

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap kehidupan dan penghidupan, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang berlandaskan Pancasila, sebagai mana di amanatkan dalam undang undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangk melaksanakan amanah tersebut pemerintah Indonesia merancang kerangka pembangunan dan angaran Nasional yang mengarah atas ketercapayain kesejahteraan umum dengan memperhatikan hak penghidupan atas setiap warganya termasuk perlindungan atas bencana.

Wilayah indonesia memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis demografis yang memungkinkan terjadinya bencana baik yang disebabkan oleh manusia. Bencana Alam adalah bencana yang di akibatkan oleh peristiwa atau serangkain peristiwa yang di sebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.<sup>1</sup>

Bencana alam cenderung bersifat merusak dan merugikan.

Reformasi melahirkan otonomi daerah, yang mana otonomi daerah merupakan salah satu tuntutan Reformasi hal tersebut tercantum secara eksplisit dalam Konstitusi Indonesia atau lebih tepatnya dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (1)

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat 2 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana



UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG

yang berbunyi “pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.<sup>2</sup>

Adanya otonomi daerah dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah yang dapat dilihat dari kinerja organisasi yang mampu memwadahi aktivitas pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan. Pemerintah akhir-akhir ini memberikan perhatian yang besar pada upaya-upaya peningkatan kemampuan kinerja organisasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya, yakni memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada rakyat sesuai perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Upaya-upaya tersebut dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan baik yang bersifat struktural ataupun yang bersifat fungsional. Pendidikan dan pelatihan saja tidaklah cukup, diperlukan adanya pembinaan dan motivasi kerja untuk menumbuhkan dan meningkatkan kinerja organisasi yang kuat dalam rangka meningkatkan prestasinya.

Peningkatan kinerja menjadi penting mengingat perubahan arah kebijakan pemerintah sebagaimana dikehendaki oleh semangat reformasi untuk lebih luas memberi ruang gerak dan peran serta yang lebih besar bagi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan, dimana pemerintah beserta organisasinya lebih berperan sebagai fasilitator. Perubahan arah kebijakan ini membawa implikasi terhadap kemampuan profesionalisme suatu organisasi atau instansi dalam menjawab tantangan era globalisasi dalam menghadapi persaingan ketat dengan negara –negara lain didunia.

Bertitik tolak dari pemikiran ini, maka peningkatan kinerja organisasi merupakan hal yang mendesak untuk dilaksanakan. Pembentukan penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945

Penanggulangan bencana merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah yang harus dilakukan secara menyeluruh dan terpadu pada setiap tahapan melalui badan penanggulangan bencana baik yang berada di pusat yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) maupun yang berada di daerah yang disebut BPBD.

BPBD Kabupaten Bandung dibentuk atas dasar bahwa letak dan kondisi geografis, geologis dan demografis wilayah Kabupaten Bandung rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi. Bencana tersebut disebabkan baik oleh faktor alam, non alam maupun manusia yang menyebabkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis yang dalam keadaan tertentu dapat menghambat proses pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Rangkaian bencana yang dialami Kabupaten Bandung, telah mengembangkan kesadaran mengenai kerawanan dan kerentanan masyarakat. Sikap reaktif dan pola penanggulangan bencana yang dilakukan dirasakan tidak lagi memadai. Dibutuhkan pengembangan sikap baru yang lebih proaktif, menyeluruh, dan mendasar dalam menyikapi bencana.

Pola penanggulangan bencana mendapatkan dimensi baru dengan dikeluarkannya undang-undang nomor. 24 tahun 2007. Tentang penanggulangan bencana yang diikuti beberapa aturan pelaksana terkait, yaitu Peraturan Presiden Nomor 08 tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, PP Nomor 22 Tahun 2008 tentang pendanaan dan Pengelolaan bantuan bencana, PP Nomor 23 tahun 2008. Tentang peran serta lembaga Internasional dan Lembaga Asing non Pemerintah dalam penanggulangan bencana, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 46 tahun 2008 dan peraturan Kepala Badan Nasional penanggulangan bencana. Nomor 3 tahun 2008. Tentang pedoman pembentukan Badan

Penanggulangan Bencana Daerah. Dimensi baru dari rangkaian peraturan terkait dengan bencana tersebut adalah:

1. Penanggulangan bencana sebagai sebuah upaya menyeluruh dan proaktif dimulai dari Pra bencana seperti mitigasi, kesiapsiagaan, sedangkan tanggap darurat dengan melaksanakan evakuasi penduduk, pemenuhan kebutuhan pangan, layanan kesehatan dan penampungan, dan kegiatan pasca bencana dengan melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Penanggulangan bencana sebagai upaya yang dilakukan bersama oleh para pemangku kepentingan dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi.
3. Penanggulangan bencana sebagai bagian dari proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan (*resilience*) terhadap bencana.

Pemerintah Kabupaten Bandung membuat perda nomor 2 tahun 2013 tentang penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung. Berbagai kebijakan tersebut telah ditindak lanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Bandung, dengan pendirian Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung dan Peraturan Bupati Bandung Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung yang sebelumnya dilaksanakan oleh diantaranya Satlak PB (Satuan pelaksana Penanggulangan Bencana), Dinas Sosial, Dinas Kesehatan. Kesbanpol, linmas, satpol PP dan bagian sosial dalam penanggulangan bencana yang ada di Kabupaten Bandung.

Salah satu bencana yang menjadi perhatian peneliti khususnya yang merupakan tugas dan kewenangan pemerintah melalui BPBD Kabupaten Bandung dalam penanggulangannya adalah mengenai penanggulangan bencana banjir yang tiap tahun pasti terjadi Wilayah bencana banjir

yang dipilih oleh peneliti adalah di wilayah Kecamatan Baleendah, sebab merupakan salah satu wilayah yang sering terkena banjir di wilayah Kabupaten Bandung. Banjir yang terjadi di wilayah Kecamatan Baleendah diakibatkan meluapnya DAS (Daerah aliran sungai). Citarum hulu, sebagai sungai utama yang melalui daerah ini. Meluapnya sungai citarum, selain dikarenakan tingginya curah hujan di daerah hulu sungai, juga wilayah tersebut merupakan titik pertemuan air kiriman dari daerah Majalaya .

Dalam kondisi ini peran serta/ kinerja pemerintah Kabupaten Bandung serta pihak-pihak terkait dituntut proaktif dalam penanggulangan bencana banjir terutama dalam pelaksanaan penanggulangan bencana banjir yang ternyata memiliki beberapa kendala pada saat pelaksanaan penanggulangan bencana banjir tersebut yang diakibatkan oleh sebagai berikut diantaranya: Pertama, belum adanya payung hukum atau peraturan daerah tentang penanggulangan bencana di Kabupaten Bandung, sehingga menjadi penghambat langkah BPBD secara teknis dan juga mengatur masalah seperti dana *on call*. Sehingga ketika bencana BPBD bisa langsung memberikan bantuan, terbatasnya jumlah anggaran BTT dan DSP, dalam penanggulangan bencana banjir di Kabupaten Bandung.

Adapun masalah penanggulangan bencana di daerah berdasarkan Perda No. 2 tahun 2013 Tentang Penanggulangan Penyelenggaraan Bencana Banjir di Kabupaten Bandung, Pasal 6 yang berbunyi tanggungjawab Pemerinthan Daerah dalam penyelenggaraan bencana banjir meliputi:

- a. Penjaminan pemulihan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana banjir;
- c. Pengurangan resiko bencana dan pemanduan pengurangan resiko bencana dengan program pembangunan;

- d. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai;
- e. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai dan atau belanja tidak terduga.
- f. Perencanaan dalam pelaksanaan program penyediaan cadangan pangan;
- g. Pemulihan kondisi dari dampak bencana sesuai kemampuan daerah; dan
- h. Pemeliharaan asrip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Pemerintah Kabupaten Bandung dan provinsi menyediakan pengalokasian anggaran DSP dan BTT Tidak sesuai dengan kebutuhan penanggulangan bencana banjir di kecamatan Baleendah

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti sangat tertarik untuk membahas lebih lanjut permasalahan-permasalahan tersebut di atas dalam penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan pasal 6 perda nomor 2 tahun 2013 tentang penanggulangan bencana banjir Kabupaten Bandung di Tinjau oleh *Siyasah Dusturiyah*” (Studi Kasus Kecamatan Baleendah)**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat di kaji dan diteliti antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung ?
2. Faktor-faktor terhambatnya Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Banjir Kaitannya Dengan pengalokasian anggaran BTT dan DSP Berdasarkan pasal 6 huruf (e) nomor 2 tahun 2013 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana banjir?
3. Bagaimana tinjauan *siyasah dusturiyah* terkait pelaksanaan penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Baleendndah Kabupaten Bandung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Banjir di Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui terhambatnya pelaksanaan penanggulangan bencana banjir kaitannya dengan pengalokasian anggaran BTT dan DSP berdasarkan. Pasal 6 huruf (e) Perda Nomor 2 Tahun 2013. Tentang penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung.
3. Untuk mengetahui tinjauan *siyasah dusturiyah* terkait pelaksanaan Penanggulangan Bencana Banjir di Kecamatan Baleenndah Kabupaten Bandung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini ditinjau dari sudut pendekatan keilmuan sebagai berikut:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang asih bagi pengembangan studi Hukum Tata Negara di masa mendatang, khususnya bagi mahasiswa Hukum Tata Negara (*siyasah*).

#### **2. Kegunaan Praktis**

Sebagai bahan bagi para pemangku kebijakan pemerintah dalam hal upaya pelaksanaan penanggulangan bencana khususnya bencana banjir.

## E. Kerangka Pemikiran

Negara sebagai entitas masyarakat memiliki tujuan dan fungsinya. Secara garis besar, negara bertujuan untuk mencapai kebahagiaan bagi rakyatnya. negara berfungsi menyelesaikan sengketa, konflik dan pemenuhan kebutuhan bersama dalam pencapaian kebahagiaan<sup>3</sup>

Sebagaimana telah diketahui bahwa setiap negara mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara ke arah mana suatu organisasi negara ditujukan merupakan masalah penting sebab tujuan inilah yang akan menjadi pedoman betapa negara disusun dan dikendalikan dan bagaimana kehidupan rakyatnya di atur sesuatu visi negara. Secara umum, tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya. Tujuan kebahagiaan tersebut pada garis besarnya dapat di sederhanakan dalam dua hal pokok, yaitu *pertama* keamanan dan keselamatan. *Kedua* kesejahteraan dan kemakmuran<sup>4</sup>

Kewenangan pemerintahan pada dasarnya adalah milik pemerintah pusat. Akan tetapi, dengan kebijakan desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan pada daerah ( provinsi dan kabupaten/kota). Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan penyerahan pusat kepada daerah dilakukan dengan cara *open end arrangement competence*. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan prakarsanya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Ahmad Sukardi, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2014), hlm.59

<sup>4</sup> Deddy Ismatullah. *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat Hukum, dan Agama*. (CV. Pustaka Setia 2006) hlm. 83-84

<sup>5</sup> Adon Nasrullah Jamaludin. *Sosiologi Perdesaan*. (CV. Pustaka Setia 2015) hlm.119-120

Larson sepertinya dikutip oleh Lawson, dan Arief Budiman, mengatakan bahwa negara adalah sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya, sementara pemerintah, sekedar agen yang melaksanakan Calvert, seperti juga dikutip Lawson dan Arief Buduman, mengungkapkan negara adalah komunitas yang diorganisasikan untuk individu-individu yang mengambil keputusan yang memberi dampak lebih baik bagi warga dan masyarakat.<sup>6</sup>

Hukum sebagai peraturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keutusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideologi, bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.<sup>7</sup>

### **1. Teori Efektivitas Hukum**

Teori efektifitas hukum dikemukakan oleh *Bronislaw Malinowski dan Soerjono Soekanto*. *Bronislaw Malinowski* (1884-1942) menyajikan teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum. *Bronislaw Malinowski* menyajikan teori efektivitas hukum dengan menganalisis tiga masalah yang meliputi:

1. Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.
2. Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan berupa itu kadang-kadang tidak ada.

---

<sup>6</sup> Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif Kekuasaan Masyarakat, Hukum dan Agama*, (CV, Pustaka Setia 2006), hlm.76

<sup>7</sup>Dahlan Thaiba. *Teori dan Hukum Konsitusi*, ( PT. Rajagrafindo Persada 2012) hlm.72

3. Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum<sup>8</sup>

Bronislaw Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat. Masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedang masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum<sup>9</sup>

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dapat dilihat dari

---

<sup>8</sup>Salim, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm.305.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, (Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988), hlm 80.

perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundangundangan tersebut telah dicapai.

Teori efektivitas hukum menurut *Soerjono Soekanto* adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Yaitu:<sup>10</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.8.

<sup>11</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2001), hlm. 55.

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:<sup>12</sup>

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang a Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:<sup>13</sup>

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bandung : Bina Cipta, 1983), hlm.80.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.82.

sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugastugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :<sup>14</sup>

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya

---

<sup>14</sup> *Loc. Cit.*

hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

## **2. Kompleksitas Bekerja Hukum**

Berlakunya hukum dibedakan atas tiga hal, yaitu berlakunya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Bagi studi hukum dalam masyarakat maka yang penting adalah hal berlakunya hukum secara sosiologis, yang intinya adalah efektivitas hukum. Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*.<sup>15</sup>

Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo,, *Ilmu Hukum. Bandung* : PT. Citra Aditya Bakti 2014) hlm.80

apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan (ideal) hukum, yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada undang-undang atau keputusan hakim (*case law*), dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingat bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, bahkan bisa juga dikatakan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Susah untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa ada suatu ketertiban, bagaimanapun kualitasnya. Ketertiban dalam masyarakat diciptakan bersama-sama oleh berbagai lembaga secara bersama-sama seperti hukum dan tradisi. Oleh karena itu dalam masyarakat juga dijumpai berbagai macam norma yang masing-masing memberikan sahamnya dalam menciptakan ketertiban itu. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib.

Suatu tatanan yang ada dalam masyarakat sesungguhnya terdiri dari suatu kompleks tatanan, yaitu terdiri dari sub-sub tatanan yang berupa kebiasaan, hukum dan kesusilaan, dengan demikian ketertiban yang terdapat dalam masyarakat itu senantiasa terdiri dari ketiga tatanan tersebut. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruhnya tersendiri terhadap masalah efektivitas tatanan dalam masyarakat. Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan-hubungan antara orang-orang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum.

Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang

diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum. Akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum. Tingkah laku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.

Siyasah Dusturiyah yaitu ilmu tentang tata atur konstitusi negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu : konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga negara, serta hak dan kewajiban negara.

Menjalankan suatu negara tentu harus ada prinsip-prinsip dalam bernegara, adapun prinsip-prinsip bernegara dalam Islam menurut Munawir Sadzali mencatat lima prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam kehidupan kemasyarakatan;<sup>16</sup>

1. Musyawarah/konsultasi;
2. Ketaatan kepada pemimpin;
3. Keadilan;
4. Persamaan, dan;
5. Hubungan antar umat beragama.

Siyasah secara harfiah berasal dari kata sasa yasusu siyassatan sama dengan dabaro yudabbiru tadbiiron yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan.<sup>17</sup>

Siyasah secara istilah adalah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

---

<sup>16</sup> Dedy Supriyadi, *Fiqh Siyasah* ,(Pustaka Setia, Bandung, 2008), hlm.186.

<sup>17</sup>A.Dzajuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2003), hlm. 25.

“Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”<sup>18</sup> Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri. Penguasa adalah pengayom dan pengemban kesengsaraan rakyat.

Ibn aql, sebagaimana yang dikutip Ibn al-Qayyim menakrifkan:

مَا كَانَ فِعْلًا يَكُونُ مَعَهُ النَّاسُ أَقْرَبَ إِلَى الصَّلَاحِ وَأَبْعَدَ عَنِ الْفَسَادِ وَإِنْ لَمْ يَضَعَهُ الرَّسُولُ وَلَا نَزَلَ بِهِ وَحْيٌ

*Siyasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah swt tidak menentukannya*<sup>19</sup>

Berkaitan dengan pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana Kabupaten Bandung cabang ilmu dalam fiqih siyasah yakni *Siyasah Dusturiyah* membahas masalah peraturan perundang-undangan negara, menegenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan.<sup>20</sup>

Peran pemerintah dalam membuat kebijakan relevan dengan kaidah fiqih siyasah yang berbunyi:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> H. Abdul Mudjib. Kaidah-kaidah Ilmu Fiqh. Surabaya: Kalam Mulia, hlm. 61-62

<sup>19</sup> at-Thuruq al-Hukmiyyah fi as-Siyasah as-Syar’iyyah, hal. 29

<sup>20</sup> Jubair Situ Morang, *politik ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 20.

<sup>21</sup> A. Djajuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, (Kencana Prenada Media Group, cet-4, Jakarta, 2011, hlm, 147.

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah ia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.<sup>22</sup>

Secara konsepstual siyasah mempunyai prinsip yang universal yaitu:

1. Prinsip *mashlahatan al-mursalah*

Prinsip ini menyatakan bahwa hubungan timbal balik pemerintah dan rakyatnya yang berlandasan Hukum Allah dan Sunnah Rasul dalam menetapkan sesuatu kebijakan harus berdasarkan kemaslahatan untuk kepentingan umum.

Menurut iman Malik atau bin Annas dengan teorinya mengenai *al-mashlahah al-mursalah* (untuk kepentingan umum), yang menyebutkan bahwa :

- a. Kepentingan umum atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadah.
- b. Kepentingan dan kemaslahatan umum itu harus selaras (*in harmony*) dengan jiwa syari'ah dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber syari'ah itu sendiri.
- c. Kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus merupakan sesuatu yang esensial (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Imam Musbikin, *Qawa'id Al-Fiqhiyah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm.124

<sup>23</sup> Muhamad Tahir Ashary, *Negara Hukum. Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Dilihat dari segi Hukum Islam. Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan masa kini.* (Jakarta: Prenada Media Group, 2003), hlm.9

## 2. Prinsip *al-amanah*

Dengan prinsip amanah, keseimbangan, atau moderasi, pelaksanaan hukum dan ajaran Islam didasarkan kepada amanah antara lain disebutkan dalam Al-Quran surah An-nisa ayat 58 Allah berfirman:

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

“Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baiknya yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah adalah Maha Mendengar, Maha Melihat.”<sup>24</sup>

## F. Langkah-Langkah Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah yang digunakan dalam aktivitas penelitian misalnya metode peneltia kualitatif, Metodologi penelitian deskriptif, studi kasus, dan esplorarif. Oleh karna itu dalam metode penelitian dibahas berbagai jenis metode dan teknis-teknis pengumpulan data yang sesuai dengan metode tertentu.<sup>25</sup> Dilihat dari tinjaunnya, maka penelitian ini menggunkan metode deskriptif analistis atau kasus yang ada di lapangan , selain mendeskrepsikan implementasi peraturan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, juga menganalisi keselarasan antara yang seharusnya dengan yang ada dilapangan ditinjau dengan kajian siyasas dusturiyah.

### 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten bandung Jalan Raya Soreang khususnya di Kecamatan Baleendah

---

<sup>24</sup> Q.S.An-nisa ayat 58

<sup>25</sup> Beni Ahmad Saebani Filsafat Ilmu Dan Metode Penelitian. (CV. Pustaka Setia 2015) hlm. 182-183.

### 3. Sumber Data

Sumber data Penelitian yang di gunakan dalam penelitin ini terdiri dari:

#### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian.<sup>26</sup>

Adapaun subjek dalam penelitian ini adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung sebagai lembaga yang ditunjuk oleh Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana banjir di Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung sebagai salah satu subjek dari penanggulangan bencana.

#### a. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang menjelaskan terkait sejumlah keterangan fakta atau dengan cara mempelajari bahan-bahan pustaka berupa buku-buku, dokumen-dokumen, laporan-laporan, peraturan undang-undang, perda yang mendukung sumber data primer, dan sumber-sumber lain yang memberikan penjelasan tentang permasalahan yang diteliti.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Observasi

Observasi adalah pengamatan secara langsung dan pencatatan secara sistematis mengenai gejala-gejala yang diteliti untuk mendapatkan data yang diperlukan untuk memecahkan persoalan yang dihadapi.

#### b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada pihak yang berhubungan dengan penelitian. Proses tanya jawab yang berkaitan dengan permasalahan diteliti dilakukan dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekarto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm 12.

(BPBD). Kabupaten Bandung dan korban bencana banjir di Kecamatan Baleendah salah satu subjek dari penanggulangan bencana.

c. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan mengkaji dan menelaah catatan, tertulis, gambar maupun document-ducumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan dengan “

- a. Mengumpulkan dan mengklasifikasi seluruh data mengenai permasalahan yang ada hubungannya dengan penelitian.
- b. Mengelompokan atau menggabungkan data yang telah ada dalam satuan-satuan sesuai dengan masalah penelitian.
- c. Menghubungkan atau mencari hubungan antara data data yang satu dengan yang lainnya kemudian di olah dalam kerangka berfikir.
- d. Menafsirkan dan menarik kesimpulan dari data-data yang di analisis dengan memperhatikan rumusan maslah kemudian ditarik kesimpulan.