

**KEBIJAKAN PEMDA KAB. GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI  
KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG,  
KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA  
STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH :**

**MUHAMMAD SHIDIO ZULFIKAR**

**NIM : 11370075**

**PEMBIMBING :**

**Drs. H. OMAN FATHUROHMAN SW, MA**

**19570302 198503 1 002**

**JURUSAN SIYASAH**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA**

**2016**

## ABSTRAK

Bencana kekeringan merupakan fenomena yang sering terjadi di Kabupaten Gunungkidul saat musim kemarau, karena daerahnya mempunyai karakteristik geografi yang tersusun dari batu gamping yang menyebabkan cadangan air tersimpan dalam tanah yang cukup dalam. Dalam hal ini Pemda Kabupaten Gunungkidul mempunyai peran dan tanggung jawab yang besar dalam menanggulangi permasalahan kekeringan daerahnya. Oleh karena itu diperlukanya implementasi dalam kinerja yang nyata terkait Perda Daerah Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No. 6 Tahun 2011.

Dalam perda ini secara garis besar berisi mengenai letak wilayah yang sering dilanda bencana kekeringan/ rawan kekeringan yang akan ditangani secara khusus oleh Pemda Kabupaten Gunungkidul. Terkait kebijakan yang sudah terbentuk tersebut, maka bentuk partisipasi masyarakat dan elemen masyarakat yang lainnya sangatlah membantu dalam memberikan saran dan kritik terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul. Dengan sistem *desentralisasi* maka wewenang Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mempunyai otoritas dalam menentukan sikap untuk merealisasikan Perda Kabupaten Gunungkidul yang sudah terbentuk.

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan normatif dan bersifat deskriptif-analitik. Selain itu, penelitian ini akan meninjau permasalahan dengan teori *layanan publik* dan *masalah mursalah*. Pada kebijakan ini ada beberapa prinsip yang menjadi pokok pembahasan. Pertama, implementasi Perda Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 dalam memberikan *layanan publik*. Kedua, tinjauan *masalah mursalah* terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa penanggulangan kekeringan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dengan mengeluarkan Perda Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 sudah efektif. Hal tersebut terbukti dengan adanya program PAH dan Droning Air yang efisien dalam mengatasi masalah kekeringan saat musim kemarau tiba.

**Kata Kunci:** Kekeringan, *Layanan Publik* , *Masalah Mursalah*

## SURAT PERNYATAAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar  
NIM : 11370075  
Jurusan : Siyasah  
Fakultas : Syariah dan Hukum  
Judul Skripsi : Kebijakan Pemda Kab. Gunungkidul dalam Menanggulangi Kekeringan di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul, DIY

Menerangkan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah hasil karya atau laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain. Kecuali yang tertulis diacu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 19 April 2016



Muhammad Shidiq Zulfikar

Nim. 11370075

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

### Nota Dinas

Hal : Skripsi

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara :

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar  
NIM : 11370075  
Judul Skripsi : Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul  
Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa  
Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten  
Gunungkidul, DIY

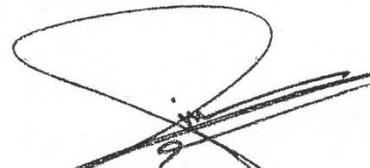
Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami berharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas Perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum wr.wb.*

Yogyakarta, 26 Agustus 2016

Pembimbing,



Drs. H. Oman Fathurohman SW, MA  
NIP. 19570302 198503 1 002



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

### PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-444/Un.02/DS/PP.00.9/09/2016

Tugas Akhir dengan judul : KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMMAD SHIDIQ ZULFIKAR  
Nomor Induk Mahasiswa : 11370075  
Telah diujikan pada : Selasa, 30 Agustus 2016  
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

### TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Drs. H. Oman Fathurohman SW., M.Ag.  
NIP. 19570302 198503 1 002

Penguji I

Dr. Ocktoberrinsyah, M.Ag.  
NIP. 19681020 199803 1 002

Penguji II

Dr. Subaidi, S.Ag., M.Si.  
NIP. 19750517 200501 1 004

Yogyakarta, 30 Agustus 2016

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah dan Hukum

DEKAN



Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag.  
NIP. 19710430 199503 1 001

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

Berdasarkan SKB Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan

RI No. 158/1987 dan No. 05436/1987

Tertanggal 22 Januari 1988

### A. Konsonan Huruf Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba>'	B	Be
ت	ta>'	T	Te
ث	sa>	Ś	es (dengan titik di atas)
ج	Ji>m	J	Je
ح	ha>'	H{	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha>'	Kh	ka dan ha
د	da>l	D	De
ذ	za>l	Ž	Set (dengan titik di atas)
ر	za>'	R	Er
ز	zai	Z	Zet
س	si>n	S	Es
ش	syi>n	Sy	Es dan ye
ص	sa>d	S{	es (dengan titik di bawah)
ض	da>d	D{	de (dengan titik di bawah)
ط	ta>'	T{	te (dengan titik di bawah)
ظ	za>'	Z}	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	koma terbalik di atas
غ	gain	G	-
ف	fa>'	F	-
ق	qa>f	Q	-
ك	ka>f	K	-
ل	la>m	L	-

م	mi>m	M	-
ن	nu>n	N	-
و	wa>wu	W	-
هـ	ha>	H	-
ء	hamzah	‘	Apostrof
ي	ya>’	Y	-

### B. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda syaddah, ditulis rangkap, contoh:

أَحْمَدِيَّةٌ ditulis *Ahmadiyyah*

### C. Ta>’ Marbu>tah di Akhir Kata

1. Bila dimantika ditulis, kecuali untuk kata-kata arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti salat, zakat, dan sebagainya.

جَمَاعَةٌ ditulis *jama>a’h*

2. Bila dihidupkan ditulis t, contoh:

كَرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ ditulis *kara>matul-auliya>’*

### D. Vokal Pendek

Fathah ditulis a, kasrah ditulis i, dan dhammah ditulis u.

### E. Vokal Panjang

a panjang ditulis a>, i panjang ditulis i>, dan u panjang ditulis u>, masing-masing dengan tanda (-) hubung di atasnya

### F. Vokal-Vokal Rangkap

1. Fathah dan ya>’ mati ditulis ai, contoh:

بَيْنَكُمْ ditulis *Bainakum*

2. Fathah dan wa>wu mati ditulis au, contoh:

قَوْلٍ ditulis *Qaul*

**G. Vokal-Vokal Yang Berurutan Dalam Satu Kata, Dipisahkan Dengan Apostrof (‘)**

أَنْتُمْ      ditulis *A’antum*

مُؤَنَّث      ditulis *Mu’annaś*

**H. Kata Sandang Alif dan Lam**

1. Bila diikuti huruf Qamariyyah

الْقُرْآن      ditulis *Al-Qur’a>n*

الْقِيَّاس      ditulis *Al-Qiya>s*

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggandakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf L (el)-nya.

السَّمَاء      ditulis *As-sama>’*

الشَّمْس      ditulis *Asy-syams*

**I. Huruf Besar**

Penulisan huruf besar disesuaikan EYD

**J. Penulisan Kata-Kata Dalam Rangkaian Kalimat**

ذَوِي الْفُرُض      ditulis *Żawi al-furu>d*

**HIDUP BUKAN HANYA SEKEDAR HIDUP  
NAMUN HIDUP UNTUK BERBAGI CINTA  
KEPADA TUHAN, MANUSIA, DAN ALAM**



## HALAMAN PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, atas rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Karya sederhana ini ku persembahkan untuk:

1. Ayah dan Ibu, yang telah mendukungku, memberiku motivasi dalam segala hal serta memberikan kasih sayang yang teramat besar yang tak mungkin bisa ku balas dengan apapun.
2. Kakak saya Ilham johan Affandy yang selalu mengkritik kekurangan dan memberikan masukan.
3. Dosen pembimbing bapak Oman yang dengan sabar membimbing dalam penyusunan skripsi ini.
4. Dosen Dosen UIN yang sudah membagi ilmunya hingga mendapatkan ilmu yang berguna untuk masa depan saya.
5. Teman-Teman Grup Bolang Panca, Bima, Bandrek, Ovi, Emo, Wilda, Firman yang selalu memberikan suportnya dalam kebersamaan.
6. Bos saya Om Aris dan Om rudi beserta rekan kerja Fitria, Apip, Rere, Putri.
7. Teman sejati saya Sandy dan Tiara yang telah memberikan pengalaman yang indah dalam persahabatan.
8. Teman teman KKN Hamasah Angkatan 86 :Wanda, Moza, Futri, Tari, Sany, Badrun, Asad, Nur, Baihaki yang sudah menjadi saudara dan keluarga dengan Motivasinya yang penuh warna.
9. Mbah Danuri, Bu Muji, Pak Ismuhadi, Pak Budi, Mbak Aam, dan seluruh warga Sanglor 1 yang memberikan banyak warna dalam kehidupan bersilaturahmi.
10. Mbak Reta yang dengan setia menjadi teman penulis dan menjadi inspirasi dalam penulisan ini .
11. Norika priyantoro dan Usman yang menemani dalam penelitian sehingga dalam penelitian lapangan ini suasana menjadi lebih hangat.
12. Havid yang sudah memberikan nuansa religi dalam pemikiran penulis.
13. Segenap teman siyasa yang menjadi teman seperjuangan dalam belajar.

## KATA PENGANTAR

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على أمور الدنيا والدين أشهد أن لا إله إلا الله وأشهد أن  
محمدا رسول الله اللهم صل على سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين.

Puji dan syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT. Tuhan Semesta alam yang tak pernah lekang memberikan segala bentuk kenikmatan untuk semua makhluk-Nya. Semoga kita termasuk golongan yang senantiasa diberikan taufik dan hidayah-Nya sehingga dapat mencapai kemuliaan hidup di dunia dan di akhirat. Puji syukur kehadiran Allah SWT penyusun panjatkan atas segala rahmat, nikmat, taufik dan ‘inayah-Nya sehingga penyusun bisa menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Kebijakan Pemda Kab. Gunungkidul Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul, DIY” sebagai bagian dari tugas akhir dalam menempuh studi Sarjana Strata Satu (S1) di Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Shalawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad saw. segenap keluarga dan para sahabatnya yang tak pernah mengenal lelah memperjuangkan agama Islam sehingga manusia dapat mengetahui jalan yang benar dan jalan yang batil.

Dengan segenap kerendahan hati, saya selaku penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materil, tenaga dan fikiran sehingga penyusunan skripsi tersebut berjalan dengan baik. Oleh karena itu tak lupa penulis menghaturkan rasa ta’zim dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agus. Muh. Najib, S.Ag., M. Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
  2. Bapak Dr. H. M. Nur, S.Ag., M. Ag., selaku Ketua Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
  3. Bapak Drs. Oman Fathurohman SW, MA. selaku pembimbing dan penguji I. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan dan dengan sabar membimbing skripsi saya.
  4. Bapak Sunaryo, selaku TU Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
  5. Bapak dan Ibu Dosen Beserta Seluruh Civitas Akademika Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
  6. Dinas Sosial Kabupaten Gunungkidul, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunungkidul, DIY., khususnya M.Dodi Wijaya Ketua Komisi D Fraksi Partai Amanat Nasional .
  7. Teman-teman satu jurusan siyasah angkatan 2011, Norika, Usman, Rouf, Hafid dan teman-teman lain yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.
- Akhirnya semoga skripsi ini bermanfaat bagi semua pecinta ilmu serta diterima sebagai amal kebaikan di sisi Allah. Amin ya Rabb al-alamin.

Yogyakarta, 26 Agustus 2016  
Penulis,

Muhammad Shidiq Zulfikar

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN SURAT PERSETUJUAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>x</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	4
D. Tinjauan Pustaka .....	6
E. Kerangka Teoritik .....	7
F. Metode Penelitian.....	9
G. Sistematika Pembahasan .....	13
<b>BAB II: KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA DALAM ISLAM, MASLAHAH MURSALAH DAN LAYANAN PUBLIK</b>	
A. Kebijakan Penanggulangan Bencana Dalam Islam.....	15

1. Fiqh Siyasah .....	15
2. Fiqh Siyasah Dusturiyah .....	17
3. Fiqh Kebencanaan Perspektif Muhammadiyah .....	19
4. Penanggulangan Bencana Berbasis Komunitas NU .....	23
B. Masalah Mursalah .....	28
1. Definisi dan Syaratnya .....	28
2. Kehujahan Masalah Mursalah .....	31
3. Masalah Sebagai Landasan Penanggulangan Bencana .....	33
C. Pelayanan Publik .....	34
1. Pengertian Pelayanan Publik .....	34
2. Asas-Asas Pelayanan Publik .....	35
3. Standar Pelayanan Publik .....	37

### **BAB III: KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN**

A. Gambaran Umum .....	40
B. Landasan Yuridis Dalam Kebijakan Pemda .....	44
C. Latar Belakang Lahirnya Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 (Kawasan Rawan Bencana Kekeringan) .....	47
D. Fenomena Kekeringan Di Kabupaten Gunungkidul .....	53
E. Implementasi Kebijakan Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan .....	54
F. Peran Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa Girisuko .....	57

### **BAB IV: ANALISIS KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN**

A. Identifikasi Kebijakan .....	60
B. Efektifitas Perda Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 .....	61
C. Pandangan Masalah Mursalah Terhadap Kebijakan .....	63

D. Implementasi Kebijakan Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa Girisuko Perspektif Layanan Publik .....	67
--	----

## **BAB V: PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	72
B. Saran.....	74

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>75</b>
-----------------------------	-----------

## **LAMPIRAN**

<b>1. DAFTAR TERJEMAHAN.....</b>	<b>I</b>
<b>2. PEDOMAN WAWANCARA.....</b>	<b>II</b>
<b>3. SURAT IJIN PENELITIAN .....</b>	<b>IV</b>
<b>4. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK PEMDA .....</b>	<b>V</b>
<b>5. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK DINAS SOSIAL .....</b>	<b>VI</b>
<b>6. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK KECAMATAN .....</b>	<b>VII</b>
<b>7. UU NO. 24 TAHUN 2007 .....</b>	<b>VIII</b>
<b>8. PERDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL NO. 6 TAHUN 2011 PASAL 32.....</b>	<b>XI</b>
<b>9. CURRICULUM VITAE.....</b>	<b>XXII</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kebijakan Pemerintah dalam menanggulangi bencana tertulis dalam UU No. 24 Tahun 2007 yang membahas mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana dengan landasan nilai kelembagaan, distribusi kewenangan dan aturan hukum.<sup>1</sup> Adapun dalam system *desentralisasi* terkait hal ini Pemda mempunyai kewenangan otonomi dalam mengatur suatu kebijakan di daerahnya sendiri. Terkait penulisan ini, penulis akan meninjau kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi bencana kekeringan. Sehubungan dengan itu Pemda Kabupaten Gunungkidul mengeluarkan kebijakan terkait permasalahan kekeringan yang termaktub dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No.6 Tahun 2011 mengenai rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030. Dalam perda tersebut mengatur tentang penataan ruang yang dapat meningkatkan keselamatan, kenyamanan, kehidupan, dan penghidupan.<sup>2</sup>

Adapun cakupan mengenai Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 mengatur juga tentang penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan, kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Terkait hal ini

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007

<sup>2</sup> Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030

dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 27 ayat 2 membahas mengenai kawasan rawan bencana yang menjadi penetapan kawasan lindung.<sup>3</sup>Selanjutnya dijelaskan lebih rinci lagi mengenai cakupan kawasan-kawasan rawan kekeringan yang perlu dilindungi dan ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Adapun dalam cakupan kawasan bencana kekeringan dijelaskan dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 yang sudah ditentukan cakupan wilayah yang akan ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang meliputi: Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Paliyan, Kecamatan Saptosari, Kecamatan Tepus, Kecamatan Tanjungsari, Kecamatan Girisubo, Kecamatan Rongkop, Kecamatan Semanu, Sebagian Kecamatan Wonosari, Kecamatan Patuk, dan Kecamatan Gedangsari.<sup>4</sup>

Dalam kebijakan tersebut penulis akan meneliti mengenai implementasi Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 yang berbentuk Program Kerja yang nyata dalam upaya penanggulangan bencana kekeringan. implementasi Perkab tersebut ditinjau dengan perspektif asas layanan publik. Disamping itu terkait kebijakan Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 akan ditinjau juga dengan perspektif *masalah mursalah*. Adapun yang menjadi study kasusnya adalah wilayah Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul.

---

<sup>3</sup> Pasal 27 ayat (2)

<sup>4</sup> Pasal 32

Permasalahan kekeringan di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul merupakan bencana tahunan yang selalu terjadi pada musim kemarau. Hal ini karena karakteristik daerah tersebut mempunyai lapisan tanah yang tersusun dari batu gamping sehingga menyebabkan cadangan air tersimpan dalam tanah yang cukup dalam. Kesulitan untuk menemukan air di daerah karst hal ini disebabkan karena memang kondisi batuan berupa *karbonat* yang memiliki karakteristik mudah meloloskan air.<sup>5</sup> Cekungan pada tanah mentransfer sejumlah besar air permukaan menjadi air bawah tanah. Air bawah tanah merembes melalui celah-celah (*cracks*) menurut kemiringan lapisan batuan (*dip*) hingga menjadi aliran air bawah tanah. Aliran air ini berfluktuasi menurut musim sehingga mengalir melalui sesar, retakan, kekar, dan celah antar bidang lapisan. Proses pelarutan batuan yang terjadi akibat adanya interaksi air hujan, *karbondioksida* dan batuan *karbonat* telah menyebabkan terbentuknya kawasan *karst* (Ford dan William, 1992).<sup>6</sup>

Pada musim kemarau di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul telaganya sering mengalami kekeringan terutama di Padukuhan Temuireng I, Padukuhan Temuireng II, dan Padukuhan Gebang. Realitanya masyarakat sangatlah bergantung pada telaga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari,

---

<sup>5</sup> Ahmad Cahyadi, *Pengelolaan Kawasan Karst dan Peranannya dalam Siklus Karbon di Indonesia*. Yogyakarta: Paper on Seminar Nasional Perubahan Iklim di Indonesia, Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2010

<sup>6</sup> Tjahyo Nugroho, [http://www.bgl.esdm.go.id/publication/index.php/dir/article\\_detail/313](http://www.bgl.esdm.go.id/publication/index.php/dir/article_detail/313) diakses pada tanggal 12 juni 2016

tentu saja dalam permasalahan tersebut diperlukan suatu penanganan khusus dalam menanggulangi kekeringan. Upaya-upaya Pemda Kabupaten Gunungkidul sangat diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan kekeringan.

Dalam hal ini penulis akan meninjau implementasi kebijakan berupa layanan publik dalam menanggulangi kekeringan sudah memenuhi standar layanan publik yang baik/ belum. Selain itu kebijakan yang sudah dibuat Pemda Kabupaten Gunungkidul terkait kekeringan akan ditinjau dengan metode *Ushul fiqh* yaitu *Maslahah Mursalah*.

Adapun arahan penelitian ini UU No. 24 Tahun 2007 bermuatan tentang Penanggulangan Bencana menjadi acuan terbentuknya Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 yang kemudian akan dikaji dengan perspektif Islam. Lain daripada itu implementasi dari Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 akan ditinjau dengan asas layanan publik, hal ini terkait layanan publik yang diberikan di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi bencana kekeringan yang selalu rutin pada musim kemarau.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi permasalahan kekeringan sudah memenuhi konsep masalah mursalah?
2. Bagaimana implementasi Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan perspektif layanan publik ?

## C. Tujuan dan Kegunaan

### 1. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis paparkan sebelumnya, maka dalam penulisan Skripsi ini terdapat tujuan penelitian secara subjektif dan objektif, yakni:

#### a. Tujuan Subjektif

Tujuan Subjektif dari penelitian serta penulisan ketatanegaraan ini adalah untuk melengkapi syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan Strata-1 (S1), dan memperoleh gelar Sarjana Hukum Islam (SHI) pada Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga.

#### b. Tujuan Objektif

- 1) Untuk mengetahui dan mengkaji mengenai efektifitas Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 mengenai penanganan kekeringan dalam perspektif layanan publik di Daerah Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunung Kidul, DIY.
- 2) Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam perspektif masalah mursalah mengenai permasalahan kekeringan di daerah Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunung Kidul, DIY.

### 2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam khazanah ilmu pengetahuan. Relevansi ilmu fiqh islam terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat menjadi referensi berupa solusi-solusi yang bisa dikaji kembali oleh Pemda Kabupaten Gunungkidul, dan dapat mengetahui kualitas layanan publik yang diberikan kepada masyarakat setempat.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Berdasarkan pengamatan dan penelusuran dari penulis tentang “KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY”. Belum pernah diadakan penelitian oleh peneliti lain.

Tema yang hampir serupa pernah ditulis oleh Ahmat Zainal Abidin yang merupakan mahasiswa Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Surakarta 2014.yang berjudul ”PERAN PEMERINTAH DESA DAN KESIAPSIAGAAN MASYARAKAT DALAM MENGHADAPI BENCANA KEKERINGAN DI DESA LOROG KECAMATAN TAWANGSARI KABUPATEN SUKOHARJO”. Dalam skripsi ini lebih mengarah pada permasalahan tingkat ketahanan warga desa dan kesiapsiagaan dalam menghadapi kekeringan di suatu daerah. Dalam skripsi Ahmad Zainal Abidin mempunyai persamaan dengan skripsi penulis yaitu objek yang di kajinya. Terkait mengenai obyek yang dikaji dalam hal ini

mempunyai suatu persamaan yang mendasar yaitu mengenai permasalahan kekeringan. Selain persamaan adapula perbedaan dalam kedua skripsi tersebut yaitu adalah lokasi penelitian, dan mata pisau yang di gunakan untuk mengakajinya.

Dalam rumusan masalah penulis lebih mengidentifikasi mengenai pandangan layanan publik terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam menangani kekeringan. Selain itu penulis juga meninjau dengan tinjauan *ushul fiqh* yaitu perspektif *maslahah mursalah*. Sedangkan skripsi Ahmat Zainal Abidin lebih meneliti tentang rencana pemerintah desa dalam menanggulangi kekeringan dan kesiapsiagaan warga setempat.<sup>7</sup> Berdasarkan tingkat kewenangan pun berbeda dalam skripsi Ahmat Zainal Abidin subjek penelitiannya adalah Pemerintah Desa, sedangkan skripsi penulis adalah Pemerintahan Daerah Kabupaten.

## **E. Kerangka Teori**

Bencana alam adalah suatu peristiwa alam yang mengakibatkan dampak besar bagi populasi manusia. Dalam menanggulangi suatu bencana, pemerintah memerlukan suatu kebijakan untuk mengatasinya. Sejalan dengan metode islam terdapat cara-cara dalam mengatur suatu kebijakan sesuai dengan permasalahan yang terjadi. Selain itu dalam pembuatan peraturan pemerintahan harus mempunyai landasan-landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Terkait perspektif islam terdapat

---

<sup>7</sup>Abidin Ahmat Zainal, “.Peran Pemerintah Desa Dan Kesiapsiagaan Masyarakat Dalam Menghadapi Bencana Kekeringan Di Desa Lorog Kecamatan Tawang Sari Kabupaten Sukoharjo, ” skripsi Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan ,Universitas Muhammadiyah Surakarta, (Tahun 2014)

ilmu fiqih yang mengatur tentang ketatanegaraan yaitu adalah *fiqh siyasah*. Metode *fiqh siyasah* merupakan kajian hukum islam yang mengatur tentang suatu kebijakan pemerintahan. Adapula metode islam untuk memahami persoalan bencana yaitu *fiqh bencana*. *Fiqh bencana* merupakan kajian islam dalam mengatur tentang persoalan pra bencana, bencana, masa tanggap bencana, hingga masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Islam memandang islam dengan sangat serius, sebagian besar Al-Qur'an membahas alam, baik langsung maupun tak langsung. Hakikat alam di tentukan oleh 5 prinsip yaitu Profanitas, keterciptaan keteraturan, bertujuan, dan ketundukan.

Dalam membuat peraturan untuk mengatur suatu daerah, hal ini harus disesuaikan dengan kemaslahatan secara umum, karena hukum yang tidak didasarkan pada kemaslahatan itu bersifat pemaksaan. Dalam konteks masalah, imam syatibi memberikan ketentuan yang harus dijadikan pertimbangan, diantaranya: pertama, masalah itu bersifat rasional dan tidak masuk kedalam ibadah mahdhoh. Kedua, masalah harus sesuai dengan tujuan syari'ah secara umum. Ketiga, masalah harus menjaga masalah-masalah primer yang dilazimkan dalam agama. Hal ini mengarahkan pada kaedah-kaedah *fiqh bencana* dalam pembuatan peraturan dengan tinjauan dari *masalah mursalah*. Sebagaimana kaedah *fiqh siyasah*, *fiqh siyasah* mempunyai metode dalam memberikan suatu kebijakan dan pengaturan dalam pembuatan kebijakan pada suatu pemerintahan yang juga terkait dengan konsep *masalah mursalah*.

Kebijakan Pemda Kabupaten Gunung kidul dalam menanggulangi kekeringan diatur dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 mengenai penanggulangan bencana kekeringan. Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan masyarakat. Hal ini memberikan arah dalam perubahan pola pikir aparatur Pemerintah Daerah. Pola pikir tersebut bertujuan agar pemimpin menyikapi permasalahan dengan bijaksana. Perubahan pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih berorientasi pada pelayanan, hal tersebut menjadi acuan berpikir pemegang kekuasaan dalam memberikan layanan publik kepada masyarakat. Paradigma yang semulanya didasarkan pada paradigma *rule government* dengan mengedepankan prosedur, berubah dan bergeser menjadi paradigma *good governance* yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai *regulator(rule government)* harus mengubah pola pikir dan kinerja penyelenggaranya. Hal ini disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan publik. Untuk terwujudnya *good government*, dalam menjalankan pelayanan publik, pemerintah harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan

publik berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan kepastian hukum.<sup>8</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, metode yang digunakan adalah sebagai berikut:

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian lapangan (*FieldResearch*). Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung kelapangan atau tempat yang dijadikan subyek penelitian, subyek dalam penelitian ini adalah “PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL”, DINAS SOSIAL KABUPATEN GUNUNGKIDUL”, DAN “PIHAK KECAMATAN KABAG KESRA”. Dengan penelitian lapangan maka penelitian ini bertitik tolak dari data primer yang didapat langsung dari lapangan sebagai sumber pertama dengan cara wawancara.<sup>9</sup> Kemudian penyusun mengkaji dan menelusuri data-data dari tempat yang menjadi obyek pada penelitian ini.

### **2. Sifat penelitian**

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif-analitik, yaitu mendeskripsikan semua data yang ada diperoleh secara jelas dan rinci, sekaligus menganalisa permasalahan

---

<sup>8</sup> Depdagri-LAN, Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accoutability, and Quality Management). Jakarta, 2007, hal. 34

<sup>9</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, cet ke-2, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996), hlm. 15-16.

yang ada untuk menjawab rumusan masalah. Fokus penelitiannya yakni tentang efektifitas kebijakan dalam kualitas layanan publiknya dan tinjauan *masalah mursalah* terhadap Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan.

### 3. Pendekatan masalah

Untuk menganalisa data yang diperoleh dari hasil penelitian ini, penyusun menggunakan pendekatan dengan membahas prinsip atau kaidah dengan menggunakan teori *fiqh masalah mursalah* dan teori layanan publik. Dalam pendekatan tersebut peneliti meneliti fenomena yang ada dilapangan dengan wawancara yang mendalam dengan pihak-pihak terkait. Sedangkan dalam pendekatan yuridis lebih menitikberatkan pada aspek-aspek hukum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 32.

### 4. Teknik pengumpulan data

Pada penelitian ini penyusun mengambil data dari dua sumber data, yaitu data hasil wawancara dan hasil pustaka.

#### a. Data primer

Data primer dalam penelitian ini terdiri dari Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 32 tentang penanganan Kawasan rawan kekeringan, serta hasil wawancara yang mendalam dengan pihak Pemerintah Daerah, Dinas Sosial, dan Kesra.

#### b. Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka yang bersumber pada karya ilmiah, jurnal, ensiklopedia, media online, dan peraturan perundang-undangan serta tulisan-tulisan yang berkaitan dengan topik yang dikaji.

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan dua tahap teknik pengumpulan data. Pertama, dengan interview atau wawancara yaitu dengan menggunakan dialog langsung dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian ini.

Kedua, dengan teknik dokumentasi yaitu dengan cara penelusuran mengenai peraturan-peraturan yang memuat tentang penanganan kekeringan. Dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 32 berfungsi sebagai bahan kajian yang akan diteliti.

c. Analisa data

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan pendekatan normatif-yuridis yang berangkat dari analisa pandangan Perda dengan membenturkan antara hasil wawancara yang dilakukan dilapangan dengan pandangan *masalah mursalah*. Hal ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana keterlibatan dan keseriusan pemerintah dalam memberikan penanganan kekeringan yang daerahnya sering terjadi kekeringan.

Selanjutnya data yang dihimpun dianalisa berdasarkan pada aspek sosial. Dengan adanya analisa yang seperti ini kemudian didapatkan

kesimpulan akhir mengenai perspektif kebijakan *layanan publik* dan tinjauan *masalah mursalah* terhadap kebijakan pemerintah (Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 32) serta implementasi teori dengan Perda sudah sesuai atau belum.

### **G. Sistematika Pembahasan**

Bab I, Menjelaskan tentang latar belakang penulis untuk meneliti suatu permasalahan baik dari segi prespektif dan dari segi kondisi kekeringan. Suhubung dengan hal ini, penulis akan meninjau 4 (empat) struktur penting. Pertama prespektif *layanan publik*, yang kedua *masalah mursalah*, yang ketiga kebijakan pemda ,dan yang ke-empat adalah dampak kekeringan di daerah titik rawan Girisuko, Panggang, Gunungkidul yang di ikuti dengan rumusan masalah, tujuan, tinjauan pustaka, dan kerangka teori. Dalam bab ini lebih mengarah kepada pokok atau pondasi yang akan menjelaskan hal terkait pada bab selanjutnya.

Bab II, Menjelaskan tentang konsep kebijakan dalam Islam, *masalah mursalah*, dan layanan publik. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis terkait cara berpikir dan cara bersikap dalam menghadapi bencana yang seharusnya.

Bab III, Menjelaskan tentang gambaran umum berupa data-data dari tinjauan lokasi sampai ke grafik-grafik berupa informasi mengenai permasalahan kekeringan. Data disajikan dengan meninjau sejarah, wawancara dan berita ter *up to date* yang

menjadi referensi Adapun data yang diperlukan dalam bab ini yakni data mengenai program kerja Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi permasalahan kekeringan.

Bab IV, Menjelaskan tentang pembahasan, dalam hal ini data-data yang sudah diperoleh akan ditinjau dengan sudut pandang/ perspektif. Terkait bab ini, penulis akan mengkaji data secara mendalam dengan perspektif *Fiqh Siyarah*, *Fiqh Kebencanaan*, *Layanan Publik*, dan *Maslahah mursalah* dan menyesuaikan data dengan prinsip teori tersebut.

Bab V, Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai kesimpulan pokok untuk menjawab rumusan masalah secara garis besar. Adapun teori layanan publik dan masalah mursalah menjadi tolak ukur kesesuaian penelitian.

## BAB II

### KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BENCANA DALAM ISLAM, MASLAHAH MURSALAH, DAN LAYANAN PUBLIK

#### A. Kebijakan Penanggulangan Bencana Dalam Islam

Dalam ajaran islam mempunyai suatu sumber hukum dalam mengatur hubungan antara tuhan, manusia, dan alam yang berpedoman pada Al-Qur'an dan Hadis. Untuk menganalisa suatu peraturan hukum islam di perlukanya metode *ushul fiqh* sebagai pondasi dalam mengkaji sumber hukum yang termaktub dalam Al-Qur'an dan Hadis. Sedangkan pada bidang tertentu *ushul fiqh* di kaji lebih spesifik dengan adanya *ilmu fiqh* yang di ibaratkan bahwa *ushul fiqh* sebagai pondasinya sedangkan *ilmu Fiqh* adalah sebuah bangunannya. Berikut penjelasan *ilmu fiqh* terkait penulisan:

##### 1. Fiqh Siyasah

*Al-siyasah* berasal dari kata mengatur, mengendalikan, mengurus, membuat keputusan, memerintah, dan memimpin. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian harfiah, kata siyasah berarti pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan arti-arti lainnya. Secara tersirat, dalam pengertian *al-siyasah*, terkandung dua dimensi yang berkaitan satu sama lain. Pertama, "tujuan" yang hendak dicapai melalui proses pengendalian. Kedua, "cara" pengendalian menuju tujuan tersebut. Pengertian harfiah tidak

menjelaskan ihwal fiqh siyasah yang sesungguhnya. Tujuan apa yang dicapai dengan pengendalian menurut fiqh siyasah. Cara apa yang dipakai untuk mencapai tujuan tersebut menurut fiqh siyasah. Dengan demikian, pengertian teknis akademis mengenai siyasah dipandang perlu. Ibn'aqil, sebagaimana di kutip ibn al-qayyim menakrifkan:

“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>10</sup>

Pembidangan *fiqh siyasah* dalam kurikulum Fakultas syariah dibagi dalam 4 bidang, yaitu:

- a. *Fiqh Siyasah Dusturiyyah*, yang mengatur hubungan antar warga Negara dengan lembaga Negara dari Negara yang satu dengan warga Negara dan lembaga Negara yang lain dalam batas-batas administratif suatu Negara.
- b. *Fiqh Siyasah Dawliyyah*, yang mengatur antara warga Negara dengan lembaga Negara dari Negara yang satu dengan warga Negara dan lembaga Negara dari negara lain.
- c. *Fiqh Siyasah Maliyyah*, yang mengatur tentang hak dan kewajiban kepala Negara dalam pemasukan, pengelolaan, dan pengeluaran uang milik Negara.

---

<sup>10</sup> Ibn Al- Qayyim al-Jawziyyah, Op. cit.,hlm. 16.

- d. *Fiqh Siyasah Harbiyah*, yang mengatur tentang wewenang atau kekuasaan serta peraturan pemerintahan dalam keadaan perang atau darurat.

Dalam kaitan penelitian ini, jenis fiqh siyasah yang sesuai dengan kajian adalah *Fiqh Siyasah Dusturiyyah*.

## 2. Fiqh Siyasah Dusturiyah

Kata “*dusturi*” berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah seorang 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 dasar / pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (*konfrensi*) maupun yang tertulis (*konstitusi*).<sup>11</sup>

Dalam kurikulum fakultas Syari’ah digunakan istilah fiqh *dusturi*, yang dimaksud dengan *dusturi* : “*dusturi*” adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat-istiadatny.<sup>12</sup> Abdul A’la Al-Maududi menakrifkan *dustur*

---

<sup>11</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, konstekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 154.

<sup>12</sup> A. Djazuli, *fiqh siyasah; implementasi umat dalam rambu-rambu syariah* (Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 52.

dengan suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu Negara.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas. Dengan demikian, *Siyasah Dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat. Artinya undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syariat yang disebutkan didalam Al Quran dan yang dijelaskan sunnah nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamallah maupun berbagai macam hubungan yang lain.<sup>13</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah cerminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan startifikasi sosial, kekayaan pendidikan dan agama<sup>14</sup>, Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-

---

<sup>13</sup> Yusuf al-qardhawi, *fiqh daulah dalam prespektif alquran dan sunnah* alih bahasa kathon suhadi, hlm. 46-47.

<sup>14</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 165.

undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fiqh siyasah akan tercapai<sup>15</sup>.

Akan hal-hal yang diuraikan di atas, siyasah dusturiyah dapat dikatakan sebagai bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara, yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Terkait perundang-undangan efektifitas berupa kebijakan tersebut memerlukan kinerja yang nyata dalam merealisasikan undang-undang. Lain daripada itu dalam islam terdapat ilmu fikih yang mengkaji tentang permasalahan bencana dan penanggulangannya yang di jelaskan pada uraian selanjutnya.

### 3. Fiqih Kebencanaan Perspektif Muhammadiyah

Fiqih Kebencanaan adalah upaya untuk memahami, menjelaskan, mengantisipasi, dan menyikapi peristiwa-peristiwa kebencanaan berdasarkan values, ethics, dan ethos dalam Al-Qur'an dan Hadis. Adapun dalam fiqh kebencanaan ditinjau dari 2 aspek yaitu dari cara memandang dan cara menyikapi. Cara memandang pun masih terbagi lagi menjadi dua sudut pandang yaitu secara teologis dan sosiologis. Cara memandang bencana secara teologis yaitu mempunyai perspektif

---

<sup>15</sup> A. Djazuli, *fiqh Siyasah, Implementasi Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta : Kencana, 2009), hlm. 47

bahwa Allah maha pengasih dan penyayang (rahmah),<sup>16</sup> maka apapun yang diberikan kepada manusia selalu baik dan penuh kasih. Begitu juga, manusia yang memahami dengan baik “hakikat” bencana akan memandang bencana sebagai sebuah kebaikan, menjadi sarana meningkatkan kualitas iman. Bencana bukan merupakan bentuk amarah dan ketidakadilan Allah kepada manusia, namun sebaliknya bencana merupakan bentuk kebaikan dan kasih sayang (rahmah). Dalam cara pandang ini bencana dipandang sebagai media untuk introspeksi seluruh perbuatan manusia.

Sedangkan cara memandang bencana secara sosiologis yaitu cara memandang bencana dengan memahami peran manusia terhadap alam. Peran manusia adalah menjadi khalifah di bumi yang mempunyai tanggung jawab untuk menjaga hubungan dengan alam dan manusia. Selain itu khalifah harus mengetahui dan memahami apa yang berlaku di tempat lain, baik dalam arti perbedaan kota, negara atau kawasan. kemudian khalifah harus memiliki perencanaan yang kuat terhadap apa yang akan dia lakukan dalam rangka mengumpulkan bekal untuk masa depan.

Selain dari cara memandang ada pula aspek cara menyikapi bencana, cara menyikapi bencana ini merupakan suatu implementasi dari suatu tindakan yang mempunyai dasar dalam bersikap. Dalam menghadapi bencana cara menyikapi pun dibagi menjadi 3 yaitu etis, antisipatif, dan teknis.

---

<sup>16</sup>Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah , *Fikih Kebencanaan*, (Yogyakarta: Majelis Tarjih dan Tajdid atas kerjasama dengan Lembaga Penanggulangan Bencana Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2015), hlm. 45.

Cara menyikapi *Etis* adalah menyikapi bencana dengan sabar dan hati memahami bahwa seluruh peristiwa adalah kehendak Allah, selain itu lisan bersikap tarji' berikut dengan usaha untuk menuju kebaikan setelah bencana terjadi. Oleh karena itu diperlukan usaha untuk membuat kebaikan-kebaikan jauh sebelum musibah keburukan terjadi. Tambahan pula sikap syukur dalam menyikapi bencana, caranya dengan berprasangka baik terhadap bencana yang sedang terjadi.

Sedangkan cara menyikapi *preventif* yaitu dengan melakukan *mitigasi* dan kesiapsiagaan terhadap bencana. Selain itu diperlukan pula pencegahan berupa tanggap darurat. Dalam hal ini tanggap darurat bertujuan untuk menyelamatkan kelangsungan kehidupan manusia, mengurangi penderitaan korban bencana, dan meminimalkan kerugian material. Tindakan pencegahan selanjutnya dengan *recovery* dan *rehabilitasi*. *Recovery* dan *rehabilitasi* yaitu perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai tingkat yang memadai. Cara penyikapan pencegahan yang diperlukan dalam pencegahan yang terakhir ini diperlukan pula *rekonstruksi* dengan membangun semua prasarana dan sarana.

Selanjutnya cara menyikapi teknis, dalam hal teknis ini memerlukan tolak ukur dalam menangani bencana yaitu mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, recovery, pemenuhan hak korban, teknis ibadah pada saat bencana, dan penanganan penyalahgunaan bantuan. Pada sikap ini mengarahkan pada hal yang rinci dalam melakukan upaya-upaya penanggulangan bencana sesuai dengan program yang akan dijalankan dan direalisasikan dengan kinerja yang nyata.

Dengan demikian fikih kebencanaan lebih mengkaji mengenai prinsip-prinsip cara pandang dan cara bersikap dalam menghadapi bencana. Adapun tindakan praktis penanggulangan bencana perspektif Muhammadiyah dalam kinerja yang nyata, sebagai berikut:

a. Mitigasi dan kesiapsiagaan terhadap bencana

Mitigasi bencana adalah tindakan pada tahap pra bencana yang tujuannya untuk meminimalkan dampak yang ditimbulkan oleh bencana. Mitigasi bencana mencakup perencanaan dan pelaksanaan tindakan untuk mengurangi dampak dari suatu bencana yang dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Upaya mengurangi resiko bencana dapat dilakukan baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana.

b. Tanggap darurat

Tanggap darurat adalah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan kelompok rentan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan darurat.

c. Pemulihan (Recovery) Setelah Bencana

Istilah *recovery* pasca bencana sesuai UU Nomor 24 Tahun 2007 meliputi rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua

aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pasca bencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalanya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pasca bencana. Sementara *rekonstruksi* merupakan pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pasca bencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan perkembangannya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban. Adapun dalil terkait dalam pedoman sikap ini, sebagai berikut:

يا بنيّ اذ هبوا فتحسّسو من يو سف و أخيه ولا تيأسوا من رّوح الله , أنّه لا ييأس من رّوح الله إلاّ القوم الكفرون<sup>17</sup>

#### 4. Penanggulangan Bencana perspektif NU

Dalam perspektif NU menghadapi bencana tidak jauh berbeda dengan perspektif Muhammadiyah, keduanya sama-sama mempunyai cara pandang yang sama dalam menghadapi bencana. Akan tetapi perspektif NU dalam menangani bencana mengarah pada basis komunitas kemasyarakatan. ~

Urgensi peran masyarakat dalam penanggulangan bencana disebabkan antara lain rakyat adalah pemangku kedaulatan, rakyat adalah pelaku sekaligus sasaran pembangunan. Dampak bencana selama ini yang paling merasakan implikasi dari dampaknya adalah rakyat, oleh karena itu sudah saatnya rakyat menjadi penentu

---

<sup>17</sup> Yusuf (12) : 87

dalam setiap program pembangunan. Untuk itu dalam penanggulangan bencana, masyarakat merupakan garda pertama dalam merespon bencana sehingga akan semakin kecil kemungkinan yang ditimbulkan berupa kerugian dan korban.<sup>18</sup>

Adapun tindakan dalam menanggulangi bencana perspektif NU berbasis komunitas, sebagai berikut:

a. Tahap Pencegahan dan Mitigasi

Adapun tahap kegiatan pengelolaan resiko bencana berbasis komunitas meliputi:

- 1) Memilih Komunitas;
- 2) Mengenal dan membangun hubungan baik dengan komunitas yang dipilih;
- 3) Melakukan kajian resiko bencana secara partisipatif;
- 4) Mengidentifikasi alternative tindakan pengelolaan resiko dan perencanaan pengurangan resiko bencana;
- 5) Implementasi tindakan pengurangan resiko;
- 6) Pemantauan dan evaluasi implementasi tindakan pengurangan resiko secara partisipatif;

---

<sup>18</sup> Pusat Mitigasi Bencana-ITB, Draf Manual/Panduan Pelaksanaan Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas- Nahdlatul Ulama, Bagian III Konsep Pengelolaan Bencana, 2007.

- 7) Pembentukan organisasi pengelolaan resiko bencana berbasis komunitas;

b. Tahap Kesiapsiagaan

Kesiapsiagaan di artikan sebagai upaya untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian langkah-langkah yang tepat, efektif dan kesiap-siagaan. Misalnya; penyiapan sarana komunikasi, pos komando.

- 1) Sistem Peringatan Dini, usaha kesiapsiagaan perlu disepakati pengenalan *system* peringatan dini. Sistem peringatan dini yaitu upaya memberikan tanda peringatan bahwa bencana kemungkinan akan segera terjadi. Sistem peringatan dini harus dipahami oleh anggota masyarakat, misalnya dengan menggunakan peralatan yang paling sederhana seperti bunyi kentongan sebagai tanda datangnya bahaya.
- 2) Pendidikan, Pelatihan dan Simulasi, pengetahuan kebencanaan akan dapat memunculkan kesadaran masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana, mulai dari pemda dan aparatnya, struktur pemerintahan sampai ke tingkat Desa atau Kelurahan.
- 3) Perencanaan *Kontingensi*, perencanaan *kontingensi* dapat didefinisikan sebagai proses perencanaan kedepan, dalam keadaan ketidakpastian, dimana skenario dan tujuan sudah disepakati, tindakan-tindakan manajerial dan teknis sudah di tentukan dan

rancangan *system* tanggapan sudah diatur pelaksanaannya untuk mencegah atau menanggapi keadaan darurat. Proses perencanaan *kontingensi* harus melibatkan sekelompok orang atau organisasi yang bekerjasama secara berkelanjutan untuk merumuskan dan menyepakati tujuan-tujuan bersama dengan mendefinisikan tanggung jawab dari tindakan-tindakan yang diambil oleh masing-masing pihak. Perencanaan *kontingensi* merupakan prasyarat bagi tanggap darurat yang cepat dan efektif. Perencanaan kontingensi akan menjadi dasar bagi rencana penanggulangan bencana tanggap darurat.<sup>19</sup>

- 4) Kesiapsiagaan melalui Pendekatan Kegiatan Keagamaan, selain apa yang sudah disebutkan di atas, kesiap-siagaan juga perlu dilakukan dengan menggunakan pendekatan dengan kegiatan keagamaan. Dalam islam beberapa kegiatan disunnahkan untuk dilakukan dalam menghadapi ancaman bencana, antara lain misalnya, dalam menghadapi bencana kekeringan, umat islam di anjurkan untuk melakukan shalat *istisqa'* (shalat minta hujan) yang dilakukan secara massal (berjama'ah) bersama masyarakat.

### c. Tanggap Darurat

---

<sup>19</sup> Toha, Sigit”Gendon”Widyanto dkk, Berkawan dengan ancaman, Jakarta: Walhi, hal.81

Pada akhirnya jika bencana dari sumber bahaya terpaksa harus terjadi, maka tindakan tanggap darurat harus dilakukan sesegera mungkin agar dapat mengurangi dampak yang lebih besar, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda. Secara sinergis juga diperlukan bantuan darurat (*relief*), yaitu upaya memberikan bantuan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, tempat tinggal sementara, kesehatan, sanitasi dan air bersih.

Dalam perspektif Islam, bencana adalah hak *prerogatif* (taqdir) Allah namun seiring dengan hal itu musibah (bencana) yang dialami manusia juga tidak lepas dari akibat perbuatan pelanggaran manusia itu sendiri. Dalam al-Qur'an dijelaskan :

ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا

لعلهم يرجعون<sup>20</sup>

Namun demikian, apapun jenis bencananya, manusia berkewajiban berusaha (berikhtiyar) untuk mencegah dan menanggulangi bencana tersebut, paling tidak untuk mengurangi resikonya (*ad-dlarar yuzal*). Beberapa langkah yang perlu dilakukan dalam tanggap darurat antara lain:

- 1) Menyiapkan tim respon cepat;
- 2) Melakukan evakuasi dan penyediaan tempat pengungsian;
- 3) Pengelolaan *system data base*;

---

<sup>20</sup> Ar-Rum (30) : 41

- 4) Pengelolaan bantuan;
- 5) Pemenuhan kebutuhan dasar;
- 6) Terapi medic psikiatrik dan rehabilitas spiritual keagamaan;
- 7) Koordinasi dan evaluasi;

d. *Rehabilitasi dan rekonstruksi*

Dalam perspektif islam, langkah *rehabilitasi* dan *rekonstruksi* perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan pemahaman masyarakat tentang sebab, gejala, dan cara penanggulangan bencana, agar tidak mengalami resiko yang sama.
- 2) Mengapresiasi Tradisi, Budaya dan kearifan lokal dalam proses membangun pada fase pemulihan bencana agar tidak terjadi benturan psikologis dengan masyarakat. Hal ini disebabkan karena masyarakat secara sosiologis dalam bersikap dan berperilaku dipengaruhi oleh keyakinan, pengalaman dan pengetahuan. Dalam kaedah *fiqh* dikenal: “*al-‘aadah muhakkamah*“ artinya adat (kebiasaan) itu dapat dijadikan hukum.
- 3) Menumbuhkan kesabaran dan harapan untuk bangkit kembali tanpa mengurangi kesiapan dalam melakukan introspeksi diri dengan menghindari putus asa.

**B. Masalah Mursalah**

### 1. Definisi dan Syaratnya

Berdasarkan *istiqra*<sup>21</sup> (Penelitian *empiris*) dan nash-nash Al-Qur'an maupun Hadits diketahui bahwa hukum-hukum syari'at Islam mencakup di antaranya pertimbangan kemaslahatan manusia. Pada umumnya, *maslahah mursalah* digunakan dalam mengatur dan mengendalikan persoalan –persoalan yang tidak di atur oleh syariat Al-Qur'an dan Hadis. Oleh karena itu, penerapan *maslahah mursalah* harus berdasarkan pada hasil penelitian yang cermat dan akurat. Dalam kepustakaan *fiqh*, dikenal dengan istilah *istiqra'*. Tanpa penelitian seperti itu, penggunaan *maslahah mursalah* tidak akan menimbulkan kemaslahatan, tetapi justru sebaliknya mengakibatkan kemafsadatan. Sehubungan dengan itu, para ulama mensyaratkan penggunaan *maslahah mursalah* dalam aspek yang ditentukan, menurut Muhammad Abu Zahrah menetapkan 3 Syarat,<sup>22</sup> yaitu:

- a. Keharusan adanya persesuaian antara “kemaslahatan” dengan *maqashid syariah*. Artinya, pemahaman dan pelaksanaan “kemaslahatan” (yang ditetapkan suatu masyarakat, dan terutama penguasaanya) tidak boleh bertentangan dengan pokok-pokok ajaran islam apalagi bertolak belakang dengan dalil-dalil yang *qath'i* kemaslahatan tersebut harus sesuai dengan kemaslahatan yang dikehendaki *syara'*.

---

<sup>21</sup>Dalam istilah ilmu hukum islam, *istiqra'* (induksi) adalah sebuah metode pengambilan kesimpulan umum yang dihasilkan oleh fakta-fakta khusus yang digunakan oleh ahli-ahli *fiqh* untuk menetapkan suatu hukum.

<sup>22</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Al-Alaqah al-Dawlah fi al-Islam*, alih bahasa Muhammad Zein Hasan, Jakarta, Bulan bintang, 1973.

- b. Kemaslahatan tersebut harus bersifat ma'kul. Artinya, masyarakat, terutama para pemegang otoritas dibidang ke ilmunan, akan menerimanya sebagai suatu yang masuk akal (rasional).
- c. Pelaksanaan kemaslahatan tersebut tidak boleh menimbulkan kesulitan, tapi mendatangkan kemudahan.

Persyaratan lain yang di ajukan oleh Abd al-Wahab al-Khalaf, <sup>23</sup> meliputi sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan tersebut harus kemaslahatan yang meyakinkan (hakiki), bukan kemaslahatan yang meragukan. Oleh karena itu, harus berdasarkan pada hasil penelitian yang mendalam.
- b. Kemaslahatan tersebut harus bersifat umum, bukan bersifat khusus. Artinya, lebih banyak memaslahatkan masyarakat secara keseluruhan daripada sekelompok orang atau seseorang tertentu.
- c. Kemaslahatan tersebut tidak boleh bertentangan dengan syariat, baik yang ditetapkan nash atau ijma.

Persyaratan yang dikemukakan kedua ulama di atas Muhammad Abu Zahrah dan Abd al-Wahab al-Khalaf memiliki persamaan dan perbedaan tertentu. Syarat pertama dan kedua dari Abu Zahrah sama dengan syarat pertama dan ketiga dari Abd al-Wahab al-Khalaf, sedangkan syarat ketiga dari Abu Zahrah berbeda dengan syarat kedua dari Abd al-Wahab al-Khalaf.

---

<sup>23</sup> Abd Al-Wahab al-Khalaf, Op. cit., hlm. 99-100.

Maslahah Mursalah yaitu yang mutlak menurut istilah para ahli ilmu ushul fiqh ialah suatu kemaslahatan dimana *syari'* tidak mensyariatkan suatu hukum untuk merealisasikan kemaslahatan itu, dan tidak ada dalil yang menunjukkan atas pengakuan atau pembatalannya. Maslahah ini disebut mutlak, karena ia tidak terikat oleh dalil yang mengakui atau dalil yang membatalkannya.

Jika persyaratan yang dikemukakan oleh kedua ulama tersebut di atas digabungkan, maka persyaratan *maslahah mursalah* meliputi:

- a. Keharusan menetapkan "kemaslahatan" yang sesuai dengan *maqashid syariah*, semangat ajaran, dalil *kulliy*, dan dalil *qath'i* (*wurud* dan *dalalahnya*).
- b. Keharusan menetapkan "kemaslahatan" yang meyakinkan. Artinya, "kemaslahatan" tersebut didasarkan pada penelitian ilmiah yang cermat dan akurat, sehingga tidak meragukan bahwa hal tersebut benar-benar dapat mendatangkan kemanfaatan, dan menghindarkan kemudharatan.
- c. Keharusan menetapkan "kemaslahatan" yang dapat memberi manfaat kepada sebagian besar, bukan sebagian kecil, masyarakat.
- d. Keharusan menetapkan "kemaslahatan" yang memberikan kemudahan, bukan mendatangkan kesulitan, dalam arti dapat dilaksanakan.

## 2. Keshujahan Maslahah Mursalah

Al-Ghazali mengatakan bahwa yang *hajjiyah*, apabila menyangkut kemaslahatan orang banyak bisa menjadi *daruriyyah*. Jumhur ulama umat Islam berpendapat, bahwasannya *masalah mursalah* adalah *hujjah syar'iyah* yang dijadikan dasar pembentukan hukum, dan bahwasannya kejadian yang tidak ada hukumnya dalam nash, atau *ijma*, atau *qiyas*, atau pun *istihsan*, disyariatkan padanya hukum yang dikehendaki oleh kemaslahatan umum.

Alasan Jumhur Ulama dalam menetapkan masalah dapat dijadikan *hujjah* dalam menetapkan hukum, antara lain adalah :

- a. Hasil induksi terhadap ayat atau hadist menunjukkan bahwa setiap hukum mengandung kemaslahatan bagi umat manusia. Dalam hubungan ini Allah berfirman :

و ما أرسلناك إلا رحمة للعالمين<sup>24</sup>

Menurut Jumhur Ulama, Rasulullah tidak akan menjadi rahmat apabila bukan dalam rangka memenuhi kemaslahatan umat manusia. Selanjutnya, ketentuan dalam ayat-ayat Al-Qur'an dan Hadis, seluruhnya dimaksudkan untuk mencapai kemaslahatan umat manusia di dunia dan di akhirat.

- b. Bahwasannya kemaslahatan umat manusia selalu baru dan tidak ada habis-habisnya. Oleh karena itu hukum tidak disyariatkan untuk mengantisipasi kemaslahatan umat manusia yang terus bermunculan dan yang dituntut oleh perkembangan mereka. Namun pembentukan hukum hanya berkisar

---

<sup>24</sup> Al-Anbiya'(21) : 107

pada berbagai kemaslahatan yang diakui oleh *Syar'i* saja, hal ini niscaya akan banyak kemaslahatan manusia yang tertinggal diberbagai tempat dan zaman. Dengan demikian pembentukan hukum tidak mengikuti roda perkembangan manusia dan kemaslahatan mereka.

- c. Bahwa pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini tidak bertentangan dengan hukum atau prinsip yang telah ditetapkan *nash* atau *ijma*. Oleh karena itu tidak sah mengakui kemaslahatan yang menuntut persamaan antara anak laki-laki dan anak perempuan dalam bagian warisan, dalam hal ini kemaslahatan ini dibatalkan karena bertentangan dengan *nash* Al-Qur'an.
- d. Jumhur ulama juga beralasan dengan merujuk kepada beberapa perbuatan sahabat, seperti Umar ibn al-Khathab tidak memberi bagian zakat kepada para mu'allaf (orang yang baru masuk Islam), karena menurut Umar, kemaslahatan orang banyak menuntut untuk hal itu. Abu Bakar mengumpulkan al-Qur'an atas saran Umar ibn al-Khathab, sebagai salah satu kemaslahatan untuk melestarikan al-Qur'an dengan menuliskan Al-Qur'an pada satu logat bahasa di zaman Utsman ibn Affan demi memelihara tidak terjadi perbedaan bacaan al-Qur'an itu sendiri.<sup>25</sup>

### 3. Masalah Sebagai Landasan Penanggulangan Bencana

---

<sup>25</sup> Abdul Salam, Zarkasji. Oman Fathurohman. 1994. Pengantar ilmu fiqh unsul fiqh I,yogyakarta: lembaga studi filsafat islam(LESFI).

Tidak semua bencana merupakan taqdir Allah, tetapi juga terakselerasi akibat ulah tangan manusia, maka upaya antisipasi sedini mungkin resiko yang sedemikian besar mutlak harus dilakukan agar sedari awal resiko bencana yang setiap saat mengancam dapat di kurangi. Apabila Indonesia yang dikategorikan sebagai wilayah rawan bencana, maka upaya taktis dan strategis dalam mengurangi resiko bencana merupakan keniscayaan.

Disamping itu, bencana yang merupakan ancaman tidak saja pada jiwa, tetapi juga pada harta, keturunan, dan agama. Oleh karena itu dalam mengantisipasi ancaman diperlukan tindakan-tindakan *preventif* demi tercapainya kemaslahatan. Sementara masalah adalah terpeliharanya maksud-maksud syari'ah, sedangkan maksud syari'ah adalah mengacu kepada pemeliharaan lima prinsip dasar agama (*adl-Dlaruriyat al-Khamsah*). Lima prinsip tersebut meliputi:

- a. *Hifdz an-Nafs*, menjaga keselamatan jiwa dan raga;
- b. *Hifdz ad-Din*, menjaga keberagamaan/keimanan;
- c. *Hifdz al-mal*, menjaga harta benda milik;
- d. *Hifdz al-'Aql*, menjaga akal (kehormatan);
- e. *Hifdz an-Nasl*, menjaga keturunan;<sup>26</sup>

### C. Pelayanan Publik

---

<sup>26</sup> Al-Ghazali, Abu Hamid, *al-Mustashfa min 'ilm al-Ushul*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1413 H), hlm. 438. Lihat juga asy-Syathibi, Ibrahim ibn Musa, *al-Muwafaqat fi Ushul asy-Syari'ah*, juz II (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t.) hlm. 8.

## 1. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Departemen Dalam Negeri (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004) bahwa; “Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum” dan definisi “Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Sedangkan menurut UU Nomor 25/2009, Bab I, Pasal 1, Ayat (1), pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sedangkan penyelenggara pelayanan publik menurut Bab I Pasal 1 ayat 2 UU No. 25/2009 adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang mempunyai tugas dalam melakukan kegiatan pelayanan publik pada bidangnya masing-masing. Sebagaimana badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan layanan publik dari pengertian dan penjelasan tersebut terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, unsur yang pertama yaitu organisasi merupakan pemberi (penyelenggara) pelayanan, tentu saja dalam hal ini yang berwenang adalah pemerintah/ pemerintah daerah. Unsur yang kedua, yaitu penerima layanan (pelanggan) adalah orang/ masyarakat/

organisasi yang berkepentingan. Unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan oleh penerima layanan (pelanggan).<sup>27</sup>

## 2. Asas-asas Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraanya secara niscaya membutuhkan asaas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memeberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut keputusan Menpan Nomor 63/2003 sebagai berikut :

- a. *Transparansi*. Bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. *Akuntabilitas*. Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. *Kondisional*. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip *efisiensi* dan *efektivitas*;

---

<sup>27</sup> Depdagri-LAN, Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management). Jakarta, 2007, hal.30-33

- d. *Partisipatif*. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan Hak. Tidak *diskriminatif* dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak;

Sedangkan menurut pasal 4 UU No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. *partisipatif*;
- g. persamaan perlakuan/tidak *diskriminatif*;
- h. keterbukaan;
- i. *akuntabilitas*;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu;
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan;

### 3. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan;
- b. Biaya pelayanan;
- c. Produk pelayanan;

- d. Produk pelayanan;
- e. Sarana dan Prasarana;
- f. Kompetensi petugas pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-undang tentang pelayanan publik, dengan susunanya menjadi sebagai berikut :

- a. Dasar Hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Prosedur pelayanan;
- d. Waktu penyelesaian;
- e. Biaya pelayanan;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana dan prasarana;
- h. Kompetensi petugas pelayanan;
- i. Pengawasan intern;
- j. Pengawasan extern;
- k. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- l. Jaminan pelayanan;

## BAB III

### KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN

#### A. Gambaran Umum

##### 1. Geografi

Desa Girisuko adalah salah satu kelurahan di Kecamatan Panggang yang terletak di Kabupaten Gunungkidul. Desa Girisuko masuk pada Formasi Wonosari. Mangunsukardjo (1999) menyebutkan bahwa formasi wonosari tersusun atas batu gamping *kalkarenit*. Bahan dasar batu gamping merupakan salah satu faktor pengontrol terbentuknya bentuk lahan *karst*. Perkembangan bentuk lahan karst di Kecamatan Panggang membentuk pola *karst poligonal* dengan karakter batu gamping terumbu yang keras dan dijumpai banyak mata air. Perkembangan bentuk lahan *karst* tersebut menyebabkan kondisi permukaan kering karena air permukaan langsung masuk ke dalam sistem air bawah tanah.

Secara *meteorologis* sebenarnya kawasan Desa Girisuko memiliki curah hujan yang cukup tinggi. Curah hujan tahunan Kecamatan Panggang berkisar antara 1875-2125 mm/tahun . Tingginya curah hujan tersebut tidak bisa dimanfaatkan dalam bentuk simpanan air tanah dangkal karena perkembangan *porositas* sekunder bentuk lahan *karst* di Desa Girisuko Kecamatan Panggang.

Adapun dalam memenuhi kebutuhan air masyarakat sangatlah bergantung pada telaga dengan mengalirkan air dari telaga melalui selang-selang yang disambungkan kerumah penduduk. Sedangkan pada musim kemarau masyarakat dalam memenuhi kebutuhan air sangatlah sulit hal ini disebabkan karena mempunyai keadaan geografis yang berbentuk karst. Daerah yang rawan kekeringan di Desa Girisuko adalah Padukuhan Temuireng 1, Temuireng 2, dan Gebang.

## 2. Pemerintahan

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan Ibu Kota Wonosari yang terletak 39 km sebelah tenggara Kota Yogyakarta. Secara yuridis, status Kabupaten Gunungkidul sebagai salah satu daerah kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 1950 dengan UU Nomor 15 Tahun 1950 Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1950 pada saat Gunungkidul dipimpin oleh KRT Labaningrat.

Organisasi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, RSUD, dan kecamatan. Perangkat daerah dimaksud bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 19 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Kedudukan dan Tugas Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Struktur Organisasi Sekretariat Daerah, yaitu :

- a. Sekretaris Daerah;
- b. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, yang membawahi: Bagian Administrasi Pemerintahan Umum, Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat, dan Bagian Administrasi Pemerintahan Desa;
- c. Asisten Perekonomian dan Pembangunan, yang membawahi : Bagian Administrasi Sumber Daya Alam, dan Bagian Administrasi Pembangunan;
- d. Asisten Administrasi Umum, yang membawahi : Bagian Umum, Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol. Bagian Hukum, dan Bagian Organisasi;
- e. Staf Ahli, yang terdiri dari : Staf Ahli Bidang Hukum dan Politik, Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Staf Ahli Bidang Pembangunan, Staf Ahli Bidang Kemasyarakatan dan Sumber Daya Manusia, dan Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan;
- f. Kelompok Jabatan Fungsional , Sedangkan Sekretariat DPRD dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 19 Tahun

2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Kedudukan, dan Tugas Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, dengan struktur organisasi sebagai berikut : Sekretaris DPRD, bagian tata usaha, bagian perencanaan dan keuangan, bagian risalah dan perundang-undangan, bagian persidangan dan protokol dan kelompok jabatan fungsional;

Lembaga teknis daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Kedudukan dan Tugas Lembaga Teknis Daerah, adalah sebagai berikut : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Inspektorat Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana, Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik, Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan, Kantor Pengelolaan Pasar, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan, Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah, Kantor Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu, dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban melindungi warga masyarakat dari bencana dalam bentuk penanggulangan bencana sehingga Pemkab Gunungkidul membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Kedudukan, dan Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

BPBD dipimpin oleh seorang kepala badan yang secara *ex officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah dan berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Bupati.

Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 kecamatan, 144 desa, 1416 dusun, 1583 RW, dan 6844 RT. Kecamatan yang ada di Gunungkidul antara lain : Kecamatan Panggang, Purwosari, Paliyan, Saptosari, Tepus, Tanjungsari, Rongkop, Girisubo, Semanu, Ponjong, Karangmojo, Wonosari, Playen, Patuk, Gedangsari, Nglipar, Ngawen, dan Semin. Dari 144 desa, 141 desa masuk klasifikasi swadaya dan 3 desa termasuk desa swasembada.

Sedangkan jumlah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) adalah 144, dengan 95 LPMD klasifikasi tumbuh dan 49 LPMD termasuk klasifikasi berkembang.<sup>26</sup>

## **B. Landasan Yuridis Dalam Kebijakan Pemda**

Menurut UU No. 24 Tahun 2007 menjelaskan bahwa penanggulangan bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana disusunlah tentang penanggulangan bencana yang pada prinsipnya mengatur tahapan bencana meliputi pra bencana, saat

---

<sup>26</sup> [gunungkidulkab.go.id](http://gunungkidulkab.go.id) diakses pada tanggal 19/06/2016

tanggap darurat dan pasca bencana. Materi muatan Undang-undang tentang berisikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkordinasi, dan menyeluruh.
2. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tanggap darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh badan nasional penanggulangan bencana dan badan penanggulangan bencana daerah yang mempunyai tugas dan fungsi antara lain pengkoordinasian penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan kewenangannya.
3. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan dasar, mendapat perlindungan sosial, pendidikan, dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.
4. Kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional.
5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda.

6. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain di dukung dana APBN Dan APBD juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus.
7. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.
8. Untuk ditaatinya Undang-undang ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan sehingga menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana dikenakan sanksi pidana, baik pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum.

Dengan materi muatan sebagaimana disebutkan diatas, Undang-undang ini diharapkan dapat dijadikan landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan, penanggulangan bencana yang dapat dilaksanakan secara terencana, terkordinasi, dan terpadu.

Landasan hukum tersebut menjadi acuan kebijakan Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 yang membahas mengenai cakupan wilayah Kabupaten Gunungkidul yang perlu ditangani dengan prinsip peraturan yang lebih

tinggi menjadi pedoman peraturan yang lebih rendah sehingga terhubungnya prinsip kebijakan UU No.24 Tahun 2007 dengan kebijakan yang lebih spesifik yaitu Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32.

**C. Latar Belakang Lahirnya Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011  
Pasal 32 ( Kawasan Rawan Bencana Kekeringan)**

Perda Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No 6 Tahun 2011 merupakan kebijakan yang berisi mengenai kawasan rawan bencana kekeringan di Kabupaten Gunungkidul yang bertujuan untuk mengatur penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan, kenyamanan kehidupan dan penghidupan. Untuk menerapkan kebijakan ini memerlukan suatu solusi yang terealisasi dalam bentuk program kerja. Program kerja adalah suatu kinerja yang nyata dalam memberikan suatu layanan publik, oleh karena itu asas-asas layanan publik harus dipenuhi dalam melayani masyarakat. Perda Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No 6 Tahun 2011 bukan hanya untuk kepentingan individu ataupun segelintir orang, namun merupakan kepentingan publik guna menciptakan kesejahteraan dalam masyarakat luas (publik). Dengan demikian peran negara dan politik sangatlah diperlukan dalam menciptakan kondisi agar kepentingan publik dapat terjamin dengan adanya Perda tersebut.

Makna modern dari gagasan “kebijakan” dalam bahasa Inggris ini adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik<sup>27</sup>. Gagasan kebijakan sebagai politik dan gagasan politik sebagai kebijakan nantinya akan diganti oleh gagasan kebijakan sebagai politik yang menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan yang dikeluarkan oleh sebuah birokrasi. Dalam sebuah birokrasi politik terdapat aktor-aktor politik dalam menentukan arah kebijakan yang nantinya berorientasi pada tujuan bangsa dan negara yang tercantum dalam konstitusi pertama Indonesia.

Dalam hal ini kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam Pasal 32 Perda No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 meliputi cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat. Cara pembuatan kebijakan ini berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan.

Menurut UU No. 22 tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda dengan menyebutkan : “Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD”. Rumusan ini sejalan dengan ketentuan UUD 1945, pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”. Ketentuan ini telah diatur kembali dalam perubahan pertama UUD 1945. Menurut ketentuan konstitusional

---

<sup>27</sup>Wayne Parsons, *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)* alih bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso, (Jakarta : Kencana, 2011), hlm. 15.

yang baru (pasal 5 ayat(1)), Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan UU dan dibagian lain dari perubahan pertama UUD 1945 menyebutkan : “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Mengikuti perubahan konstitusional yang baru, maka semestinya ada perubahan pula dalam wewenang membuat Perda DPRD yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda. Kepala Daerah hanya mempunyai inisiatif mengajukan Rancangan Perda dan mengesahkan setelah disetujui DPRD.<sup>28</sup>

Perda dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama DPRD. Rancangan Perda yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh kepala daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama menteri dalam negeri (untuk Perda kabupaten/kota) ataupun menteri dalam negeri atas nama presiden (untuk Perda Propinsi). Oleh karena itu Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur / Bupati / Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur Pemerintahan Daerah yaitu sebagai berikut :

a. Unsur DPRD

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang legislatif.

---

<sup>28</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2009), hlm. 211.

b. Unsur kepala Daerah

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan:

- 1) Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda;
- 2) Bersama-sama DPRD membahas Raperda;
- 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda;
- 4) Pengundangan;

c. Unsur partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak diluar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda. Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah (pusat). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, Hlm. 216.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut :

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;<sup>30</sup>
- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;<sup>31</sup>
- 4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan;<sup>32</sup>
- 5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan Raperda;
- 6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta) rupiah;
- 7) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;

---

<sup>30</sup> Lihat penjelasan pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

<sup>31</sup> Lihat penjelasan pasal 14 ayat (2)

<sup>32</sup> Lihat pasal 136 UU No. 32 Tahun 2003

- 8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah;
- 9) Perda dapat menunjuk pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda);
- 10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah;

Dalam pasal 140 ditegaskan Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau bupati/walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah Rancangan Perda yang disampaikan Gubernur, Bupati atau Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersidangkan. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.<sup>33</sup>

Pada Perda DIY No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 terkait kawasan rawan bencana melalui tahapan proses pembuatan Perda yang tak mudah dan lama. Dalam pembuatan perda ini Pemerintah daerah mengadakan sosialisasi dengan mengajak elemen-elemen masyarakat, kelompok masyarakat, dan perangkat desa yang ikut berpartisipasi dalam menyampaikan aspirasinya ke pemerintah daerah. Cara inilah yang digunakan pemerintah daerah untuk mengkaji dan meninjau permasalahan-permasalahan dan membentuk suatu solusi yang akan di laksanakan dalam menangani permasalahan kekeringan di Daerah Kabupaten Gunungkidul.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 221.

#### **D. Fenomena Kekeringan di Kabupaten Gunungkidul**

1. Pada Tahun 2012, Bencana El Nino yang melanda Indonesia termasuk DIY, berdampak pada mundurnya musim penghujan yang jatuh pada bulan November 2012. Hal tersebut menambah penderitaan masyarakat Gunungkidul karena harus membeli air untuk memenuhi kebutuhan air. Adapun harga air untuk setiap tangki berkapasitas 5.000 liter sampai ditempat tujuan seharga Rp. 90.000-Rp. 150.000 dan untuk daerah tertentu yang aksesnya sulit bisa mencapai Rp. 200.000/tangki. Biaya sebesar itu kadang harus ditebus dengan menjual aset berupa ternak atau tanaman keras yang dimiliki. Hal ini merupakan persoalan yang selalu dialami oleh kebanyakan warga di Gunungkidul yang terpaksa harus menjual sapi, kambing atau kayu jati untuk memenuhi kebutuhan air bersih.
2. Pada tahun 2015, Kabupaten Gunungkidul mengalami kekeringan lagi, berbagai usaha Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul, mengatasi bencana kekeringan, namun belum juga teratasi. Badan Penanggulangan Bencana Propinsi DIY, mengajukan bantuan 300 tangki air ke pemerintah pusat, untuk menanggulangi bencana kekeringan di Kabupaten Gunungkidul. Pengajuan bantuan tersebut mendapat respon dari pihak lain. Dalam bantuan tersebut tercatat 50 tangki air swasta sudah memberikan partisipasinya dalam mencukupi kebutuhan air kepada warga yang mengalami kekeringan dengan cara menjual air ke warga. Wilayah Gunungkidul yang mengalami kekeringan selain tangki swasta, adapula dermawan yang mulai memberikan bantuannya

kepada warga. Bantuan tersebut disalurkan melalui pemerintah daerah setempat. Secara simbolis pihak yang menyumbangkan menunjuk daerah yang mau dibantu, tak ketinggalan pula para Cabup-cawabup, untuk menarik perhatian berlomba-lomba untuk droping air.

#### **E. Implementasi Kebijakan Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan**

Kekeringan di Kabupaten Gunungkidul merupakan bencana tahunan yang sudah menjadi rutin pada musim kemarau dan pemerintah menghimbau masyarakat untuk tidak panik menghadapi musim kemarau. Implementasi Kebijakan Perda Kabupaten Gunungkidul No.6 Tahun 2011 Pasal 32 berwujud pada kinerja yang nyata pada wilayah cakupan rawan kekeringan. Terkait hal ini pihak ketiga mempunyai peran dalam membantu pemerintah menanggulangi kekeringan di daerah rawan kekeringan Gunungkidul. Adapun Program-program dalam menanggulangi kekeringan di Kabupaten Gunungkidul, sebagai berikut:

1. Droping Air, Droping Air merupakan program dari pemerintah yang memberikan pasokan-pasokan air ke dalam bak penampungan dengan menggunakan tangki air. Dalam bantuan ini pemerintah daerah memberikan tugas layanan publik kepada Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Gunungkidul yang bekerjasama dengan pihak kecamatan setempat. Program ini dilakukan secara rutin dan berkala 1-2 minggu sekali saat musim kemarau. Dari pihak Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Gunungkidul tercatat mempunyai 2500 truk tangki yang di kerahkan untuk memberi

pasokan air ke wilayah Kabupaten Gunungkidul yang mengalami kekeringan. Selain daripada itu pihak kecamatan tertentu juga mempunyai truk tangki air yang tersedia untuk membantu Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan dalam menangani penyediaan air di daerah setempat yang nanti pihak penerima mempunyai surat bukti penerimaan.<sup>34</sup>

2. Penampungan Air Hujan (PAH), Dalam program ini pemerintah mengadakan suatu alternatif dalam mengatasi kekeringan yaitu dengan menyediakan tampungan air hujan dari atap rumah yang nanti akan digunakan saat tampungan air diperlukan. Pada rumah yang beratap genteng atau seng yang bergelombang, hal ini di manfaatkan dengan memasang talang air sepanjang sisi atap dan mengalirkan air hujan itu kedalam tempat penyimpanan. Untuk itu perlunya dibuat bak pengumpul air hujan. Bak pengumpul air hujan ini sudah banyak dipakai masyarakat secara tradisional sebagai cadangan air bersih yang disebut dengan Penampungan Air Hujan (PAH) dan program ini sangatlah efisien dalam mengatasi kekeringan.
3. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), adalah pihak ketiga yang membantu menanggulangi keresahan masyarakat dalam kekurangan air. Selama ini PDAM Gunungkidul melakukan pengambilan air di tiga sumber air utama selama 24 jam. Adapun tarif layanan dari yang termurah Rp 2.700, Rp 3.200, sampai Rp 4.200 per meter kubiknya. Pada saat kemarau, penggunaan air PDAM sekitar 10 meter kubik per bulan dengan tarif Rp 3.200 per meter

---

<sup>34</sup> Harian jogja 29 juli 2015 di akses pada tanggal 19 juni 2016

kubik. Adapun ongkos operasional PDAM baru impas manakala pelanggan menggunakan layanan minimal 30 meter kubik dengan biaya Rp 4.200. Padahal ongkos operasional pada saat kemarau lebih tinggi, karena membutuhkan listrik yang lebih banyak. “Karena permukaan air tanah di tiga sumber mulai turun.

4. Pipanisasi, adalah suatu program menangani kekeringan dengan cara menyambungkan pipa dari bak penampungan yang dialirkan ke sumber air. Program ini di Gunungkidul sangatlah baik untuk jangka panjangnya. Akan tetapi untuk mengembangkan pipanisasi tersebut masih belum merata karena masih ada wilayah-wilayah yang belum terjangkau dan bak penampungan masih belum diperhatikan dan diisi air. Terkait hal ini program tersebut masih belum berjalan efisien. Akan tetapi Rencana pemerintah dijangka panjang akan lebih meningkatkan program pipanisasi agar tidak tergantung pada droping air.<sup>35</sup>
5. Spamdes, adalah sistem penyediaan air bersih desa yang di berikan kepada masyarakat dalam bentuk layanan publik. Dalam program ini pemerintah mengharapkan agar masyarakat mendapat pelayanan air bersih untuk memenuhi kebutuhan air. Saat ini sudah terbentuk 213 spamdes dalam semua cakupan wilayah Gunungkidul dan pada tiap daerah yang rawan kekeringan spamdes dapat bersiaga dalam melayani kebutuhan air bersih.

---

<sup>35</sup> Wawancara dengan Gustarto Subyono, SIP, MM. kepala Seksi Bantuan dan Jaminan Sosial pada tanggal 30 mei 2016

6. Reboisasi, adalah program penanaman pohon agar air dapat terbenjeng di akar pohon dan tidak merembas melewati celah-celah tanah. setiap tahun kantor pengendalian dampak lingkungan (Kapedal) Gunungkidul melakukan penanaman pohon sebanyak 1.500-2000 pohon di sekitar embung atau telaga.
7. Sumur Bor, adalah program pemerintah dengan membuat sumur untuk memenuhi kebutuhan air. Dalam hal ini tanah pegunungan merupakan tanah yang sulit untuk mendapatkan sumber air karena struktur tanah yang tinggi. Bahkan dalam pengeboran sebuah sumur memerlukan kedalaman hingga mencapai 35-80 meter.<sup>36</sup>

#### **F. Peran Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa Girisuko**

Peran Pemda Kabupaten Gunungkidul sangatlah penting dalam menanggulangi kekeringan di Desa Girisuko. Adapun sikap Pemda yang memberikan solusi berupa layanan publik menjadi suatu prasarana masyarakat untuk menghadapi kekeringan yang selalu rutin pada musim kemarau. Tindakan Pemda Kabupaten Gunungkidul sangatlah membantu masyarakat Desa Girisuko akan tetapi dalam pemberian layanan masih kurang merata hal ini disebabkan karena jangkauannya yang susah terutama di Padukuhan Temuireng 1, Temuireng 2, dan Gebang yang paling rawan kekeringan. Selama ini masyarakat menggunakan fasilitas air dari sumber/telaga yang menjadi acuan untuk memenuhi kebutuhan air. Akan tetapi saat

---

<sup>36</sup> Wawancara dengan M. Dodi Wijaya SH, ST. Ketua Komisi D DPRD Gunungkidul pada tanggal 24 April 2016

sudah memasuki musim kemarau layanan publik berupa Droning air sangatlah menjadi solusi tanggap darurat sehingga hal ini menjadi bentuk respon yang cepat dalam menanggulangi kekeringan disana.

Selain itu dalam kesiapsiagaan masyarakat menghadapi kekeringan yaitu dengan menghemat Penampungan Air Hujan (PAH) yang sudah disosialisasikan oleh Pemda melalui sosialisasi di kelurahan. Dalam program Penampungan Air Hujan(PAH) hal ini merupakan fasilitas yang diberikan dengan mendistribusikan ke masyarakat setempat sehingga dapat digunakan dengan baik saat musim hujan. Meskipun bak penampungan air hujan tersebut dapat digunakan dalam Jangka panjang akan tetapi sebelum memasuki musim kemarau benar-benar harus dihemat. Hal inilah yang ditekankan kepada masyarakat Girisuko khususnya di Padukuhan Temuireng1, Temuireng 2, dan Gebang sehingga mempunyai kesiapsiagaan menghadapi kekeringan. Adapun bentuk layanan yang lain adalah pipanisasi, yang sebenarnya mempunyai visi yang baik untuk jangka panjangnya akan tetapi karena kurang perawatan pipa banyak yang berkarat dan rusak sehingga program layanan tersebut tidak bisa digunakan oleh masyarakat. hal ini dikarenakan kurangnya perhatian bahkan bak penampungan pipanisasi tidak diisi air oleh Pemda Kabupaten Gunungkidul. Selain itu dalam upaya preventif menanggulangi kekeringan Pemda Kabupaten Gunungkidul mengadakan program reboisasi di dekat sumber/ telaga yang menjadi sarana menampung air di dalam tanah.

Adapun rekonstruksi yang sudah dilakukan penyelenggara layanan publik dengan memperbaiki telaga buatan dengan menambal bagian-bagian telaga yang bocor. hal ini merupakan upaya mengobati fasilitas-fasilitas yang rusak dan Pemda berharap agar masyarakat juga ikut merawat fasilitas yang sudah diberikan. Selain itu dalam layanan publik yang diberikan dapat berlangsung dengan tertib sehingga masyarakat mendapatkan hak yang dibutuhkan terkait air. Bahkan dalam mengakses informasi layanan publik, pihak masyarakat dengan mudah memperolehnya sehingga dapat memberikan aspirasinya melalui pihak kecamatan dan pihak kelurahan. Dengan demikian Pemerintah Kabupaten Gunungkidul secara garis besar sukses memberikan layanan yang dibutuhkan terkait tentang kekeringan di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul.

## **BAB IV**

### **ANALISIS KEBIJAKAN PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN**

#### **A. Identifikasi Kebijakan**

Dalam UU No. 24 Tahun 2007 menjelaskan mengenai penanggulangan bencana yang berbasis mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitas, recovery, dan rekonstruksi. Untuk menjalankan amanah peraturan yang lebih tinggi tersebut Kepala Daerah bekerjasama dengan DPRD dengan membuat kebijakan Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 pasal 32. Perda tersebut berisi mengenai penanganan kawasan rawan bencana di Kabupaten Gunungkidul, dalam kebijakan ini disebutkan daerah kawasan rawan bencana yang akan ditangani oleh Pemerintah. Daerah rawan bencana kekeringan tersebut meliputi 11 Kecamatan yaitu Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Paliyan, Kecamatan Saptosari, Kecamatan Tepus, Kecamatan Tanjungsari, Kecamatan Girisubo, Kecamatan Rongkop, Kecamatan Semanu, Kecamatan Wonosari, dan Kecamatan Patuk. Visi dan Misi Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul terkait Perda Kabupaten Gunungkidul UU No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 adalah dapat menuntaskan permasalahan kekeringan yang terjadi di daerah rawan kekeringan khususnya di Gunungkidul. Meskipun banyak wilayah yang terkena kekeringan, pemerintah masih berusaha melakukan upaya-upaya dalam menangani permasalahan tersebut. Selain itu

efektifitas perda ini tentunya mempunyai kendala-kendala yang di hadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan maka dari itu setiap permasalahan yang terjadi Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul melakukan *recovery*/ pembenahan. Peran pemberi layanan publik sangatlah penting seperti lembaga Dinas Sosial. Dinas sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Gunungkidul sebagai pemberi layanan publik berkomitmen untuk menganggap keluhan masyarakat merupakan peluang, bukan masalah dengan mengumpulkan informasi tentang keinginan masyarakat dan mengimplementasikan dalam uji coba standar pelayanan dengan selalu mendengarkan keluhan masyarakat.<sup>36</sup>

#### **B. Efektifitas Pasal 32 Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011**

Gubernur, Bupati dan DPRD beserta instansi/lembaga terkait merupakan aktor penting dalam pembentukan peraturan daerah. Hak mengajukan usul (hak inisiatif) penyusunan peraturan perundang-undangan dapat diajukan oleh eksekutif dan juga legislatif. Oleh karena itu, pejabat berwenang dari lembaga/instansi eksekutif dan badan legislatif lah yang berhak untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah. Partisipasi dan peran masyarakat dapat diadopsi oleh lembaga tersebut dalam perancangan peraturan. Setelah instansi/badan memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda tersebut.

---

<sup>36</sup> Dr. Hardiyansyah, M. Si., *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*, cet. ke-1 (Yogyakarta: Gava Media, 2011), hlm. 50

Peran pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan peraturan daerah (Perda) sangat penting sekali untuk memikirkan kepentingan lokal dan memperhitungkan kepentingan nasional. Perda dapat meminimalisir lahirnya peraturan-peraturan yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah. Banyak lahirnya Perda di daerah yang secara tidak sengaja kemudian diundangkan dan bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Pada tingkat pusat hal ini dapat menimbulkan masalah dan menjadi tidak efektif pemberlakuannya.<sup>37</sup> Akan tetapi terkait Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 merupakan bentuk keseriusan Pemda dalam menanggulangi bencana kekeringan yang berlandaskan UU No. 24 Tahun 2007.

Dalam suatu ke-efektifitasan perda, hal ini dapat dilihat dari hasil/upaya pemerintah dalam menangani permasalahan yang terjadi pada masyarakat. Program kerja pemerintah dalam menangani permasalahan menjadi suatu sarana dalam memberikan solusi agar tercapainya tujuan kebijakan. Oleh karena itu walaupun kebijakannya sudah tepat namun yang harus lebih ditinjau kembali adalah layanan publik yang diberikan kepada masyarakat, sudah sesuai dengan asas-asas pelayanan publik/ belum. Kebijakan yang sudah dikeluarkan menjadi pedoman sekaligus acuan pemerintah daerah dalam menanggulangi kekeringan. Dalam hal ini Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 terbentuk karena sering terjadinya kekeringan di Daerah Kabupaten Gunungkidul. Maka dari itu langkah-langkah

---

<sup>37</sup> Nukila Evanty dan Nurul Ghufroon, *Paham Peraturan Daerah (Perda)*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2014), hlm. 2.

pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam kinerja yang nyata untuk menanggulangi kekeringan. Program yang sudah dikerjakan memerlukan suatu tinjauan yang menjadi masukan dalam memberikan layanan publik yang lebih baik lagi.

Dalam analisis keefektifan perda Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 hal ini sudah efektif, karena perda ini sudah benar-benar dijalankan oleh Pemda dengan upaya terbaik dalam menangani kekeringan. Adapun output dari perda tersebut adalah program-program dari Pemda Kabupaten Gunungkidul yang dibantu oleh pihak-pihak ketiga sehingga menghasilkan program kerja seperti droping air, pipanisasi, somor bor, reboisasi, PAH, dan program-program lain yang berupaya menanggulangi kekeringan. Hal ini merupakan suatu bentuk kinerja dalam melaksanakan peraturan daerah Kabupaten Gunungkidul Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 yang di dalamnya terdapat muatan wilayah rawan kekeringan dalam pertanggung jawab lindung Pemerintah Daerah.

### **C. Pandangan Maslahah Mursalah Terhadap Kebijakan**

Adapun jenis *Fiqh siyasah* yang sesuai dengan kajian ini adalah *Fiqh Siyasah dusturiyah*. *Fiqh Siyasah dusturiyah* hadir untuk menjelaskan ketentuan yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya termuat ketentuan atas perlindungan hak-hak rakyat. *Fiqh siyasah dusturiyah* mempunyai beberapa indikator dalam perspektifnya yaitu *imamah*, hak, dan kewajiban. Menurut al-mawardi khalifah mempunyai suatu kedudukan yang diadakan untuk mengganti

tugas dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia. Berikut istilah khalifah yang terdapat dalam Al-Qur'an ,antara lain:

وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة، قالوا أتجعل فيها من

يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك، قال إني أعلم ما لا تعلمون<sup>38</sup>

Dalam Surat tersebut dijelaskan bahwa manusia dijadikan pemimpin di muka bumi ini untuk menjaga amanah dari tuhan. Dalam analisis ini Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sudah bersikap adil dalam mengarahkan pembangunan untuk mensejahterakan rakyat sehingga hak rakyat terpenuhi. Hal ini terbukti dengan adanya sistem pemerintahan desentralisasi yang efisien dalam penanganan kekeringan dalam wujud program kerja yang nyata. Selain itu hak pemimpin pun sudah terpenuhi dari hak bantu, ditaati, dan mendapatkan imbalan. Tentu saja untuk membuat peraturan tersebut mempunyai suatu input dari komunitas, masyarakat, perangkat desa, lembaga/instansi, pemegang kewenangan di tingkat kelurahan dan kecamatan.

Disamping indikator adil seorang pemimpin dalam membuat suatu kebijakan harus sesuai untuk kemaslahatan. Dalam tinjauan kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul penulis akan mengidentifikasi dengan aspek-aspek yang menjadi syarat utama *masalah mursalah*. Hal ini terkait kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan. Adapun analisis permasalahan kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan di Daerah Girisuko,

---

<sup>38</sup> Al-Baqoroh (2) : 30

Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul dengan tinjauan *maslahah mursalah* perspektif Abu Zahrah dan Abd al-Wahab al-Khalaf, sebagai berikut:

- a. Tinjauan Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan yang mengacu pada prinsip *maqashid syariah*, adalah sebagai berikut: Pertama, *Hifdz Ad-Din*, memelihara agama. Dalam hal fiqh ibadah tentunya memerlukan air untuk berwudhu oleh karena itu kebijakan sudah memenuhi indikator *Hifdz Ad-din*. Kedua *Hifdz an-Nafs*, menjaga keselamatan jiwa dan raga. Terkait permasalahan mengenai kekeringan mempunyai tujuan kemaslahatan pada pemenuhan kebutuhan manusia sehari-hari yang sangat penting yaitu air, tanpa adanya air akan mengancam keselamatan jiwa dan raga. Ketiga, *Hifdz Al'Aql*, memelihara akal. Dalam kebijakan tersebut sudah sesuai dengan memelihara akal karena Pemerintah Daerah memberikan sosialisasi agar masyarakat memiliki pengetahuan kesiapsiagaan dalam menghadapi kekeringan sehingga masyarakat menjadi mandiri dan mengetahui tindakan yang harus dilakukan. Keempat, *Hifdz An-Nasb*, memelihara keturunan. Dalam kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan tidak ada kaitanya dengan *Hifdz An-Nasb*. Kelima, *Hifdz al-mal*, menjaga harta benda milik. Dalam hal ini air sangat diperlukan untuk pertanian dan juga perikanan. Mata pencaharian masyarakat di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul sebagian besar pekerjaannya adalah petani dan peternak ikan, sehingga ladang pertanian

dan perikanan merupakan harta benda yang menjadi suatu kepemilikan. Oleh karena itu kebijakan yang di keluarkan Pemda Kabupaten Gunungkidul sudah mencakup pada prinsip menjaga harta benda milik/ *Hifdz al-mal*. Adapun semangat ajaran islam mengenai kekeringan tersebut mengajarkan bahwa seorang Pemimpin mempunyai tanggung jawab dalam menangani permasalahan rakyat dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan berbentuk implementasi kinerja layanan publik. Berikut dalil kully yang menjadi acuan pemimpin dalam suatu kebijakan dalam melayani rakyat:

حدَّثَنَا سُلَيْمَانُ بْنُ عَبْدِ الرَّحْمَنِ الدَّمَشْقِيُّ حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ حَمْزَةَ حَدَّثَنَا  
ابن أبي مريم أَنَّ الْقَاسِمَ بْنَ مَخِيمَةَ أَخْبَرَهُ أَنَّ أَبَا مَرِيَمَ الْأَزْدِيَّ أَخْبَرَهُ قَالَ  
دَخَلْتُ عَلَ مَعَاوِيَةَ فَقَالَ مَا أَنْعَمْنَا بِكَ يَا فُلَانُ وَهِيَ كَلِمَةٌ تَقُولُهَا الْعَرَبُ  
فَقُلْتُ حَدِيثًا سَمِعْتُهُ أَخْبَرَكَ بِهِ سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ  
مَنْ وُلِّاهُ اللَّهُ عَزَّوَجَلَّ شَيْئًا مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ فَاحْتَجَبَ دُونَ حَاجَتِهِمْ وَخَلَّتْهُمْ  
وَفَقَّرَهُمْ أَحْتَجَبَ اللَّهُ عَنْهُ دُونَ حَاجَتِهِ وَخَلَّتْهُ وَفَقَّرَهُ قَالَ فَجَعَلَ رَجُلًا

على حوائج الناس<sup>39</sup>

- b. Dalam tinjauan penelitian ilmiah yang sudah dilakukan pemerintah untuk menentukan suatu kebijakan yang bertujuan untuk menanggulangi

<sup>39</sup> Ashari (ed.), *Tarjamah Sunan Abu Daud*, cet. ke-1 (Semarang: CV. Asy Syifa', 1992), hlm.

kekeringan. Hal tersebut sudah terpenuhi dengan mencari informasi terkait kekeringan yang di alami oleh masyarakat Gunungkidul baik melalui sosialisasi maupun tinjauan langsung di daerah rawan bencana kekeringan. Dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 sudah tepat cakupan wilayah rawan kekeringan yang menjadi tanggung jawab pemerintahan. Dalam hal ini naskah akademik menjadi sumber pokok dalam pembuatan perda tersebut.

- c. Secara garis besar skala keseluruhan wilayah Kabupaten Gunungkidul lebih banyak daerah yang sudah kecukupan air. Sedangkan wilayah yang rawan bencana kekeringan cakupannya lebih kecil daripada yang tidak rawan bencana kekeringan. Oleh karena itu kebijakan Pemda dalam menanggulangi kekeringan jika ditinjau dari daerah rawan bencana kekeringan saja maka kebijakan Pemda sudah sesuai dengan kemaslahatan umum karena seluruh masyarakat yang kekeringan memerlukan layanan publik dalam penanggulangan kekeringan. Dalam hal ini kebijakan sudah sesuai dengan kebijakan bukanlah untuk golongan orang tertentu akan tetapi kebijakan untuk masyarakat umum. Disamping itu program layanan publik dalam menanggulangi kekeringan yang diberikan kepada masyarakat Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul dapat berlangsung adil. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa sebagian besar sudah teratasi dan dalam hal ini kemaslahatan sudah mengacu pada

kepentingan secara umum namun dalam cakupan masyarakat di wilayah rawan kekeringan saja.

- d. Kemaslahatan dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 diimplementasikan dengan program kerja yang nyata. Layanan publik yang sudah terealisasi dapat mempermudah masyarakat dalam mengatasi permasalahan kekeringan. Tidak hanya itu penerimaan layanan dapat mudah mengakses informasi yang diberikan kepada masyarakat dalam penyuluhan terkait layanan publik. Kebijakan ini sama sekali tidak menyulitkan bahkan sangat membantu masyarakat Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul.

#### **D. Implementasi Kebijakan Pemda Dalam Menanggulangi Kekeringan Di Desa Girisuko Perspektif Layanan Publik**

Berikut implementasi kebijakan yang berbentuk layanan publik yang diberikan kepada masyarakat Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul perspektif keputusan Menpan Nomor 63/2003 :

- a. *Transparansi*. Pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul sudah memenuhi asas *Transparansi* karena dalam pemberian layanan publik mudah untuk diakses oleh masyarakat. Dalam hal ini informasi yang di berikan sudah sampai ke masyarakat dengan bantuan perangkat desa. Informasi yang diberikan dapat di akses di tingkat Kecamatan, Kelurahan, hingga sampai ketingkat Padukuhan.

- b. *Akuntabilitas*. Dalam layanan publik yang diberikan kepada masyarakat Desa Girisuko. Hal ini sudah memenuhi asas *Akuntabilitas*, karena pertanggungjawaban yang dibebankan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul pada Pasal 32 No. 6 Tahun 2011 sudah dilaksanakan dengan program kerja yang nyata dalam memberikan layanan publik, oleh karena itu layanan publik yang diberikan sudah memenuhi indikator pertanggungjawaban sesuai dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007.
- c. *Kondisional*. Dalam asas kondisional ini layanan publik harus memenuhi 2 syarat utama yaitu efisiensi dan efektifitas. Program kerja yang memenuhi persyaratan tersebut adalah program kerja PAH (Penampungan Air Hujan) karena dalam program PAH sangatlah efisien dalam mengatasi kebutuhan air yang mendesak. Bahkan dalam program tersebut dapat digunakan dalam jangka panjang sehingga efektifitas pun terpenuhi. Lain halnya dengan program kerja Driping air meskipun driping air sangat efisien dalam mengatasi kekeringan yang mendesak namun driping air tidak dapat berjalan pada jangka panjang sehingga efektifitas dalam program kerja ini tidak terpenuhi. Selain itu adapula program kerja pipanisasi yang dimana efektifitas jangka panjang sangatlah baik untuk kedepannya tetapi kendalanya adalah bak penampungan air untuk pipanisasi belum terisi bahkan banyak pipa-pipa yang rusak, hal ini disebabkan karena kurangnya perhatian penyelenggara layanan publik

dalam penerapan pipanisasi. Dengan demikian pipanisasi belumlah efisien.

- d. *Partisipatif*, Dalam tinjauan asas partisipasi ini penyelenggara layanan publik mempunyai peran dalam mendorong masyarakat untuk memberikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan. Pada perspektif asas ini penyelenggara layanan publik menyelenggarakan sosialisasi tentang kesiapsiagaan musim kemarau sehingga masyarakat dapat berperan aktif dalam menghadapi musim kemarau. Pada saat sosialisasi tersebut masyarakat juga memberikan masukan dan inspirasi kepada penyelenggara layanan publik. Lebih daripada itu bahkan sebagian masyarakat pun ikut andil dalam membantu memberikan layanan publik dengan menjadi bagian dari spamdes.
- e. Kesamaan Hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi. Dalam asas kesamaan hak harus memenuhi persyaratannya yaitu adil. Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kabupaten Gunungkidul mengatakan “Dropping air tidak boleh digunakan oleh satu keluarga saja namun harus mempunyai prioritas kepada khalayak umum”. Sehubungan dengan itu masyarakat yang mengajukan dropping air harus mempunyai surat ijin dari pihak kecamatan untuk mendapatkan dropping air.<sup>40</sup> Dalam hal ini tidak ada masyarakat yang diprioritaskan, semua mempunyai hak yang sama dalam

---

<sup>40</sup> Wawancara dengan Gustarto Subyono, SIP, MM. Pada tanggal 30 Mei 2016

mendapatkan fasilitas air dengan adil. Lain daripada itu dalam wawancara yang dilakukan dengan Ketua anggota DPRD komisi D Bapak Dodi Wijaya beliau mengatakan bahwa layanan publik yang di berikan masih belum merata karena ada daerah–daerah yang susah terjangkau akan tetapi dalam hal ini Pemda sudah memberikan sosialisasi dalam menghadapi musim kemarau sehingga masyarakat mempunyai kesiapsiagaanya sendiri dalam menghadapi kemarau.<sup>41</sup>

- f. Hak dan Kewajiban, dalam asas ini masyarakat dan penyelenggara layanan publik masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Kewajiban dari penyelenggara layanan publik adalah melayani dan memberikan layanan publik dengan baik, sedangkan hak masyarakat adalah mendapatkan layanan publik. Masyarakat yang berperan sebagai penerima layanan publik mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi, seperti melengkapi persyaratan surat ijin untuk mendapat droping air, tertib, dan teratur. Selain itu masyarakat berkewajiban untuk merawat fasilitas layanan publik. Dalam asas ini layanan publik yang diberikan sudah terpenuhi.

---

<sup>41</sup> Wawancara dengan M. Dodi Wijaya SH, ST. Ketua Komisi D DPRD Gunungkidul pada tanggal 24 April 2016.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah penulis uraikan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul No. 6 tahun 2011 Pasal 32 dalam tinjauan *masalah mursalah* mempunyai persyaratan yang menjadi alat analisisnya yang merupakan gabungan pendapat dari ahli fiqh yaitu Abu Zahrah dan Abd al-Wahab al-Khalaf jika digabungkan pendapat kedua ulama tersebut menjadi 4 prinsip persyaratan yang harus dipenuhi dalam kajian *masalah mursalah* dan dalam kajiannya sebagai berikut: Pertama, kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan sudah terdapat indikator masalah yang ada pada *maqashid syariah* kecuali *Hifdz an-Nasl*(menjaga keturunan) karena dalam *Hifdz an-Nasl* tidak ada keterkaitan dengan kebijakan tersebut. Kedua, Dalam tinjauan penelitian ilmiah yang sudah dilakukan pemerintah untuk menentukan suatu kebijakan yang bertujuan untuk menanggulangi kekeringan. Hal tersebut sudah terpenuhi karena Pemda Kabupaten Gunungkidul sudah mencari informasi terkait kekeringan yang di alami oleh masyarakat Gunungkidul baik melalui

sosialisasi maupun tinjauan langsung ke wilayah rawan bencana kekeringan. Ketiga, Kebijakan mengenai penanggulangan kekeringan Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 hanya mengarah kepada masyarakat yang berada di wilayah rawan kekeringan saja, sedangkan dalam cakupan skala keseluruhan Kabupaten lebih banyak daerah yang sudah kecukupan air. Keempat, Kemaslahatan dalam Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 diimplementasikan dengan program kerja yang nyata. Layanan publik yang sudah terealisasi dapat mempermudah masyarakat dalam mengatasi permasalahan kekeringan. Kesimpulannya, bahwa kebijakan Pemda Kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul sudah sesuai dengan kriteria *masalah mursalah* baik dari segi kebijakan yang sudah dibuat dan juga kinerjanya yang sudah sesuai dengan harapan masyarakat.

2. Efektivitas Perda Kabupaten Gunungkidul No. 6 Tahun 2011 Pasal 32 diimplementasikan pada kinerja yang nyata dari kebijakan tersebut. Tinjauan dari kinerja program tersebut dianalisis dengan teori layanan publik. Dalam hal ini secara garis besar Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul sudah memenuhi asas-asas layanan publik di Desa Girisuko, Kecamatan Panggang, Kabupaten Gunungkidul. Namun ada satu persyaratan yang belum terpenuhi yaitu kesamaan hak. Dalam wawancara yang dilakukan dengan Ketua anggota DPRD komisi D Bapak Dodi wijaya beliau mengatakan bahwa layanan publik yang di berikan masih belum merata karena ada daerah–daerah yang belum

terjangkau akan tetapi dalam hal ini masyarakat sudah mempunyai kesiapsiagaannya sendiri dalam menghadapi kemarau.

## **B. Saran**

Pemerintah diharapkan memperhatikan secara khusus mengenai program kerja pipanisasi yang sebenarnya dapat menjadi layanan publik yang efektif dalam jangka panjang. Hal ini disebabkan karena bak penampungan untuk pipanisasi tidak diisi sehingga tidak dapat digunakan sebagaimana semestinya. Selain itu perlu perhatian khusus tentang kerusakan pipa yang berkarat dan tersumbat.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Wawancara dengan Marsudiono Kabag Kesra pada tanggal 23 Juli 2016

## DAFTAR PUSTAKA

### **Al-Qur'an**

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Semarang : PT Karya Thoha Putra, 1998.

### **Kaidah Ushul Fiqh**

al- Alusi, Sihabuddin Mahmud ibn Adillah al-Husainini, *Ruh al- Ma' ani fi Tafsiri al-Qur'ani al-Adzim wa as-Sab' u al-Matsani*, Beirut: Dar Ihya'al-Turats al-'Arabi, t.t.

Al- Bukhari, Shahih, di tahqiq oleh Mustafa Dib al-Bagha', Kairo: Dar ibn Katsir, 1987.

Al-Bukhari, *Matn Masykul al-Bukhori bi Hasyiyah as- Sanadi*, ttp.: Syirkah an-Nur Asia, t.t.

Al-Ghazali, Abu Hamid, *al-Mustashfa min 'ilm al-Ushul*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1413 H.

Ashari (ed.), *Tarjamah Sunan Abu Daud*, cet. ke-1, Semarang: CV. Asy Syifa', 1992

asy-Syathibi, Ibrahim ibn Musa, *al-Muwafaqat fi Ushul asy-Syari'ah*, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t

Djazuli, Ahmad, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta : Kencana, 2009

Ibn Al- Qayyim, al-Jawziyyah, *Ushul Jami'ah Nafi' ah fi al-Bala' wal Ibtala'* Riyadl: Maktabah Thabariyah, 1992.

### **Buku**

Abdul Salam, Zarkasji, dan Oman Fathurohman, *Pengantar Ilmu Ushul Fiqh I*, Yogyakarta: lembaga studi filsafat islam(LESFI), 1994.

Abu Zahrah, Muhammad, *Al-Alaqah al-Dawlah fi al-Islam*, alih bahasa Muhammad Zein Hasan, Jakarta: Bulan bintang, 1973.

Depdagri-LAN, *Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery Accoutability, and Quality Management)*, Jakarta, 2007.

Dr. Hardiyansyah, M. Si., *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*, cet. ke-1 Yogyakarta: Gava Media, 2011.

Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.

Kodoatie, Robert J, & Roestam Sjarief, *Pengelolaan Bencana Terpadu*, Jakarta: Yarsif Watampoe, 2006.

Nukila Evanty dan Nurul Ghuftron, *Paham Peraturan Daerah (Perda)*, Jakarta : Rajawali Pers, 2014.

Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah* , Jakarta: Erlangga, 2008

- Toha, M, Sigit”Gendon”Widyanto dkk, *Berkawan dengan ancaman*, Jakarta: Walhi, 2007.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, cet ke-2, Jakarta : Sinar Grafika, 1996.
- Wayne Parsons, *Public Policy (Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan)* alih bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta : Kencana, 2011
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah, konstektualisasi Doktrin Politik*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 2007
- Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah , *Fikih Kebencanaan*, (Yogyakarta: Majelis Tarjih dan Tajdid atas kerjasama dengan Lembaga Penanggulangan Bencana Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2015

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030.

### **Karya Ilmiah**

Abidin, Ahmat Zainal, “*Peran Pemerintah Desa Dan Kesiapsiagaan Masyarakat Dalam Menghadapi Bencana Kekeringan Di Desa Lorog Kecamatan Tawang Sari Kabupaten Sukoharjo*, ” skripsi Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan ,Universitas Muhammadiyah Surakarta,2014.

Cahyadi, Ahmad, *Pengelolaan Kawasan Karst dan Peranannya dalam Siklus Karbon di Indonesia*. Yogyakarta: Paper on Seminar Nasional Perubahan Iklim di Indonesia, Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2010.

Pusat Mitigasi Bencana-ITB, *Draf Manual/Panduan Pelaksanaan Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas- Nahdlatul Ulama*, Bagian III Konsep Pengelolaan Bencana, 2007.

### **Internet**

Adji, Tjahyo Nugroho, [http://www.bgl.esdm.go.id/publication/index.php/dir/article\\_detail/33](http://www.bgl.esdm.go.id/publication/index.php/dir/article_detail/33) diakses pada tanggal 12 juni 2016

Anonim, “Kondisi Geografis” [gunungkidulkab.go.id](http://gunungkidulkab.go.id) diakses pada tanggal 19 Juni 2016.

Anonim,<http://www.kompasiana.com/tds7111.com/gunungkidul-kembali-menjerit-kekeringan> diakses pada tanggal 19 Juni 2016.

Prasetyo, Ardy <https://ardyprasetyo.wordpress.com/2008/03/29/proses-proses-yang-mempengaruhi-terjadinya-gua/>. diakses pada tanggal 13 juni 2016

Septian, Vienastra, 2011, “Bencana dan karakteristik wilayah Yogyakarta” <https://vienastra.wordpress.com/2011/03/31/bencana-dan-karakteristik-wilayah-yogyakarta>, diakses 3 February 2016.

## DAFTAR TERJEMAHAN

No	HALAMAN	BAB	FN	TERJEMAHAN
1	23	II	16	Hai anak-anakku, pergilah kamu, maka carilah berita tentang Yusuf dan saudaranya dan jangan kamu berputus asa dari rahmat Allah. Sesungguhnya tiada berputus asa dari rahmat Allah, melainkan kaum yang kafir
2	27	II	19	Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)
3	32	II	23	Kami tidak mengutus engkau (Muhammad) kecuali untuk menjadi rahmat bagi seluruh manusia.
4	64	IV	38	Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di 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.
5	66	IV	59	Siapa yang disertai oleh Allah mengatur kepentingan kaum muslimin, yang kemudian ia sembunyi dari hajat kepentingan mereka, maka Allah akan menolak hajat kepentingan dan kebutuhannya pada hari qiyamat. Maka kemudian muawiyah mengangkat seorang untuk melayani segala hajat kebutuhan orang-orang (rakyat).

## **PEDOMAN WAWANCARA PEMDA KABUPATEN GUNUNGKIDUL**

1. Menurut bapak, apa yang melatarbelakangi pemda kabupaten mengeluarkan perda ini ? masukan darimana saja kah inspirasinya?
2. Sejak kapan kekeringan terjadi?
3. Langkah –langkah apa saja yang sudah di lakukan pemda kabupaten Gunungkidul dalam menanggulangi kekeringan ? program-programnya?
4. Dalam perda ini ada pasal tentang menangani kekeringan di suatu daerah, bagaimana layanan publiknya?
5. Apakah layanan publik yang di berikan mudah di akses dan terjangkau oleh masyarakat?
6. Apakah semua masyarakat yang daerahnya kekeringan dapat menerima layanan publik yang di berikan pemerintah ?
7. Sejauh mana peran pemerintah dalam menangani kekeringan?
8. Apakah dengan adanya perda ini dapat menurunkan angka kekeringan? Bagaimana efektifitas perda tersebut?
9. Apakah ada lembaga lembaga lainnya yang ikut membantu menanggulangi? Lembaga mana saja yang ikut membantu?
10. Apakah bantuan yang diberikan sudah merata?
11. Apakah ada sosialisasi kesiap siagaan masyarakat dalam menghadapi kekeringan?

## **PEDOMAN WAWANCARA DENGAN DINAS SOSIAL DAN PIHAK**

### **KECAMATAN**

1. Bagaimana keadaan kekeringan disini saat musim kemarau pak?
2. Apakah ada bantuan dari pemerintah dalam menangani kekeringan di daerah sini?
3. Jika ada, Layanan apa saja yang sudah di berikan pemerintah ?
4. Apakah masyarakat mudah untuk mengakses layanan dari pemerintah?
5. Siapa saja yang dapat mengakses layanan pemerintah dalam kekeringan ?  
Apakah bantuannya merata atau hanya masyarakat tertentu ?
6. Apa saja yang dilakukan oleh masyarakat dalam menghadapi kekeringan?
7. Bagaimana keadaan pada musim kemarau dari dulu sampai sekarang?  
Apakah ada peningkatan?
8. Saya membaca artikel ada bantuan pemerintah memberikan air namun harus membeli air, apakah terjangkau oleh masyarakat disini?
9. Apakah ada saran untuk pemerintah dalam menanggulangi kekeringan?
10. Bagaimana ke aktifan masyarakat dalam memberi masukan kepada pemda?
11. Mitigasi atau pencegahan yang menjadi upay adalah menanggulangi kekeringan?
12. Kesiap-siagaan dalam memberikan layanan publik atau kesiap siagaan yang menjadi anjang-ancang masyarakat?
13. Tanggap darurat ,apakah ada respon cepat saat keadaan benar-benar terdesak dalam mengatasi kekurangan air?

# LAMPIRAN 1. SURAT IJIN PENELITIAN DARI KANTOR PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU



PEMERINTAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL

KANTOR PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU

Alamat : Jl. Brigjen. Katamso No.1 Wonosari Telp. 391942 Kode Pos : 55812

## SURAT KETERANGAN / IJIN

Nomor : 515/KPTS/05/2016

Membaca : Surat dari UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, Nomor : UIN.02/DS.1PP.00.9/846/2016 , hal : Izin Penelitian

Mengingat : 1. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1983 tentang Pedoman Pendataan Sumber dan Potensi Daerah;  
2. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 61 Tahun 1983 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelaksanaan Penelitian dan Pengembangan di lingkungan Departemen Dalam Negeri;  
3. Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 38/12/2004 tentang Pemberian Izin Penelitian di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

Dijinkan kepada :  
Nama : **MUH. SHIDIQ ZULFIKAR NIM : 11370075**  
Fakultas/Instansi : Syari'ah dan Hukum / UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

Alamat Instansi : Jl. Marsda Adi Sucipto, Yogyakarta  
Alamat Rumah : Jl. Wonocatur No. 428, Banguntapan, Bantul  
Keperluan : Ijin penelitian dengan judul "KEBIJAKAN PEMDA KAB. GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY"

Lokasi Penelitian : DPRD Kabupaten Gunungkidul, Bagian Kesra SETDA Kab. Gunungkidul, dan Desa Girisuko Kec. Panggang Kab. Gunungkidul

Dosen Pembimbing : Drs. H. Oman Fathurohman SW, MA  
Waktunya : Mulai tanggal : 25/05/2016 sd. 24/08/2016  
Dengan ketentuan :

Terlebih dahulu memenuhi/melaporkan diri kepada Pejabat setempat (Camat, Lurah/Kepala Desa, Kepala Instansi) untuk mendapat petunjuk seperlunya.

1. Wajib menjaga tata tertib dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat
2. Wajib memberi laporan hasil penelitiannya kepada Bupati Gunungkidul (cq. BAPPEDA Kab. Gunungkidul) dalam bentuk softcopy format pdf yang disimpan dalam keeping compact disk (CD) dan dalam bentuk data yang dikirim via email ke alamat : [litbangbappeda@gmail.com](mailto:litbangbappeda@gmail.com) dengan tembusan ke kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah dengan alamat email : [kpadgunungkidul@ymail.com](mailto:kpadgunungkidul@ymail.com)
3. Ijin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan pemerintah dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah.
4. Surat ijin ini dapat diajukan lagi untuk mendapat perpanjangan bila diperlukan.
5. Surat ijin ini dibatalkan sewaktu-waktu apabila tidak dipenuhi ketentuan-ketentuan tersebut diatas. Kemudian kepada para Pejabat Pemerintah setempat diharapkan dapat memberikan bantuan seperlunya.

Dikeluarkan di : Wonosari

Pada Tanggal 24 Mei 2016

By **BUPATI GUNUNGKIDUL**



Tembusan disampaikan kepada Yth.

1. Bupati Kab. Gunungkidul (Sebagai Laporan) ;
2. Kepala BAPPEDA Kab. Gunungkidul ;
3. Kepala Kantor KESBANGPOL Kab. Gunungkidul ;
4. Ketua DPRD Kab. Gunungkidul ;
5. Kepala Bagian Kesra SETDA Kab. Gunungkidul .

## LAMPIRAN 2. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK PEMDA

Yogyakarta, 24 April 2016

**Assalamualaikum wr. wb.**

Dengan surat ini saya selaku peneliti sudah melakukan penelitian wawancara dengan Pemda Kabupaten Gunungkidul dengan judul “KEBIJAKAN PEMDA KAB. GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY” dan dalam surat ini sebagai bukti wawancara yang sudah saya lakukan. Selaku peneliti:

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar

NIM : 11370075

Jurusan : Siyasah

Pihak Pemda Kab. Gunungkidul yang di wawancarai :

Nama : M. DODI WIJAYA SH,ST.

Jabatan: Ketua Komisi D DPRD GK

Demikian surat ini disampaikan oleh penulis, atas bantuan dan kerjasamanya diucapkan terimakasih.

**Wassalamualaikum wr. wb.**

Pihak yang di wawancarai



(M. Dodi w )

### LAMPIRAN 3. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK DINAS SOSIAL

Yogyakarta, 30 mei 2016

**Assalamualaikum Wr. Wb**

Dengan surat ini saya selaku peneliti sudah melakukan penelitian wawancara dengan Dinas Sosial Kabupaten Gunungkidul dengan judul skripsi "KEBIJAKAN PEMDA KAB. GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY." Dan dalam surat ini sebagai bukti wawancara yang sudah saya lakukan. Selaku peneliti:

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar

NIM : 11370075

Jurusan : siyasa

Pihak yang di wawancarai:

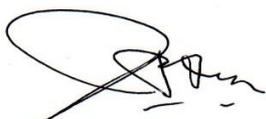
Nama : GUSTARTO SUBYONO, SIP, MM.

Jabatan : Kepala Seksi Bantuan dan jaminan sosial

Demikian surat ini di sampaikan oleh penulis, atas bantuan dan kerjasamanya saya ucapkan terimakasih.

**Wassalamualaikum Wr. Wb.**

Pihak yang di wawancarai

  
(GUSTARTO SUBYONO)

#### LAMPIRAN 4. BUKTI WAWANCARA DENGAN PIHAK KECAMATAN

Yogyakarta, 23 Juli 2016

Assalamualaikum wr. wb.

Dengan surat ini saya selaku peneliti sudah melakukan penelitian wawancara dengan Pihak Kecamatan Panggang Kabupaten Gunungkidul dengan judul “KEBIJAKAN PEMDA KAB. GUNUNGKIDUL DALAM MENANGGULANGI KEKERINGAN DI DESA GIRISUKO, KECAMATAN PANGGANG, KABUPATEN GUNUNGKIDUL, DIY” dan dalam surat ini sebagai bukti wawancara yang sudah saya lakukan. Selaku peneliti:

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar

NIM : 11370075

Jurusan : Siyasah

Dan pihak Kecamatan Panggang Kab. Gunungkidul yang di wawancarai :

Nama : Marsudiono

Jabatan: Kabag Kesra

Demikian surat ini disampaikan oleh penulis, atas bantuan dan kerjasamanya diucapkan terimakasih.

Wassalamualaikum wr. wb.

Pihak yang di wawancara

  
( Marsudiono )



PRESIDEN

REPUBLIK INDONESIA  
PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 24 TAHUN 2007  
TENTANG  
PENANGGULANGAN BENCANA

I. UMUM

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang luas dan terletak digaris katulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan dua samudra dengan kondisi alam yang memiliki berbagai keunggulan, namun dipihak lain posisinya berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis, geologis, hidrologis, dan demografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekwensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi.

Potensi penyebab bencana diwilayah negara kesatuan Indonesia dapat dikelompokan dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/ lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan.

Bencana...



PRESIDEN

REPUBLIK INDONESIA - 2 -

Bencana sosial antara lain berupa kerusuhan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat yang sering terjadi. Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan penanggulangan bencana sebelum, pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Selama ini masih dirasakan adanya kelemahan baik dalam pelaksanaan penanggulangan bencana maupun yang terkait dengan landasan hukumnya, karena belum ada undang-undang yang secara khusus menangani bencana.

Mencermati hal-hal tersebut diatas dan dalam rangka memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana, disusunlah Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana yang pada prinsipnya mengatur tahapan bencana meliputi pra bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana.

Materi muatan Undang-undang ini berisikan ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah dan pemerintah daerah, yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh.
2. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam tahap tanggap Darurat dilaksanakan sepenuhnya oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Badan penanggulangan bencana tersebut terdiri dari unsur pengarah dan unsur pelaksana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah mempunyai tugas dan fungsi antara lain pengkoordinasian penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu sesuai dengan kewenangannya.
3. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memperhatikan hak masyarakat yang antara lain mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, mendapatkan perlindungan sosial, mendapatkan pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.
4. Kegiatan penanggulangan bencana dilaksanakan dengan memberikan kesempatan secara luas kepada lembaga usaha dan lembaga internasional.

5. Penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan pada tahap pra bencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana, karena masing-masing tahapan mempunyai karakteristik penanganan yang berbeda.

Pada...

-salinan-



PRESIDEN

REPUBLIK INDONESIA

-3 -

6. Pada saat tanggap darurat, kegiatan penanggulangan bencana selain didukung dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, juga disediakan dana siap pakai dengan pertanggungjawaban melalui mekanisme khusus.
7. Pengawasan terhadap seluruh kegiatan penanggulangan bencana dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat pada setiap tahapan bencana, agar tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana penanggulangan bencana.
8. Untuk menjamin ditaatinya undang-undang ini dan sekaligus memberikan efek jera terhadap para pihak, baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan sehingga menyebabkan terjadinya bencana yang menimbulkan kerugian, baik terhadap harta benda maupun matinya orang, menghambat kemudahan akses dalam kegiatan penanggulangan bencana, dan penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana dikenakan sanksi pidana, baik pidana penjara maupun pidana denda, dengan menerapkan pidana minimum dan maksimum.

Dengan materi muatan sebagaimana disebutkan diatas, Undang-Undang ini diharapkan dapat dijadikan landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat dilaksanakan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu.



LEMBARAN DAERAH  
KABUPATEN GUNUNGKIDUL

( Berita Resmi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul )

Nomor : 3

Tahun : 2011

Seri : E

---

---

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL  
NOMOR 6 TAHUN 2011  
TENTANG  
RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL  
TAHUN 2010 – 2030**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI GUNUNGKIDUL,**

Menimbang :

- a. bahwa ruang wilayah sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, berhasil guna, dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial;
- b. bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan;
- c. bahwa dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat maka Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan arahan lokasi investasi pembangunan yang dilaksanakan pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha;
- d. bahwa secara geografis Kabupaten Gunungkidul berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan;
- e. bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional maka strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten;

- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030;

Mengingat :

1. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 44);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419);
5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469);
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3470);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi daya Tanaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3478);
8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3493);
9. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3647);

10. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3648);
11. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3881);
12. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888); sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412);
13. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4169);
14. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247 );
15. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377);
16. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411);
17. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
18. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433);
19. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

20. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
21. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
22. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
23. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739);
24. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 96 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4746);
25. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851);
26. Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);
27. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956);
28. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959);
29. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
30. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 84 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5015);
31. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);

32. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5052);
33. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
34. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);
35. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan berlakunya Undang-undang Tahun 1950 Nomor 12, 13, 14, dan 15 dari hal Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 59);
36. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 44 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3445);
37. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1993 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3530);
38. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3747);
39. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3776);
40. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisa Dampak Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3838);
41. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2000 tentang Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 20, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara 3934);

42. Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3980);
43. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4145);
44. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4146);
45. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4242);
46. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385);
47. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 146, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4452);
48. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4453);
49. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 46 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4624);
50. Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);
51. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
52. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
53. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4858);

54. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4859);
55. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Kawasan Industri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4987);
56. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5004);
57. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103)
58. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 30 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5112)
59. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembar Negara Tahun 2010 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5160)
60. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
61. Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
62. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;
63. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 2); dan
64. Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008 Nomor 01 Seri E) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 8 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010 Nomor 07 Seri E);

**BAB IV**  
**RENCANA POLA RUANG WILAYAH**  
**Bagian Kesatu**  
**Umum**

**Pasal 27**

- (1) Rencana pola ruang wilayah meliputi:
  - a. penetapan kawasan lindung; dan
  - b. penetapan kawasan budi daya.
- (2) Kawasan lindung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas :
  - a. kawasan hutan lindung
  - b. kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;
  - c. kawasan perlindungan setempat;
  - d. kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya;
  - e. kawasan rawan bencana alam;
  - f. kawasan lindung geologi; dan
  - g. kawasan lindung lainnya.
- (3) Kawasan lindung lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g terdiri atas:
  - a. kawasan perlindungan plasma nutfah;
  - b. kawasan terumbu karang; dan
  - c. kawasan koridor bagi jenis satwa atau biota laut yang dilindungi.
- (4) Kawasan budi daya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a. kawasan peruntukan hutan produksi;
  - b. kawasan hutan rakyat;
  - c. kawasan peruntukan pertanian;
  - d. kawasan peruntukan perikanan;
  - e. kawasan peruntukan pertambangan;
  - f. kawasan peruntukan industri;
  - g. kawasan peruntukan pariwisata;
  - h. kawasan peruntukan permukiman; dan
  - i. kawasan peruntukan lainnya.
- (5) Kawasan peruntukan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf i terdiri atas:
  - a. kawasan peruntukan pendidikan tinggi;
  - b. kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
  - c. kawasan peruntukan pertahanan dan keamanan.

## **Paragraf 5**

### **Kawasan Rawan Bencana Alam**

#### **Pasal 32**

**(1) Rencana penetapan kawasan rawan bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf e meliputi:**

- a. kawasan rawan gempa bumi di seluruh wilayah Kabupaten dengan tingkat resiko paling tinggi berada pada jalur sesar patahan aktif;
- b. kawasan rawan gerakan tanah dan longsor meliputi :
  1. Kecamatan Patuk meliputi Desa Patuk, Desa Semoyo, Desa Ngoro-oro, Desa Terbah, Desa Nglanggeran, Desa Nglegi;
  2. Kecamatan Gedangsari meliputi Desa Watugajah, Desa Ngalang, Desa Mertelu, Desa Tegalrejo, Desa Sampang, Desa Serut, Desa Hargomulyo;
  3. Kecamatan Nglipar meliputi Desa Natah, Desa Pilangrejo, Desa Kedungpoh, Desa Pengkol, Desa Katongan;
  4. Kecamatan Ngawen meliputi Desa Jurangjero, Desa Tancep, Desa Sambirejo;
  5. Kecamatan Semin meliputi Desa Pundungsari, Desa Karang Sari, Desa Rejosari, Desa Candirejo;
  6. Kecamatan Ponjong meliputi Desa Sawahan dan Desa Tambakromo; dan
  7. Wilayah lain dengan kemiringan lereng lebih dari atau sama dengan 40% (empat puluh perseratus).
- c. kawasan rawan banjir di Sungai Oyo meliputi:
  1. Kecamatan Semin meliputi Desa Karang Sari, Desa Semin, Desa Kemejing dan Desa Kalitekuk;
  2. Kecamatan Ngawen meliputi Desa Watusigar;
  3. Kecamatan Nglipar meliputi Desa Kedungkeris, Desa Nglipar, dan Desa Katongan;
  4. Kecamatan Karangmojo meliputi Desa Bejiharjo;
  5. Kecamatan Wonosari meliputi Desa Gari, dan Desa Karangtengah;
  6. Kecamatan Playen meliputi Desa Banyusoco; dan
  7. Kecamatan Gedangsari meliputi Desa Ngalang
- d. kawasan rawan angin topan di seluruh wilayah kecamatan;

- e. kawasan rawan kekeringan meliputi:
1. Kecamatan Purwosari;
  2. Kecamatan Panggang;
  3. Kecamatan Paliyan;
  4. Kecamatan Saptosari;
  5. Kecamatan Tepus;
  6. Kecamatan Tanjungsari;
  7. Kecamatan Girisubo;
  8. Kecamatan Rongkop;
  9. Kecamatan Semanu; dan
  10. sebagian Kecamatan Wonosari;
  11. Kecamatan Patuk; dan
  12. Kecamatan Gedangsari.
- f. kawasan rawan gelombang pasang dan tsunami meliputi kawasan pantai di Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Saptosari, Kecamatan Tanjungsari, Kecamatan Tepus, dan Kecamatan Girisubo.
- (2) Rencana penyediaan jalur evakuasi bencana pada kawasan rawan bencana disesuaikan dengan kondisi wilayah dan diarahkan pada sistem jaringan jalan primer dan mudah diakses;
  - (3) Rencana penyediaan ruang evakuasi bencana diletakkan pada ruang terbuka atau bangunan gedung yang aman dan terdekat dengan kawasan yang berpotensi terjadi bencana yang secara detail akan diatur dalam Rencana Detail Tata Ruang; dan
  - (4) Penyediaan ruang evakuasi bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilengkapi dengan ruang hunian, ruang dapur umum, ruang massal, ruang rehabilitasi, ruang logistik, ruang kantor, ruang utilitas, dan lapangan terbuka.



**PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL  
NOMOR 6 TAHUN 2011  
TENTANG  
RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN GUNUNGKIDUL  
TAHUN 2010 – 2030**

## **I. UMUM**

Ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul dengan keanekaragaman ekosistemnya sebagai bagian wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Ruang tersebut di samping berfungsi sebagai sumber daya, juga sebagai wadah kegiatan, perlu dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan manusia, menciptakan kesejahteraan masyarakat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul selain memiliki potensi juga keterbatasan, oleh karena itu di dalam memanfaatkan ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul baik untuk kegiatan pembangunan maupun untuk kegiatan lain perlu dilaksanakan secara bijaksana, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan azas terpadu, tertib, serasi, seimbang dan lestari. Dengan demikian baik ruang sebagai wadah kehidupan dan penghidupan maupun sebagai sumber daya perlu dilindungi guna mempertahankan kemampuan daya dukung dan daya tampung bagi kehidupan manusia. Agar pemanfaatan dan perlindungan ruang dapat dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna perlu dirumuskan penetapan struktur dan pola ruang wilayah, kebijaksanaan, strategi pengembangan dan pengelolaannya di dalam suatu RTRW Kabupaten Gunungkidul yang merupakan penjabaran dari RTRWN dan RTRW Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan acuan penyusunan rencana rinci kawasan. Atas dasar hal-hal tersebut di atas dan demi kepastian hukum, perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030.

## **II. PASAL**

Pasal 32

Huruf e

kawasan rawan kekeringan merupakan kawasan dengan kriteria kawasan yang diidentifikasi sering dan/atau berpotensi tinggi mengalami bencana kekeringan.

## CURRICULUM VITAE

Nama : Muhammad Shidiq Zulfikar  
Tempat/Tgl. Lahir : Yogyakarta, 27 Juli 1991  
Agama : Islam  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Alamat : Jl.Wonocatur No. 428 RT. 16 Banguntapan Bantul,  
DIY.  
Cp : -  
Ayah : Drs. Sumijarto  
Ibu : Siti Jubaidah  
Saudara : 1. Ilham Johan Affandi  
2. Farid Rizal Bakhtiar  
3. Miftahul Fikri

### **Riwayat Pendidikan Formal**

1. SDN Sokonandi, Semaki, Umbulharjo, Yogyakarta Lulus 2004
2. MTSN Maguwoharjo, Nayan, Maguwoharjo, Sleman, Lulus 2007
3. SMAN 1 Depok, Babarsari, Caturtunggal, Depok, Sleman, Lulus 2011
4. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2011-Sekarang