

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana (*disaster*) 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 manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹

Kondisi alam Indonesia tidak hanya menyimpan potensi kekayaan yang melimpah tetapi juga terdapat potensi bencana. Indonesia yang terdiri dari gugusan kepulauan mempunyai potensi bencana yang sangat tinggi dan juga sangat bervariasi dari aspek jenis bencana. Kondisi alam tersebut serta adanya keanekaragaman penduduk dan budaya di Indonesia menyebabkan timbulnya risiko terjadinya bencana alam, bencana ulah manusia dan kedaruratan kompleks, meskipun disisi lain juga kaya akan sumber daya alam. Pada umumnya risiko bencana alam meliputi bencana akibat faktor geologi, bencana akibat hydrometeorologi, bencana akibat faktor biologi serta kegagalan teknologi. Bahkan bencana akibat ulah manusia terkait dengan konflik antar manusia akibat perebutan sumber daya yang terbatas, alasan ideologi, religius serta politik.

¹ Prih Harjadi Dkk, *Pengenalan Karakteristik Bencana Dan Upaya Mitigasinya Di Indonesia*, Jakarta. Direktorat Mitigasi, 2007, Hal. 3.

Sedangkan kedaruratan kompleks merupakan kombinasi dari situasi bencana pada suatu daerah konflik.²

Bencana secara serius dapat mengganggu inisiatif-inisiatif pembangunan dalam beberapa cara, termasuk: hilangnya sumber-sumber daya, gangguan terhadap program-program, pengaruh pada iklim investasi, pengaruh pada sektor non-formal, dan destabilisasi politik.³

Sejak awal tahun hingga Desember 2017, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat telah terjadi 2.175 kejadian bencana di Indonesia. Kejadian bencana di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun. Sebanyak 95% merupakan bencana hidrometeorologi, yaitu bencana yang dipengaruhi cuaca, seperti: longsor, kekeringan, puting beliung, kebakaran hutan dan lahan, dan cuaca ekstrem. Dari kejadian tersebut, jumlah korban meninggal mencapai 335 orang, korban luka-luka sebanyak 969 orang, dan korban mengungsi dan menderita sebanyak 3,22 juta orang. Sementara itu, kerusakan yang diakibatkan bencana ini yakni 31.746 rumah rusak, 347.813 unit terendam, ribuan fasilitas kesehatan, pendidikan, dan peribadatan rusak. Di lain pihak, ada jutaan masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana. Jumlah masyarakat yang tinggal di daerah rawan banjir, zona sedang hingga merah, mencapai 63,7 juta jiwa. Dan kerugian ekonomi akibat bencana di Indonesia diperkirakan sedikitnya mencapai Rp 30 triliun selama 2017.⁴

² Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana Hal.1.

³ Nurjanah Dkk, *Manajemen Bencana*, Bandung; Alfabeta, 2012. Hal 33

⁴ Diakses dari <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2017/12/05/17200331/Sepanjang-2017-Bnpb-Mencatat217-Kejadian-Bencana-Di-Indonesia> Pukul: 20.00 WIB , Tanggal 8 Maret 2018.

Pemerintah bertanggung jawab dalam menjaga dan melindungi rakyatnya dalam segala bentuk ancaman diantaranya dari bencana alam, hal ini tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 Alinea Ke-IV (empat) diamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum.⁵

Sebagai bentuk komitmen Pemerintah maka dibuatlah Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang didalamnya dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi penanggung jawab dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Tugas tersebut ditangani oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) untuk tingkat nasional dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) untuk tingkat daerah.⁶

Undang-undang tersebut telah menggambarkan sistem nasional penanggulangan bencana yang merupakan satu kesatuan sistem penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terintegrasi meliputi aspek legislasi-regulasi, perencanaan, kelembagaan dan pendanaan.⁷

Ditingkat daerah BPBD Kabupaten Bandung dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bandung dan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁶ Lihat, Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

⁷ Syamsul Maarif, *Pikiran Dan Gagasan Penanggulangan Bencana Di Indonesia*, Jakarta; Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan, 2012 Hal.65

Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada Pasal 9 disebutkan bahwa:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh Pemerintah Daerah dikoordinasikan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).”

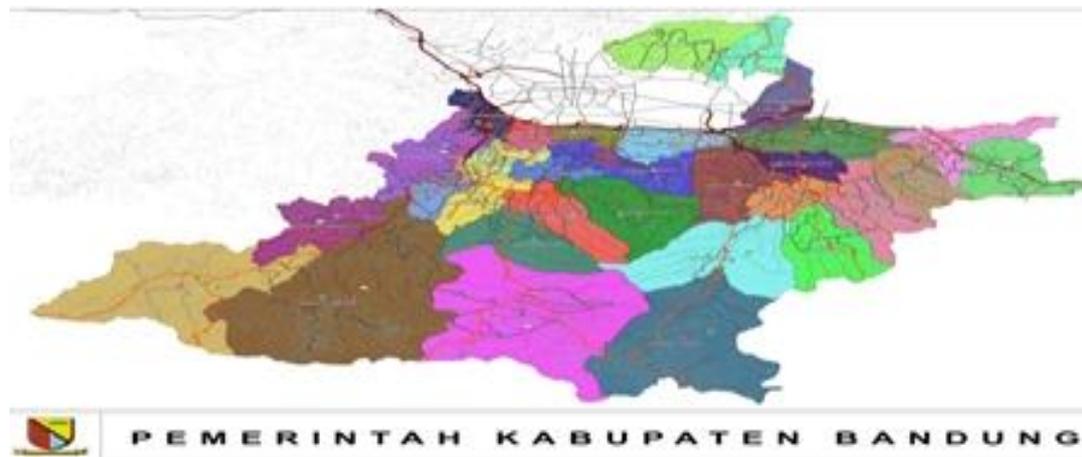
BPBD mempunyai misi untuk mempercepat jangkauan pelaksanaan penanggulangan bencana, mengembangkan sarana dan prasarana penanggulangan bencana, meningkatkan profesionalitas aparatur dan masyarakat terlatih dalam penanggulangan bencana, meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat dalam mengantisipasi bencana, meningkatkan koordinasi dan kerjasama lintas sektor dalam pelaksanaan saat tidak terjadi bencana maupun saat bencana.⁸

Penyelenggaraan penanggulangan bencana ini sangat diperlukan mengingat menurut Bupati Kabupaten Bandung Dadang M. Naser, Kabupaten Bandung berada di urutan nomor empat (4) untuk daerah rawan bencana se-Indonesia⁹.

Penanggulangan banjir dan kekeringan menjadi salah satu prioritas pembangunan Kabupaten Bandung hal ini tertuang dalam Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2016-2021.

⁸ Lihat, Visi Dan Misi BPBD Kabupaten Bandung

⁹Diakses di [Http://Www.Republika.Co.Id/Berita/Nasional/Daerah/16/11/25/Oh6v71383-Kabupaten-Bandung-Urutan-4-Daerah-Rawan-Bencana-Di-Indonesia](http://www.Republika.Co.Id/Berita/Nasional/Daerah/16/11/25/Oh6v71383-Kabupaten-Bandung-Urutan-4-Daerah-Rawan-Bencana-Di-Indonesia) Pada Pukul: 20.11 WIB Tanggal 7 Maret 2018.



Gambar I.1 Peta Kebencanaan Kabupaten Bandung (Sumber: Data BPBD)

Tabel 1.1 Rekapitulasi Data Bencana Kabupaten Bandung

REKAPITULASI DATA											
NO	JENIS BENCANA	AKIBAT BENCANA									LOKASI BENCANA
		2015			2016			2017			
		JUMLAH KEJADIAN	JUMLAH JIWA	JUMLAH PENGUNGSI	JUMLAH KEJADIAN	JUMLAH JIWA	JUMLAH PENGUNGSI	JUMLAH KEJADIAN	JUMLAH JIWA	JUMLAH PENGUNGSI	
1	BANJIR	12	20.155	316	55	124.413	5694	19	54	16	Lokasi Kejadian tersebar di 22 Kecamatan (Cicalengka, Banjaran, Pengalengan, Ciwidey, Baleendah, Ciparay, Dayeuhkolot, Solokan Jeruk, Cileunyi, Bojongsong, Pamengpeuk, Cikancung, Cimenyan, Cangkuang, Katapang, Majalaya, Arjasari, Margaasih, Pacet, Paseh, Kutawaringin)
2	GERAKAN TANAH / LONGSOR	33	306	45	98	462	28	29	187	3	Lokasi Kejadian tersebar di 21 Kecamatan (Cicalengka, Banjaran, Pengalengan, Ciwidey, Baleendah, Dayeuhkolot, Pamengpeuk, Cangkang, Katapang, Arjasari, Pacet, Paseh, Kutawaringin, Rancabali, Kertasari, Cimenyan, Pasir jambu, Cimaung, Soreang, Ibum, Cilengkrang, Nagreg)
3	ANGIN KENCANG / PUTTING BELIUNG	13	133	0	14	1323	0	7	36	3	Lokasi Kejadian tersebar di 13 Kecamatan (Cicalengka, Banjaran, Pengalengan, Baleendah, Pamengpeuk, Katapang, Arjasari, Kertasari, Soreang, Ciparay, Rancabali, Majalaya)
4	KEKERINGAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
5	GEMPA BUMI	0	0	0	0			1	269	0	Kecamatan Ibum
6	EPIDEMI DAN WABAH PENYAKIT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
7	KEBAKARAN	125	688	465	78	465	6	41	232	22	Lokasi Kejadian tersebar di 30 Kecamatan kecuali kecamatan Ciwidey

Dari rekapitulasi data diatas diketahui bahwa selama tiga tahun terakhir banjir, gerakan tanah/longsor dan kebakaran merupakan bencana yang sering terjadi disebagian besar wilayah di Kabupaten Bandung.

Selain bencana alam, dewasa ini bencana karena manusia juga mengalami peningkatan. Hal ini berkaitan erat dengan berkembangnya industri, yang kemudian mengakibatkan bahaya karena kesalahan dan kelalaian teknologi. Begitu banyak bencana karena ulah manusia lainnya, sehingga menyebabkan perusakan lingkungan dan ketidakseimbangan lingkungan, yang pada akhirnya menimbulkan bencana.¹⁰ Seperti halnya penyebab banjir di Kabupaten Bandung, yakni karena berkurangnya areal hutan lindung atau perambahan, berkembangnya permukiman tanpa perencanaan yang baik, lahan kritis, erosi, sedimentasi, limbah peternakan, budi daya pertanian tidak ramah lingkungan, limbah industri, domestik, sampah dan masalah tata ruang.¹¹

Banjir di Kabupaten Bandung tidak terlepas dari permasalahan sungai citarum yang menjadi sendi utama aliran air di Jawa Barat, permasalahan ini sulit diselesaikan karena terkendala berbagai masalah seperti: penanganan yang masih sektoral, keterbatasan anggaran, penanganan tidak dapat hanya dilakukan sendiri pada tingkat Kabupaten, kurangnya terterlibatan masyarakat dan pihak swasta.¹²

Dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pada pasal 30 disebutkan:

“Penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi: prabencana; saat tanggap darurat; dan pascabencana.”

Pasal tersebut selanjutnya perjelas pada pasal-pasal berikutnya seperti: 30 mengenai prabencana (Pasal 39 berisi tentang situasi tidak terjadi bencana dan

¹⁰ Deputi Bidang Perlindungan Perempuan, *Modul Peran Perempuan Dalam Penanggulangan Bencana*, Jakarta, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia, 2008, Hal.54

¹¹ Lihat, Data BPBD Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Bandung

¹² Lihat, Data BPBD Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Bandung

pasal 51 tentang situasi terdapat potensi terjadi bencana), pasal 57 mengenai saat tanggap darurat, dan pasal 69 mengenai pasca bencana.

Dalam implementasinya ditemukan beberapa hal yang belum optimal terlebih pada tahap prabencana yang selanjutnya berdampak pada tahap situasi tanggap bencana dan pascabencana. Salah satunya seperti disebutkan dalam pasal 39 ayat (1) huruf (J) bahwa:

*“(1) Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 huruf a meliputi.”
j. Pendidikan dan pelatihan.”*

Namun dalam praktiknya ditemukan bahwa belum optimalnya sertifikasi terkait kemampuan pengelolaan dan operasional aparat penanggulangan bencana serta kurikulum di daerah Kabupaten Bandung terkait peningkatan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan bencana di Kabupaten Bandung sebagai tenaga instruktur yang ditunjang oleh keahlian.¹³

Syamsul Maarif mengakui dalam bukunya bahwa implementasi penanggulangan bencana masih terkendala karena kurangnya pemahaman dan masih lemahnya kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana yang ada.¹⁴

Dikaitkan dalam penanggulangan bencana, dalam Islam kewajiban manusia untuk menjaga lingkungan juga sangat terkait dengan posisi manusia sebagai *khalifah* di muka, manusia memiliki tanggung jawab untuk mengelola bumi dengan sebaik-baiknya sebagai sebuah amanah yang diberikan Allah SWT.¹⁵

¹³ Lihat, Data BPBD Bahan Rapat Koordinasi Tingkat Provinsi Dan Nasional Dalam Rangka Sinergis Perencanaan dan Program Kegiatan Prioritas Bidang Kebencanaan Tahun 2018

¹⁴ Syamsul Maarif, *Op.Cit.*, hal 79

¹⁵ Qurasiy Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, Bandung ; Mizan, 1999, Hlm. 295.

Dalam Siyasa Dusturiyah, *uli amri* atau pemimpin mempunyai kewajiban menjaga dan melindungi hak-hak rakyat yang mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak melalui *kasb al-halal*, hak beragama dan lain-lain.¹⁶ Bencana jelas mengancam hak-hak rakyat sehingga pemimpin wajib melaksanakan penanggulangan bencana untuk meminimalisir resiko dan dampak demi perlindungan hak rakyat.

Demikianpula hak imam adalah untuk ditaati dan mendapatkan bantuan serta partisipasi secara sadar diri rakyat, maka kewajiban dari rakyat taat dan membantu serta berperan dalam program-program yang digariskan untuk kemaslahatan bersama.¹⁷

Dari penjabaran diatas, penulis tertarik untuk mengkaji tentang “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung Ditinjau Dari Siyasa Dusturiyah.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas teridentifikasi sejumlah permasalahan diantaranya:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung?

¹⁶ A. Djazuli, *Fiqih Siyasa-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syriah*, Jakarta: PT.Fajar Interpratama Mandiri, 2003. Hal. 61-63

¹⁷ *Ibid.* Hal. 61-63

2. Bagaimana kendala dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah dalam penanggulangan bencana Kabupaten Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah diatas didapatkan tujuan penelitian berupa:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung.
3. Untuk mengetahui tinjauan Siyasah Dusturiyah dalam penanggulangan bencana Kabupaten Bandung.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan melalui penelitian ini dapat memberi manfaat baik dalam hal teoritis maupun praktik, seperti berikut ini:

1. Secara Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat dalam Hukum Tata Negara (Siyasah) khususnya dalam hal kajian penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD terkait kewajiban negara dalam menjamin kesejahteraan rakyatnya.

Penelitian ini juga diharap dapat memenuhi peran perguruan tinggi dalam penanggulangan bencana sesuai dengan Tri Dharma Perguruan Tinggi sebagaimana amanat Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana pasal 23 mengenai satuan pendidikan.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak yang terkait diantaranya:

- 1) Sebagai masukan kepada Pemerintah Daerah dan BPBD untuk dapat mengimplementasikan peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan bencana sebagaimana yang diamanatkan dan untuk selalu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Sebagai referensi bagi mahasiswa untuk mengembangkan pengetahuan.

E. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti mencari dan menemukan beberapa penelitian terdahulu terkait dengan judul skripsi “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten

Bandung Ditinjau dari Siyasa Dusturiyah” untuk pembelajaran dan menghindari kesamaan, beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Skripsi yang berjudul ‘Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Terhadap Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Gowa’ disusun oleh Karmila. Penelitian tersebut berfokus pada tahap kesiapsiagaan yakni upaya yang dilaksanakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana yang dilakukan BPBD terhadap bencana banjir di Kabupaten Goda dan dalam penelitian tersebut diambil kesimpulan bahwa upaya kesiapsiagaan yang telah dilakukan BPBD Kabupaten Gowa telah meningkat dan terstruktur setiap tahunnya.¹⁸
- 2) Jurnal yang berjudul ‘Koordinasi Oleh BPBD Dalam Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Bandung’ disusun oleh Endah Mustika Ramdani seorang PNS STIA LAN Bandung. Penelitian ini terfokus pada peran koordinasi yang dilakukan oleh BPBD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam hasil penelitian menunjukkan bahwa peran koordinator belum berjalan dengan optimal karena adanya ketidaksamaan persepsi mengenai paradigma penanggulangan bencana yang ada saat ini.¹⁹
- 3) Skripsi dengan judul ‘Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana Alam Di Kota Palopo’ disusun oleh Abdul Latief. Penelitian

¹⁸ Karmila, “Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Terhadap Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Gowa”, *Skripsi*, Fakultas Dakwah Dan Komunikasi, UIN Alauddin Makassar, 2017.

¹⁹ Endah Mustika Ramdani, “Koordinasi Oleh BPBD Dalam Penanggulangan Bencana Banjir Di Kabupaten Bandung”, *Jurnal*, Ilmu Administrasi, PNS STIA LAN Bandung, 2015.

ini menganalisis peran pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana khususnya banjir serta hubungan, kerjasama, partisipasi pemerintah dan masyarakat dalam mengantisipasi bencana, yang dalam kesimpulannya dikategorikan baik.²⁰

- 4) Skripsi berjudul ‘Peran BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kabupaten Bantul Dalam Mitigasi Bencana Alam’ disusun oleh Furqon Hasani, dalam penelitian diteliti tentang program BPBD mitigasi dibagi menjadi dua jenis yakni mitigasi struktural dan mitigasi non-structural serta pembuatan peraturan daerah tentang penanggulangan bencana dan kebijakan lain tentang penanggulangan bencana alam.²¹

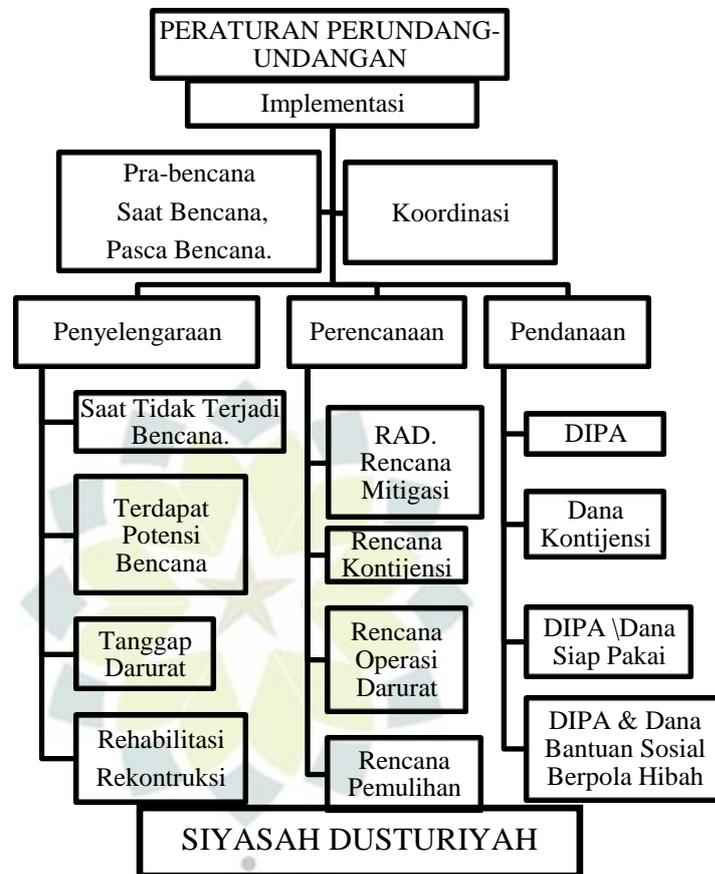
Dari beberapa penelitian terdahulu yang telah dijelaskan di atas terdapat beberapa perbedaan dalam subjek dan objek penelitian. Diantaranya penelitian ini membahas “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung Ditinjau dari Siyash Dusturiyah.’

Perbedaan paling mencolok yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian lain yang telah ditemukan diatas adalah adanya tinjauan dari Siyash Dusturiyah.

²⁰ Abdul Latief, Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencan Alam Di Kota Palopo, Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar, 2015.

²¹ Furqan Hasani, Peran BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) Kabupaten Bantul Dalam Mitigasi Bencana Alam, Skripsi, Fakultas Dakwah Dan Komunikasi, UIN Sunan Kalijaga, 2015.

F. Kerangka Pemikiran



Bagan 1.1 Kerangka Pemikiran dalam Penelitian

1. Implementasi

Secara Etimologis, implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *'to implement'*. Dalam kamus Webster *'to Implement'* berarti *"to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu) dan *to give practice affect* (untuk menimbulkan efek/dampak).

Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-

pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.²²

Menurut Edwards, empat faktor penting yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara mereflesikan kompleksitas dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus: komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi.²³

2. Koordinasi

Menurut James D. Mooney

“Coordination, therefort is the orderly arrangement of the group effort, to provide unity of action in the pursuit of common purpose.” Hal ini berarti koordinasi karenanya adalah susunan yang teratur dari usaha kelompok untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mengejar tujuan bersama. Melihat pengertian tersebut dapat dilihat bahwa unsur koordinasi meliputi:

- a. Pengaturan;
- b. Sinkronisasi;
- c. Kepentingan bersama;
- d. Tujuan bersama.

Dalam menyelenggaraan penanggulangan bencana BPBD menggunakan prinsip koordinasi dan keterpaduan. Koordinasi merupakan konsekuensi dari pembagian tugas (*division of work*) dalam suatu organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Ini senada dengan pendapat Suganda bahwa koordinasi adalah penyatupaduan gerakan dari seluruh potensi unit-unit organisasi atau organisasi-organisasi yang berbeda fungsi agar benar-benar mengarahkan kepada sasaran yang sama guna memudahkan ketercapaiannya dengan efektif. Jadi,

²² I Nyoman Sumaryadi. *Sosiologi Pemerintahan*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2013. Hal. 85.

²³ Budi Winarno. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, Dan Studi Kasus)*. Jakarta: PT. Buku Seru. 2012. Hal. 207.

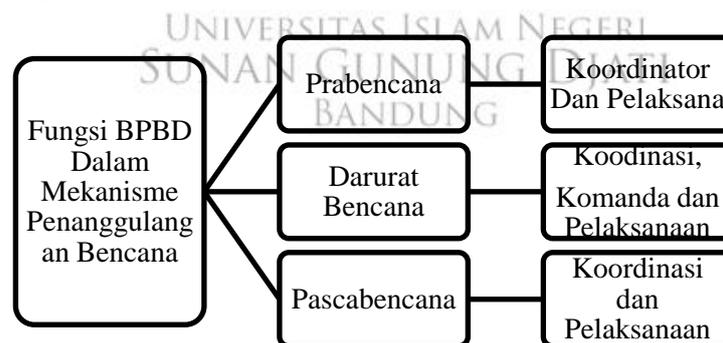
tujuan diadakannya koordinasi adalah penyetupaduan gerak-langkah atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga-lembaga dalam operasi yang bersangkutan untuk mencapai tujuan organisasi, yakni mewujudkan tujuan bersama seluruh kelembagaan.²⁴

3. Penanggulangan Bencana

Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi.²⁵

4. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

Dalam Undang-Undang No. 24 Tentang Penanggulangan Bencana, Pemerintah dan pemerintah daerah penanggung jawab dalam pelaksanaan penanggulangan bencana. Tugas tersebut ditangani oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana untuk tingkat Nasional, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) untuk tingkat daerah.²⁶ Berikut adalah kedudukan BPBD dalam pemanggulangan bencana:



Bagan I.2 Fungsi BPBD Dalam Mekanisme Penanggulangan Bencana

²⁴ Baban Sobandi Dkk, *Desentralisasi Dan Tuntutan Pentataan Kelembagaan Daerah*, Bandung: Humaniota, 2005, Hal. 121

²⁵Lihat, Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Hal 16

²⁶ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah

5. Bencana Dalam Perspektif Islam

Ditinjau dari Aspek religius, pada hakikatnya semua bencana bisa terjadi atas izin dari Tuhan Yang Maha Esa akan tetapi jika kita cermati, dapat kita simak ayat-ayat Al-Qur'an antara lain surat Ar-Rum Ayat 41:

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ

“Telah nampak kerusakan didarat dan dilaut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (akibat) perbuatan mereka agar mereka kembali ke jalan yang benar.”

Dari ayat tersebut tampak bahwa perbuatan manusia cenderung merusak alam (lingkungan) dan itulah yang menyebabkan bencana .²⁷

Hadist tentang bencana:

“Hai orang-orang Muhajirin, lima perkara; jika kamu ditimpa lima perkara ini, aku mohon perlindungan kepada Allah agar kamu tidak mendapatinya: Perbuatan keji (seperti: bakhil, zina, minum khomr, judi, merampok dan lainnya) tidaklah dilakukan pada suatu masyarakat dengan terang-terangan, kecuali akan tersebar wabah penyakit tho'un dan penyakit-penyakit lainnya yang tidak ada pada orang-orang dahulu yang telah lewat, Orang-orang tidak mengurangi takaran dan timbangan, kecuali mereka akan disiksa dengan paceklik, kehidupan susah, dan kezholiman pemerintah, Orang-orang tidak menahan zakat hartanya, kecuali hujan dari langit juga akan ditahan dari mereka. Seandainya bukan karena hewan-hewan, manusia tidak akan diberi hujan, Orang-orang tidak membatalkan perjanjian Allah dan perjanjian Rasul-Nya, kecuali Allah akan menjadikan musuh dari selain mereka (orang-orang kafir) menguasai mereka dan merampas sebagian yang ada di tangan mereka, Dan selama pemimpin-pemimpin (negara, masyarakat) tidak menghukumi dengan kitab Allah, dan memilih-milih sebagian apa yang Allah turunkan, kecuali Allah menjadikan permusuhan di antara mereka.” H.R Ibnu Majah²⁸

²⁷ Nurjanah Dkk, *Manajemen Bencana*, Bandung; Alfabeta, 2012. Hal. 12

²⁸ Lihat, H.R Ibnu Majah

Pada hadist ini dijelaskan terdapat lima perbuatan tercela yang disebutkan sebagai penyebab dari bencana, yaitu melakukan perbuatan keji, berbuat curang dengan mengurangi takaran dan timbangan, tidak mau mengeluarkan zakat, sedekah dan sejenisnya, durhaka terhadap perintah Allah dan Rasul-Nya, hukum Allah tidak ditegakkan oleh para pemimpin. Masing-masing dari kelimanya, sebagaimana tersurat dalam hadis, memiliki akibatnya tersendiri, baik secara individual maupun sosial.²⁹

Dalam Siyasa dikenal prinsip kedudukan manusia diatas bumi. Status menjadi *Khalifah* Allah menimbulkan peran-peran tertentu yang harus dijalankan oleh manusia. Manusia bertugas untuk mengatur dan memimpin bumi dengan baik sesuai dengan kualitas dan sifat-sifat Allah tetapi hanya sebatas kemampuan manusia. Oleh sebab itu manusia harus menyebarkan kebaikan di muka bumi dan mencegah serta menghilangkan segala bentuk kemudharatan dimuka bumi. Oleh karena itu manusia wajib mengelola, merawat dan memanfaatkan hasilnya untuk kesejahteraan seluruh makhluk. Abul A'la al-Mududi meletakkan prinsip kekhalifahan manusia sebagai salah satu dari tiga prinsip yang mendasari sistem politik Islam. Dua prinsip lainnya adalah prinsip Keesaan Tuhan (*tauhid*) dan prinsip kerasulan. Menurut ajaran Islam, manusia adalah wakil Tuhan dimuka bumi karena manusia mengemban kuasa yang didelegasikan Tuhan dalam batas-batas yang ditentukan-Nya dan bertugas melaksanakan kekuasaan Tuhan tersebut

²⁹ Muhammad Alfatih Suryadilaga, Pemahaman Hadis Tentang Bencana (Sebuah Kajian Teologis Terhadap Hadis-Hadis Tentang Bencana), *Jurnal*, Yogyakarta. Fakultas Ushuluddin Dan Pemikiran Islam UIN Sunan Kalijaga, ESENSIA Vol. XIV. 2013

sesuai dengan kehendak Tuhan.³⁰ Sebagaimana Allah berfirman dalam Surah Al-Baqarah ayat 30:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Ingatlah ketika Tuhan berfirman kepada para Malaikat; “Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah dimuka bumi”, Mereka berkata: “Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah dimuka bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”³¹

Dalam membuat kebijakannya pemimpin harus bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan, hal disebutkan kaidah siyasah:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُظٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”³²

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya dan keinginan keluarga atau kelompoknya³³.

³⁰ Abul A’la Al-Maududi, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Terjemahan Oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, S.H, Dari “Human Rights In Islam”, Jakarta; Bumi Aksara, 1995. Hal.1-2

³¹ Lihat, Q.S Al-Baqarah Ayat 30

³² Mustofa Hasan Dikutip Dari Imam Tajjuddin Abd Al Wahab Al-Subki, *Al-Asybah Wa Al-Nazhâ’ir*, (Beirut: Dâr Al-Kutub Al-’Ilmiyah, 1991), H. 137.

³³ Mustofa Hasan, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*. Bandung; MADANIA VOL.XVIII,2014 Hal. 9

Memperkuat kaidah tersebut, seperti apa yang dikatakan oleh Umar bin Khattab yang diriwayatkan oleh Sa`id bin Manshûr:

إِنِّي أَنْزَلْتُ نَفْسِي مِنْ مَالِ اللَّهِ بِمَنْزِلَةِ وَالِي الْيَتِيمِ إِنْ أَحْتَجْتُ أَخَذْتُ مِنْهُ فَإِذَا
أَيْسَرْتُ رَدَدْتُهُ وَإِنْ اسْتَعْنَيْتُ اسْتَعْفَفْتُ

“Sungguh aku menempatkan diri dalam mengurus harta Allah seperti kedudukan seorang wali anak yatim, jika aku membutuhkan, aku mengambil daripadanya, jika aku dalam kemudahan, aku mengembalikannya, dan jika aku berkecukupan, aku menjauhinya”.

Dikuatkan oleh surat al- Nisâ’ 58:

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

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah sebaik-baiknya yang memberi pengajaran kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar, Maha Melihat”³⁴

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut yaitu setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat, maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai atau dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya kebijakan yang mendatangkan *mafsadah* dan memudaratkan rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi. Dalam upaya-upaya pembangunan misalnya, membuat irigasi kepada para petani, membuka lapangan kerja yang padat karya, melindungi hutan lindung, menjaga lingkungan,

³⁴ Q.S Al- Nisâ’ 58, Al-Quran Dan Terjemahannya, Mushaf Aminah, Jakarta; Afatih. Hal.88

mengangkat pegawai-pegawai yang amanah dan professional, dan lain sebagainya.³⁵

G. Langkah-Langkah Penelitian

Agar suatu penelitian dapat bersifat obyektif maka dalam mengambil kesimpulan harus berpedoman pada metode penelitian. Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis.³⁶

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bandung yang beralamat di Komplek Pemerintah Jalan Raya Soreang Km.17 Kabupaten Bandung .

3. Teknik Penelusuran Informasi

Teknik penelitian merupakan salah satu unsur penting dalam melakukan suatu penelitian. Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data yang digunakan dalam meneliti adalah :

a) Wawancara

Menurut Lexy J. Moleong mendefinisikan wawancara sebagai percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu

³⁵ Mustafa Hasan, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fiqih Bandung*: Madania Vol.Xviii. Fakultas Syariah Dan Hukum Uin Sunan Gunung Djati Bandung, 2014 Hal.9

³⁶ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta; UI Press, 2010, Hlm.10.

pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan oleh penulis pada tanggal 14 Februari 2018 dan wawancara kedua tanggal 6 September 2018 dengan narasumber Bapak Drs.Heri Gunawan M.Si yang menjabat sebagai Kepala Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi.

b) Observasi

Metode observasi menurut Mardalis:

“Observasi adalah hasil perbuatan jiwa secara aktif dan penuh perhatian untuk menyadari adanya suatu rangsangan tertentu yang diinginkan, atau suatu studi yang disengaja dan sistematis tentang keadaan atau fenomena sosial dan gejala-gejala psikis dengan jalan mengamati dan mencatat.”³⁷

c) Metode Dokumen

Dokumen dalam penelitian ini adalah data-data tertulis dari BPBD Kab. Bandung seperti peta kebencanaan, rencana aksi daerah, kompetensi dan kinerja pratama BPBD Kabupaten Bandung tahun 2016 dan lain sebagainya, serta berita-berita terkini mengenai kebencanaan,

4. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan sumber data sebagai berikut :

- a) Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, yaitu dengan melakukan wawancara terhadap informan yang dijadikan

³⁷ Mardalis, *Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1995, Hal. 63

tempat penelitian skripsi ini serta dokumentasi dan observasi atau pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti.

- b) Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti bersumber dari bahan bacaan atau dokumentasi yang berhubungan dengan objek penelitian. Data yang diperoleh dari buku-buku literatur, jurnal, dokumen-dokumen, laporan, dan lain sebagainya.

5. Bahan Hukum

- A. Jenis bahan hukum primer adalah perundang-undangan yang terhubung langsung dengan penelitian seperti: Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Bandung.
- B. Jenis bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi³⁸.

6. Teknik Analisis Data

Terdapat setidaknya empat teknik analisis data yang digunakan, seperti: pengumpulan data, reduksi data, sajian data penarikan kesimpulan

³⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosdakarya, 2001, hlm. 112.