

KEEFEKTIFAN PENANGGULANGAN BENCANA DI KABUPATEN ACEH BARAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM BENCANA

Budi Handoyo

*Alumni S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala
Dosen pada prodi Hukum Tata Negara STAIN Teungku Dirundeng Meulaboh
handoyobudi67@gmail.com*

Abstract, Article 4 of Qanun of West Aceh No.13 of 2011 concerning Disaster Management states that the implementation of disaster management aims to provide protection to the public from disaster threats, harmonize existing laws and regulations, ensure the implementation of planned, integrated, coordinated and comprehensive disaster management. Respect local culture, buildings, and public participation. However, in practice, the function structure, substance and legal culture in disaster management have not been effective because they are still faced with many obstacles that affect effectiveness. The implementation of disaster management in the West Aceh District has not been fully implemented effectively since the three main elements in the disaster management legal system have not been realized. If the three elements function in a legal system with other implementations disaster management can be as effective as can be seen in the harmonization of the substance elements Qanun No. 13 of 2012 with other laws. A legal culture that functions effectively provides an understanding of the legal community as integration through community participation and socialization of laws implemented through institutional legal authorities. Inhibiting factors in disaster relief efforts in West Aceh District include inadequate institutional performance and disaster management officials, low awareness of disaster risk and low understanding of law officials and public administration on disaster rules.

Keywords: Effectiveness and Disaster Management

Abstrak, Pasal 4 Qanun Aceh Barat No.13 tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan pelaksanaan penanggulangan bencana bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada publik dari ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, memastikan pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terintegrasi, terkoordinasi, dan komprehensif, menghargai budaya lokal, bangunan, dan partisipasi publik. Namun, dalam praktiknya struktur fungsi, substansi dan budaya hukum dalam penanggulangan bencana belum efektif karena masih dihadapkan pada banyak kendala yang mempengaruhi efektivitas. Implementasi penanggulangan bencana di Kabupaten Aceh Barat belum sepenuhnya dilaksanakan secara efektif mengingat ketiga elemen utama dalam sistem hukum penanggulangan bencana tidak terealisasi. Bahkan, jika ketiga elemen tersebut berfungsi sistem legal dengan implementasi yang lain penanggulangan bencana dapat efektif seefektif yang dapat dilihat pada penyelarasan unsur-unsur substansi Qanun No. 13 tahun 2012 dengan undang-undang lainnya. Budaya hukum yang berfungsi secara efektif memberikan pemahaman tentang komunitas hukum sebagai integrasi melalui partisipasi masyarakat dan sosialisasi undang-undang yang dilaksanakan melalui otoritas hukum institusional. Faktor penghambat dalam upaya bantuan bencana di Kabupaten Aceh Barat termasuk kinerja kelembagaan yang tidak memadai dan pejabat manajemen bencana, rendahnya kesadaran akan risiko bencana dan rendahnya pemahaman para pejabat hukum dan administrasi publik terhadap bencana aturan.

Pendahuluan

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹

Lingkungan dalam bidang ilmu hukum, merupakan salah satu aspek yang strategis yang mana didalamnya tidak hanya mencakupi tentang pengaturan hukum agar mencapai kepastian hukum, namun juga diterapkannya sanksi atas pelanggaran tindak pidana lingkungan. Selain itu juga lingkungan yang juga diatur dalam peraturan perundang-undangan juga tidak mungkin dipaksakan oleh satu lembaga mengingat lingkungan juga berkaitan dengan hukum lainnya.²

Hukum bencana adalah sekumpulan peraturan-peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh instansi/lembaga terkait yang bertujuan untuk memberikan, perlindungan hukum keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum terhadap korban bencana. Hukum bencana masih sangat kaku dengan pemaknaan bencana yang seolah terpisah dengan ruang sosialnya. Dari tiga fase bencana, yakni pra, saat terjadi, dan pascabencana, kebijakan masih dominan pada saat terjadi. Penanganan masa tanggap darurat, sepertinya masih sangat dominan dalam pengonsepsian, apalagi pelaksanaan hukum bencana.

Kabupaten Aceh Barat merupakan daerah rawan bencana baik yang disebabkan oleh alam maupun oleh ulah manusia yang berpotensi menimbulkan korban jiwa, pengungsian, kerugian harta benda, dan kerugian dalam bentuk lain yang tidak ternilai. Kondisi mendorong dibentuknya Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah daerah.

Berdasarkan amanah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyebutkan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Oleh karena itu, pemerintahan Kabupaten Aceh Barat yang berfungsi sebagai struktur hukum memandang penting untuk membentuk Qanun No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 4 Qanun 13 Tahun 2011 penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan :

- a. Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c. Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. Menghargai budaya lokal;
- e. Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. Mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermwanaan; dan
- g. Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta toleransi beragama

Akan tetapi, dari hasil pengamatan yang dilakukan pelaksanaan Qanun Penanggulangan Bencana tersebut belum berjalan secara optimal. Hal ini disebabkan fungsi-

¹ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

² Muhammad Natsir, *Membangun Hukum Pidana Lingkungan Berbasis Syariah di Aceh*, (Yogyakarta: Depublish, 2018), hlm. 1

fungsi dari substansi, struktur dan budaya hukum belum efektif berjalan sebagaimana mestinya. Permasalahan efektif tidaknya fungsi substansi hukum meliputi, *Pertama* isi qanun tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan lain dari tingkat sektoral yang meliputi peraturan pemerintahan daerah, kehutanan, kesehatan, dan pengairan, *Kedua* pembentukan qanun tersebut tidak berdasarkan aspirasi masyarakat daerah.

Metodologi Penelitian

Berdasarkan objek masalah penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau hukum normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, norma, asas-asas atau dogma-dogma. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum³. Pendekatan yang dilakukan adalah *Pertama*, pendekatan undang-undang (*stature Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi hukum yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. *Kedua*, Pendekatan konseptual (*conseptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. *Ketiga* pendekatan historis (*Historical Approach*) yaitu pendekatan dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Melalui pendekatan ini juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofis yang melandasi aturan hukum.⁴ melakukan Menurut Soetandyo Wignjosoebroto pendekatan konseptual hukum sebagai konsep yang amat berwarna moral dan filosofis.⁵

Kajian Kepustakaan

Salah satu persepsi yang paling utama dalam melihat hukum sebagai kenyataan dalam masyarakat adalah hukum tidak otonom atau tidak mandiri seperti yang dianut oleh kaum dogmatik. Hukum tidak terlepas dari pengaruh timbal balik dengan keseluruhan aspek yang ada di dalam masyarakat.⁶ Pengaruh interaksi antara hukum dan masyarakat tersebut merupakan kajian dari keefektifan hukum.

Pengkajian keefektifan hukum yang akhir-akhir ini semakin populer, banyak para ahli hukum memandang hukum sebagai kaidah-kaidah yang tidak otonom dan *eksklusive*, akan tetapi kini hukum dilihat sebagai kaidah-kaidah yang efektif dan fungsional dalam sistem perilaku sosia yang aktual. Banyak ahli hukum saat ini kalau boleh dikatakan demikian sudah mulai meninggalkan faham positivism analitis, karena teori hukum yang diajarkan kaum pendukung aliran tersebut kerap kali bertentangan dengan kenyataan, sehingga dapat mengurangi makna tentang hakikat hukum, mereka, mengkonseptualkan hukum dengan kecanggihan berpikir deduksi semata, dengan asumsi hukum dibuat oleh lembaga kenegaraan, sehingga pelaksanaannya efektif karena bersifat imperatif.

Sebaliknya kaum yuridis sosiologis berpendapat bahwa hukum sebagai kaidah yang efektif dan fungsional, maka permasalahan berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak

³Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 41.

⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 93 - 126

⁵Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 22

⁶Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), hlm. 45

terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku. Studi mengenai hukum selalu berkaitan pendapat Max Weber sebagai *dogmatik* dan *exegesis* (tafsiran), yaitu suatu deteminisasi dari undang-undang, dengan menghilangkan aturian subsider dari undang-undang tersebut dan menafsirkannya.⁷

Sosiologi hukum bertujuan untuk memandang hukum sebagaimana halnya seorang ahli botani memandang tumbuhan. Dengan mengklasifikasikan sistem-sistem hukum, maka akan dapat dipahami bahwa sistem hukum itu menjadi sistem hukum dan apa pengaruhnya dari sistem hukum terhadap aspek-aspek lain dari kehidupan masyarakat.⁸ Hukum tidak lagi dimaknai sebagai kaidah-kaidah normatif yang eksistensinya berada secara eksklusif di dalam suatu sistem legitimasi formal dari aspek substansinya, kini hukum lebih terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris wujudnya, namun tetap lahir secara sah sebagai produk lembaga kelengkapan negara dan bekerja secara efektif atau mungkin juga tidak untuk mempola perilaku-perilaku aktual warga masyarakat.⁹

Teori-teori hukum tentang berlakunya hukum sebagai kaidah biasanya dibedakan menjadi tiga macam hal. Hal berlakunya kaidah hukum biasanya disebut "*gelding*" (bahasa Belanda) "*geltung*" (bahasa Jerman). Tentang hal berlakunya kaidah hukum Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa:

Agar kaidah hukum atau sebuah peraturan berfungsi bahkan hidup dalam tatanan kehidupan masyarakat, maka kaidah hukum/peraturan tersebut harus memenuhi tiga unsur sebagai berikut :

1. Kaidah hukum yang berlakunya secara yuridis
2. Kaidah hukum yang berlakunya secara sosiologis
3. Kaidah hukum yang berlakunya secara filosofis.¹⁰

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa : Tugas kaidah hukum (norma hukum), yaitu mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Artinya, setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, bilijkheid, evenredigheid*), dan kebergunaan (*utility*). Ada pula sarjana yang hanya menyebutkan pentingnya tugas dwi tunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum dan keadilan hukum.¹¹

Sementara Lawrence M. Friedman seperti dikutip Taqwaddin (1996:6) mengemukakan ada 3 (tiga) faktor yang turut menentukan pengaktualisasi suatu sistem hukum dalam dunia empirik. Menurut Friedman yang dikutip Ade Maman Suherman, sistem hukum merupakan suatu sistem yang meliputi substansi, struktur, kultur, (budaya hukum). Dengan kata lain, sistem hukum secara cakupan materi kajian menyangkut legislasi (produk hukum), struktur dan budaya hukum.¹²

⁷ Adam Podgorecki, dan Christopher J. Whelan, *Sociological Approaches to Law*, Penerjemah Widyaningsih, dan G. Kartasapoetra *Pendekatan Sosiologi terhadap hukum*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 87

⁸ *Ibid.*, hlm. 87-88

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi... Op., Cit.*, hlm. 75

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali pers, 1987), hlm. 23

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 3

¹² Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 11

Ketiga unsur di atas, secara simultan dan sinergis saling mempengaruhi agar suatu hukum secara sistemik teraktualisasikan dalam tataran empirik. Lebih lanjut Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa Komponen struktur ialah bentuk permanennya, tubuh institusional (lembaga) dari sistem tersebut, tulang-tulang keras yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. Komponen Substansi adalah peraturan-peraturan atau norma-norma dan ketentuan bagaimana institusi-institusi itu harus berperilaku. Sedangkan komponen kultur atau budaya hukum, menyangkut dengan nilai-nilai, sikap, pola perilaku para warga masyarakat dan faktor nonteknis yang merupakan pengikat sistem hukum tersebut.¹³

Apabila dihubungkan antara masing-masing unsur sistem hukum tersebut, M. Laica Marzuki yang dikutip dalam Yuliandri, menjelaskan bahwa : Acapkali diabaikan, betapapun idealnya suatu produk substansi hukum kelak didukung struktur aparatur hukum, namun kedua komponen tersebut tidak lebih dari sekedar “*blueprint*” atau “*desain*” hukum manakalah tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) para warga masyarakat. Kesadaran para warga (*burgers*) merupakan salah satu pencerminan budaya hukum (*legal culture*) masyarakat”.¹⁴

Keefektifan penegakan hukum dalam berjalan apabila system hukum tersebut bekerja dan saling berinteraksi satu sama lain, yang menurut Friedman meliputi dari beberapa proposisi yang terjalin erat satu sama lain yang pertama adalah proposisi mengenai perilaku hukum (*legal behavior*), yakni dampak peraturan, tatanan dan perintah terhadap perilaku. Ada tiga kelompok faktor yang menentukan dampak ini yaitu sanksi, pengaruh sosial, dan nilai-nilai internal (konsep legitimasi). Mereka yang menjadi subjek hukum tidak hanya bereaksi, tetapi juga berinteraksi dalam hukum.

Interaksi ini menjadi bagian dari jaringan kekuatan yang secara bersama-sama bekerja menciptakan norma-norma, peraturan-peraturan dan tatanan, menciptakan apa yang disebut dengan sebagai tindakan hukum. Kekuatan ini merupakan kekuatan sosial yang muncul dari kepentingan yang mengacu kepada lembaga-lembaga hukum (struktur).¹⁵ Soerjono Soekanto menyebut lima variabel yang berpengaruh dalam efektifnya penegakan hukum, hukum itu sendiri atau undang-undang, prasarana dan sarana, aparat penegak hukum, masyarakat, dan budaya hukum.¹⁶ Suatu sistem hukum dilaksanakan melalui peran negara yang oleh Hans Kelsen menyebutkan “Negara merupakan sebuah tatanan hukum.”¹⁷

Asas desentralisasi mengandung arti bahwa semua norma hukum berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya. Semua norma hukum memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Mengingat wilayah Republik Indonesia sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka

¹³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System; A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, Penerjemah M. Khozim *Sistem Hukum Perspektif Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 15-17.

¹⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 33

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System... Op., Cit.*, hlm. 4

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 8.

¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of law and State* (New York, Russel of Russel, 1971) Penerjemah Raisul Muttaqain, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 430

ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur dengan seccara terpusat (sentralistik) oleh pemerintahan pusat.¹⁸

Pertimbangan-pertimbangan geografis, nasional, atau keagamaan. Semakin besar teritorial negara, dan semakin bervariasi kondisi-kondisi sosialnya, maka desentralisasi melalui pembagian teritorial akan semakin diharuskan.

Aceh sebagai daerah yang mengalami sejumlah bencana besar, berkontribusi bagi melahirkan hukum bencana yang lebih progresif. Beberapa kebijakan lokal tampak terkait mengenai bencana. Dengan kebijakan tingkat lokal inilah, harus bisa secara progresif menguatkan hukum bencana secara nasional.

Penguatan hukum bencana sangat penting, mengingat dalam susunan hirarkhi hukum, kebijakan berada pada tataran hukum paling bawah. Kebijakan selalu kalah ketika dibenturkan dengan asas hukum, terutama untuk konteks keberadaan peraturan perundang-undangan yang tidak progresif. Asas hukum penting yang selalu digunakan adalah peraturan yang lebih tinggi selalu mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferior*). Sebaik apapun kebijakan yang lahir di daerah, harus selalu selaras dengan hukum Nasional.

Dalam suasana demikian, pengarusutamaan bencana dapat menjadi alat utama dalam pencapaian hukum bencana yang progresif. Berpikir bencana tidak hanya dikembalikan kepada sejumlah instansi saja. Semua instansi dan *stakeholders* harus berpikir tentang bagaimana menanggulangi dan mengurangi risiko bencana.¹⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut jelas bahwa Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRA. Sedangkan Qanun kabupaten/kota disahkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRK.

Afrizal Tjoetra (2007:18) mengartikan Qanun :

Qanun merupakan peraturan tingkat daerah yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan nasional. Oleh karena itu, qanun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus di perhatikan, bukan saja kepentingan rakyat daerah yang bersangkutan tetapi kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.²⁰

Adanya desentralisasi, kearifan lokal (*Local wisdom*) turut menentukan keefektifan ketiga unsur sistem hukum tersebut. Para penegak hukum baik itu Birokrat dalam kebijakan pembentukan dan penerapan hukum diarahkan untuk memperhatikan Konsep kearifan lokal. Untuk mengetahui apakah suatu undang-undang berlaku efektif atau tidak, sebenarnya dapat dilihat dari masyarakatnya, karena sebenarnya obyek utama suatu kebijakan adalah masyarakat.

¹⁸ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 119

¹⁹ Sulaiman Tripa, *Hukum Bencana dan Bencana Hukum*, Koran Serambi Indonesia, Rabu, 7 Maret 2018, h 18.

²⁰ Afrizal Tjoetra, et al, *Modul Untuk Perancangan Qanun, Merancang Qanun, Merancang Pembaharuan Aceh*, (Banda Aceh: ADF (*Aceh Development Fund*), 2007), hlm. 18

Anomali (ketidak-normalan) yang terjadi akibat upaya perlindungan terhadap warga yang terkena musibah bencana oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Barat dilakukan melalui komponen hukum yang meliputi komponen struktur atau kelembagaan, yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Aceh Barat dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait. Komponen substansi terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait dengan penanggulangan bencana yang mengikuti susunan hierarki peraturan perundang-undangan dan komponen kultur, yaitu pelaksanaan dari kedua komponen di atas.

Hasil Pembahasan

A. Keefektifan Fungsi Struktur, Substansi dan Budaya Hukum Dalam Penanggulangan Bencana

Berdasarkan hasil penelitian dapat dianalisis penanggulangan bencana di Aceh Barat telah tersusun secara sistematis melalui sistem hukum yang meliputi struktur, substansi dan budaya hukum yang saling berinteraksi satu dengan yang lain, berfungsi sebagai kontrol sosial, yang bertujuan untuk melindungi keadilan, ketertiban, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Untuk menjawab pertanyaan penelitian terhadap tiga faktor hukum di atas dilakukan dekomposisi atau pemilahan. Struktur atau kelembagaan hukum dipresentasikan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Aceh Barat, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Aceh Barat, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Barat (DPRK).

Substansi atau regulasi direpresentasikan keseluruhan regulasi atau aturan hukum penyelenggaraan penanganan bencana yang terdiri :

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana beserta aturan pelaksanaannya
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana,
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana,
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Peran serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana,
 - d. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana; dan Peraturan Kepala Badan Penanggulangan Bencana.
 - e. Qanun Kabupaten Aceh Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah
 - f. Qanun Kabupaten Aceh Barat Kabupaten No 13 Tahun 2012 Tentang Penanggulangan Bencana
2. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan.
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Penyakit Menular,
4. Undang-Undang Nomor Tahun 2004 Tentang Sumberdaya Air.
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Budaya hukum direpresentasikan melalui komponen pembentuk budaya hukum, yaitu :

- 1) *Political will* atau komitmen

- 2) Tanggung jawab
- 3) Kepentingan
- 4) Pemahaman
- 5) Konsistensi
- 6) Integritas
- 7) Keterbukaan, dan
- 8) Responsif

Setelah diperoleh komponen hasil dikomposisi dari masing-masing faktor hukum, untuk dapat dilakukan penilaian terhadap hal tersebut, diperlukan kriteria dan alternatif penilaian (efektif dan tidak efektif). Regulasi atau kebijakan akan dapat dikatakan efektif apabila dalam setiap produk hukum yang menjadi landasan dari regulasi memiliki atau didukung oleh :

1. Unsur filsafat yang memadai;
2. Pertimbangan ilmu pengetahuan;
3. Unsur objektif atau sasaran yang jelas
4. Unsur pertimbangan ekonomi
5. Harmonisasi Peraturan perundang-undangan baik vertikal maupun horizontal
6. Pemenuhan kaidah-kaidah legal drafting.
7. Berdasarkan aspirasi masyarakat melalui dalam bentuk partisipasi masyarakat.

B. Kendala yang Mempengaruhi Keefektifan Fungsi Struktur, Substansi dan Budaya Hukum dalam Penanggulangan Bencana

Pelaksanaan upaya penanggulangan bencana harus dilakukan secara komprehensif dan sistematis, namun hal ini masih terkendala disebabkan oleh faktor-faktor tidak efektifnya struktur hukum dalam hal faktor faktor legislatif (DPRK Kabupaten Aceh Barat) dan faktor Pemerintahan Daerah.

- a. Faktor Legislatif
- b. Faktor Pemerintahan Daerah
- c. Faktor BPB

Belum memadainya kinerja aparat dan kelembagaan penanggulangan bencana. Terkait dengan keterbatasan kapasitas dalam pelaksanaan tanggap darurat serta upaya rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana. Dalam penyelenggaraan kegiatan ditemukan berbagai kendala yang hadapi BPBD, diantaranya :

- 1) Masih rendahnya kesadaran terhadap risiko bencana dan masih terbatasnya jaringan informasi dan komunikasi yang efektif dalam penyebaran informasi kebencanaan kepada masyarakat;
- 2) Belum terintegrasinya pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan secara efektif dan komperhensif;
- 3) Penjabaran kebijakan nasional kedalam kebijakan daerah.

Dalam hal kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana masalah yang muncul juga masih terkait dengan keterbatasan kebijakan penanggulangan bencana di daerah; keterbatasan kapasitas kelembagaan penanggulangan bencana di daerah; serta keterbatasan alokasi pendanaan bagi penanggulangan bencana yang berumber pada alokasi pemerintah daerah.

Upaya strategis yang ditempuh dalam penyelesaian kendala yang dihadapi

a) Penyelarasan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 14 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun Menyebutkan Sekda Aceh/ Sekda Kabupaten /kota menugaskan kepada biro/bagian/pada Setda Aceh/Setda Kabupaten/ kota yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang Peraturan Perundang-undangan untuk melakukan pengkajian dan penyelarasan pra Rancangan Qanun.

b) Berorientasi pada masyarakat.

Masyarakat dan lingkungan merupakan korban dari bencana, baik bencana alam, bencana Non-alam maupun bencana sosial yang wajib diberikan perlindungan dan pertolongan, tujuan negara hukum *welfare state* melaksanakan hukum, untuk mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan sebagai yang disebutkan dalam alinea Ke IV Pembukaan UUD 1945.

c) Non Diskriminasi

Prinsip nondiskriminasi adalah bahwa negara dalam penanggulangan bencana tidak memberikan perlakuan yang berbeda terhadap jenis kelamin, suku, agama, ras, dan aliran politik apa pun. Sebagai mana yang telah disebutkan diatas, Keterlibatan gender sangat diperlukan agar efektnya penanggulangan bencana di kabupaten Aceh Barat.

d) Sesuai dengan adat istiadat dan budaya setempat

Pengembangan kegiatan Penanggulangan bencana Kabupaten Aceh Barat berorientasi pada kondisi dan kebutuhan masyarakat perlu memperhatikan adat istiadat dan budaya atau yang telah berkembang sebagai suatu kearifan tradisional (*traditional wisdom*) atau kearifan lokal (*local wisdom*) dalam kehidupan masyarakat setempat dan memperkaya khasanah budaya bangsa.

e) Koordinasi Terpadu

Mengingat besarnya masalah penanggulangan bencana dan keterbatasan kemampuan penanggulangan, tatanan kelembagaan harus memungkinkan kemampuan koordinasi berbagai potensi dan kemampuan unsur masyarakat luas.

f) Partisipatif

Peranserta masyarakat: sebagai pengejawantahan demokrasi dan hak azasi manusia, maka masyarakat mempunyai hak dan kewajiban yang melekat pada hidup dan kehidupan mereka. Tanggungjawab akhir dari keselamatan adalah pada tangan masing-masing individu, keluarga dan masyarakat. Dalam pengertian itu maka tatanan kelembagaan harus memasukkan unsur peranserta masyarakat yang diekspresikan baik melalui Palang Merah Indonesia, lembaga-lembaga swadaya, lembaga-lembaga nirlaba dan non-pemerintah serta lembaga-lembaga internasional.

g) Berbasis pada semangat otonomi daerah

Kebijakan ini dimaksudkan untuk rekonsiliasi berbagai kekuatan yang mempengaruhi proses Pengembangan kebersamaan dimaksudkan pula terjadi dalam seluruh proses Pelaksanaan Penanggulangan Bencana yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, pengawasan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan penanggulangan bencana Kabupaten Aceh Barat sehingga kesejahteraan yang tercipta dapat membawa masalah bersama. Bagi masyarakat yang terkena dampak bencana.

h) Pola Kebijakan antar struktur

Unsur pimpinan dalam bentuk suatu dewan dengan mandat yang jelas dan dipimpin langsung oleh pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dan oleh karenanya mempunyai kewenangan yang memadai untuk mengambil keputusan politis-birokratis yang mengatur unsur-unsur teknis.

i) Pola Kebijakan Gradasi tataran bencana

Kepala pemerintahan (Gubernur) juga perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan gradasi tataran bencana, yaitu apakah suatu bencana diperlakukan sebagai bencana daerah (kabupaten/kota), propinsi, ataukah nasional.

j) Pola Kebijakan Kesiapan penanggulangan bencana.

Berbagai kegiatan perlu dilaksanakan untuk meningkatkan kesiapan dan kesiagaan segala unsur yang akan dikerahkan dalam penanggulangan kedaruratan. Mekanisme berupa program kesiapan perlu dicanangkan dan dilaksanakan secara berkala. Berbagai bentuk perencanaan termasuk rencana kontinjensi dan rencana operasi adalah contoh dari kesiapan. Termasuk juga didalamnya adalah penyiapan prosedur-prosedur tetap baik internal dalam instansi maupun antar instansi, baik sektoral maupun rencana umum.

k) Sinergitas Kebijakan

Pelaksanaan penanggulangan bencana melibatkan banyak sektor dan tingkatan pemerintah untuk itu kebutuhan koordinasi, sinkronisasi menuju sinergi kebijakan menjadi penting agar keefektifan pelaksanaan qanun Penanggulangan Bencana tercapai.

Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa : Efektif tidaknya pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Aceh Barat baru dapat berjalan apabila ketiga unsur dalam sistem hukum berfungsi sebagaimana mestinya. Efektifnya unsur-unsur substansi dapat dilihat penyelerasan Qanun Nomor 13 Tahun 2012 Tentang penanggulangan bencana tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Efektifnya fungsi budaya hukum memberikan pemahaman hukum terhadap masyarakat secara integrasi melalui partisipasi masyarakat dan sosialisasi perundang-undangan yang dilaksanakan melalui kelembagaan hukum yang berwenang. Jadi dalam praktik pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Aceh Barat belum berjalan efektif walaupun telah ada berbagai ketentuan hukum yang mengaturnya.

Belum berjalannya secara efektif pelaksanaan penanggulangan bencana di Kabupaten Aceh Barat disebabkan karena masih dihadapkan pada berbagai kendala yang meliputi kendala dari lembaga legislatif, pemerintah daerah dan juga dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam upaya penanggulangan bencana di Kabupaten Aceh Barat meliputi, belum memadainya kinerja aparat dan kelembagaan penanggulangan bencana dan masih rendahnya kesadaran terhadap risiko bencana dan masih rendahnya pemahaman hukum baik itu para pejabat pemerintahan dan masyarakat terhadap aturan-aturan kebencanaan bencana.

B. Saran

Disarankan kepada pihak Pemerintah Kabupaten Aceh Barat akan perlunya analisis dan pengkajian penyelarasan antara peraturan perundang-undangan bencana dengan peraturan perundang-undangan lain baik tingkat vertikal maupun horizontal. Bertujuan agar tidak ada tumpang tindih dan saling berbenturan antara regulasi. Selama ini masing-masing peraturan penanggulangan bencana dengan peraturan lain yang berhubungan bencana, masing-masing memiliki perspektif yang berbeda dalam penanganan bencana.

Disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Barat untuk memberikan peluang kepada akademisi hukum pada proses penelitian ilmiah dalam rangka melahirkan naskah akademis suatu produk hukum. Kepada para praktisi hukum, termasuk *legal-drfater* baik dari kalangan perguruan tinggi maupun swasta dan birokrasi pemerintah untuk menekankan disiplin kerja mereka pada pembagian kerja-intelektual yang lebih jelas dan professional. Dengan demikian, diharapkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis sebuah rancangan peraturan memenuhi kebutuhan dan aspirasi yang berkembang secara nyata dalam masyarakat atau daerah bersangkutan.

Disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Barat pada tatanan kelembagaan harus memasukkan unsur peranserta masyarakat . efektifnya suatu peraturan adanya Perlunya Proses sosialisasi. sehingga keefektifan suatu sistem hukum terwujud secara proporsional.

Daftar Pustaka

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.

Adam Podgorecki, dan Christopher J. Whelan, *Sociological Approaches to Law*, Penerjemah Widyarningsih, dan G. Kartasapoetra *Pendekatan Sosiologi terhadap hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Rajawali Pers Jakarta, 2008.

Afrizal Tjoetra, et al, *Modul untuk perancangan qanun, Merancang Qanun, Merancang Pembaharuan Aceh*, ADF (Aceh Development Fund), Banda Aceh, 2007.

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.

Lawrence M, Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, Penerjemah M. Khozim *Sistem Hukum Perspektif Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Hans Kelsen, *General Theory of law and State* (New York, Russel of Russel, 1971) Penerjemah Raisul Muttaqain, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2011.

Muhammad Natsir, *Membangun Hukum Pidana Lingkungan Berbasis Syariah di Aceh*, Depublish, Yogyakarta, 2018

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010,

Soekanto, Soejono *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

Sulaiman Tripa, *Hukum Bencana dan Bencana Hukum*, Koran Serambi Indonesia, Rabu, 7 Maret 2018,

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang *Otonomi Daerah*

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang *Penanggulangan Bencana*.

Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006 Tentang *Badan Nasional Penanggulangan Bencana*.

Qanun Kabupaten Aceh Barat Nomor 13 Tahun 2011 Tentang *Penanggulangan Bencana*.