

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa dimana peristiwa tersebut berpotensi mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat. Bencana bisa disebabkan oleh berbagai macam faktor, bisa dari faktor alam itu sendiri, non alam, maupun dari faktor manusia. Munculnya bencana juga bisa mengakibatkan terdapatnya korban jiwa, rusaknya lingkungan, kerugian benda, dan psikologis (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana).

Bencana merupakan peristiwa yang dapat terjadi kapan saja, namun wilayah dengan kepadatan penduduk yang tinggi lebih rentan akan bencana. Bencana tersebut dapat mengakibatkan kerugian materi, produktivitas masyarakat, usaha, hingga kerugian jiwa. Kebakaran permukiman menjadi salah satu bentuk bencana yang dapat menimbulkan kerugian berat. Sebagaimana Peraturan Pemerintah RI Nomor. 14 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, permukiman merupakan bagian lingkungan hidup namun di luar kawasan lindung permukiman dapat berupa kawasan perkotaan bisa pula merupakan kawasan perdesaan yang difungsikan sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian dan tempat berkegiatan yang menopang perkehidupan dan juga penghidupan (Astari, 2022).

Bencana kebakaran tentunya sangat berdampak bagi masyarakat karena begitu banyak kerugian yang bisa terjadi. Bencana kebakaran itu sendiri tidak dapat dihindarkan karena tidak terprediksi kapan hal itu akan terjadi, apa penyebabnya dan bagaimana pengaruh jika bencana itu terjadi. Kebakaran yang terjadi di permukiman biasanya menimbulkan banyaknya akibat buruk yang dapat mengganggu kegiatan masyarakat yang juga memiliki risiko potensi yang tinggi (Aronggear, 2023). Kebakaran permukiman merupakan bencana dengan karakteristik khusus, yaitu tidak menimbulkan korban jiwa sebanyak gempa bumi, badai, banjir, dan lain sebagainya namun menimbulkan lebih banyak kerugian materiil (Rizki, 2022).

Kabupaten Bintan merupakan salah satu kabupaten yang terdapat di Provinsi Kepulauan Riau dengan 10 kecamatan didalamnya dimana Bandar Seri Bentan sebagai ibu kota Kabupaten, dan kecamatan Tambelan menjadi kecamatan terjauh dari ibu kota Kabupaten Bintan yaitu 360 Km. Secara geografis, Kabupaten Bintan bukan merupakan wilayah rawan bencana besar seperti gempa bumi, tsunami, dll sebagaimana kota-kota besar di Indonesia. Meski begitu Kabupaten Bintan masih memiliki beberapa potensi bencana terutama kebakaran hutan dan lahan.

Menurut Indeks Resiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2022, Kabupaten Bintan berada pada kelas risiko sedang untuk risiko bencana gempa bumi dan tanah longsor, namun di sisi lain Kabupaten Bintan berada di kelas risiko tinggi untuk risiko akan bencana kebakaran hutan dan lahan, risiko bencana gelombang ekstrim dan abrasi, risiko bencana kekeringan, dan risiko cuaca ekstrim.

Tambelan sebagai salah satu kecamatan terjauh di Kabupaten Bintan juga tidak luput dari risiko bencana. Hal tersebut tentu membahayakan masyarakat Tambelan yang berada jauh dari ibu kota kabupaten, padahal jumlah penduduk di Tambelan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun meskipun peningkatan tersebut tidak begitu signifikan. Sebagaimana dapat dilihat dalam data BPS berikut ini:

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kabupaten Bintan 2023

No	Kecamatan di Bintan	2022	2023
1	Teluk Bintan	12.078	12.451
2	Bintan Utara	23.118	23.421
3	Teluk Sebong	18.962	19.338
4	Seri Kuala Lobam	18.221	18.380
5	Bintan Timur	48.078	49.192
6	Gunung Kijang	15.625	16.058
7	Mantang	4.275	4.333
8	Bintan Pesisir	6.954	7.004
9	Toapaya	13.510	13.857
10	Tambelan	4.996	5.487
<b>Total</b>		165.843	169.554

Sumber: BPS Kabupaten Bintan 2023

Tabel di atas menunjukkan peningkatan jumlah penduduk Tambelan yang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya meskipun tidak signifikan. Jumlah penduduk Tambelan yang meningkat ini berdampak pada menjamurnya permukiman padat penduduk terutama di pesisir. Hal tersebut seharusnya menjadi peringatan bagi masyarakat dan juga pemerintah daerah untuk berhati-hati akan risiko bencana yang bisa saja terjadi terlebih daerah padat penduduk rentan akan kebakaran permukiman. Dilihat dari jumlah dan kepadatan penduduk setiap

desa/kelurahan di Tambelan, Kampung Hilir dan Kukup merupakan desa/kelurahan dengan jumlah dan persentase kepadatan penduduk tertinggi sebagaimana data berikut:

Tabel 1.2. Jumlah, Persentase, dan Kepadatan Penduduk Tambelan

No	Desa/ Kelurahan	Jumlah Penduduk	Persentase Penduduk (%)	Kepadatan Penduduk (km <sup>2</sup> )
1	Teluk Sekuni	857	16,371	24,971
2	Batu Lapuk	611	11,671	16,177
3	Kampung Melayu	650	12,416	31,356
4	Kampung Hilir	1.442	29,278	96,507
5	Kukup	1.013	19,351	67,086
6	Pulau Mentebung	315	6,017	19,325
7	Pulau Pinang	199	3,801	10,020
8	Pengikik	162	3,095	15,836
<b>Total</b>		<b>5.235</b>	<b>9,828</b>	<b>46,823</b>

Sumber: Tambelan dalam Angka, 2023

Terkait perizinan pembangunan rumah kawasan pesisir di Kecamatan Tambelan, dalam aturannya setiap bangunan gedung wajib memiliki perizinan pembangunan gedung yang di keluarkan oleh Dinas PUPR sementara untuk bangunan non usaha atau rumah hunian diatas laut belum ada ketentuan dari Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR), berbeda seperti di daratan yang sudah diatur dalam PKKPR. Sehingga diperhatikan dalam persyaratan persetujuan bangunan bisa di lihat dari sertifikat hak pakai yang di keluarkan dari DPMPTSP.

Hal ini sebagaimana juga di atur pada Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bintan Tahun 2020-2024. Di kecamatan tambelan, kondisi topografi kita tidak memungkinkan untuk membuat rumah di daratan, karna konturnya terjal. dengan

topografi yang berbukit bukit dan kemiringannya curam, akan sangat sulit untuk membuat rumah di daerah daratan.

Kebakaran yang menghancurkan 11 rumah di desa Kampung Hilir Kecamatan Tambelan terjadi pada 29 Juli 2023 pukul 14:45 WIB (Kepri.antaranews.com) Kebakaran tersebut terjadi karena korsleting arus listrik melalui kulkas disalah satu rumah korban dan diperparah oleh kondisi angin kencang dan alat bantu pemadam kebakaran yang sangat minim sehingga api dengan cepat menghancurkan rumah-rumah warga disekitarnya. Kerusakan berat akibat kebakaran tersebut membuat para warga korban kebakaran mengalami kerugian materi, kondisi psikologis korban. Banyak barang-barang yang tidak sempat diselamatkan karena api begitu cepat merambat. Akibat dari kebakaran ini, sekitar 16 kepala keluarga atau 51 jiwa terdampak. Banyak diantaranya mengungsi di rumah saudara maupun kerabat.

Gambar 1.1. Rumah Korban Kebakaran



Sumber: Dokumentasi Desa

Instansi pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan bencana yang memiliki fungsi untuk melindungi rakyat Indonesia dari bahaya bencana alam tentu sangat dibutuhkan agar perlindungan yang diberikan oleh negara dapat benar-benar optimal, maka dari itu dibentuklah Badan Nasional Penanggulangan Bencana

(BNPB) di tingkat Pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat Daerah (Trisatio, 2022).

Menurut Perda Kabupaten Bintan Nomor 3 Tahun 2012, tugas BPBD Bintan antara lain menetapkan pedoman terhadap usaha penanggulangan bencana, menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan, menyusun dan menetapkan serta menginformasikan peta bencana yang (sudah dilaksanakan), menetapkan prosedur penanggulangan bencana (sudah dilaksanakan), melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana (sudah dilaksanakan), mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang (sudah dilakukan), mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran (sudah dilaksanakan). Sedangkan fungsi BPBD adalah merumuskan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien serta pengordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana serta terencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana oleh BPBD Bintan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan penanggulangan Bencana, dimana di dalamnya mencakup tanggungjawab dan wewenang pemerintah, penyelenggaraan penanggulangan bencana, forum pengurangan resiko bencana, pendanaan penanggulangan bencana, hak dan kewajiban masyarakat, kerjasama, peran dari masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), media massa, dan lembaga usaha, serta pengawasan dan pertanggungjawaban bantuan.

Sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah Kabupaten Bintan, BPBD Bintan bertanggungjawab atas pemulihan pasca kebakaran permukiman tersebut dan sebagai *stakeholder* atau pemangku kebijakan sebagai badan yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan suatu badan yang memiliki wewenang atas pengambilan keputusan. Uraian terkait tugas dan fungsi BPBD Bintan tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 3 Tahun 2012, khususnya Pasal 4 Ayat 1 menyebutkan bahwa tugas BPBD menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rekonstruksi serta rehabilitasi secara adil dan setara. Oleh karena itu bentuk pemulihan pasca kebakaran adalah rekonstruksi dan rehabilitasi, dengan menjamin hak-hak masyarakat khususnya para pengungsi dengan adil dan sesuai dengan standar.

Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana menjadi regulasi atau acuan yang digunakan oleh BPBD Kabupaten Bintan dalam melaksanakan tugasnya dimana di dalam peraturan tersebut Pasal 9 mengatur tentang tahapan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat, dan pasca bencana. Ketiga tahapan itu dijelaskan dengan *detail* pada pasal-pasal selanjutnya didalam peraturan tersebut. Terkait pasca bencana juga terdapat pada peraturan Bupati Bintan Nomor 52 Tahun 2023 Tentang rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana di Kabupaten Bintan pasal 2 terdapat maksud ditetapkan sebagai pedoman dalam penyusunan rencana yang secara bersama oleh BPBD berdasarkan atas pengkajian kebutuhan pasca bencana untuk periode waktu tertentu dengan melihat masyarakat korban



bencana yang mengalami kerugian akibat bencana baik secara materil, fisik, mental maupun sosial, lama penanganan pasca bencana dilakukan selama 2 jam, sementara pada tahap pemulihan pasca bencana berlangsung selama 2 bulan mulai pada tahap turun ke lokasi sampai tahap penyaluran dana bantuan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 meliputi perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat yang terdampak bencana, pemulihan psikologis sosial, pelayanan kesehatan, pemulihan fungsi pelayanan publik. Sementara rekonstruksi yang di maksud ialah pembangunan kembali prasarana dan sarana umum, pembangunan kembali sarana sosial masyarakat, penerapan rancang bangun yang tetap dan penggunaan peralatan yang lebih baik, peningkatan fungsi pelayanan publik, dan partisipasi serta peran lembaga organisasi kemasyarakatan.

Menjalankan tugas penanggulangan bencana di daerah Kabupaten Bintan, BPBD tentu tidak sendirian dalam menanggulangi bencana kebakaran. Ada relasi antar instansi pemerintahan bersama BPBD Bintan, sebagai berikut: 1; Dinas Kesehatan Kabupaten Bintan berupaya menyiagakan puskesmas Bintan untuk pelayanan kesehatan kepada masyarakat terdampak, menyiapkan obat-obatan, mengirimkan tim medis dan psikolog ke lokasi kejadian. 2; Dinas Sosial Kabupaten Bintan melakukan pengumpulan kebutuhan dasar bersama lembaga swadaya masyarakat (LSM). 3; Dinas Perkim Kabupaten Bintan membantu verifikasi lapangan, mengumpulkan data, memperhitungkan surat keputusan setiap penerima dana bantuan yang berurusan perumahan dan permukiman.



Pemerintah daerah terutama BPBD tidak memfasilitasi jalannya proses pemulihan dan pembangunan pasca kebakaran, padahal jika melihat kembali tugas dan fungsi BPBD Bintan, pemulihan pasca kebakaran bukan sekedar memberikan bantuan berupa uang, melainkan BPBD harus berperan aktif dalam upaya rekonstruksi dan rehabilitasi pasca kebakaran sehingga belum optimal. Sebab pemberian uang tanpa difasilitasi dan digerakkan oleh pemerintah ataupun instansi penanggung jawab maka akan berjalan lambat atau bahkan gagal karena tidak semua masyarakat paham dalam mengelola uang dan mengurus sendiri perbaikan rumah mereka. Maka dari itu yang menjadi harapan masyarakat ialah dibutuhkannya peran pendamping dari BPBD untuk proses pemulihan pasca bencana ini mulai dari tahap pengelolaan uang sampai ke pembangunan rumah kembali sesuai dengan target waktu yang telah di tentukan. Oleh karena itu peneliti ingin mengetahui lebih jauh bagaimana peran BPBD dalam pemulihan pasca kebakaran permukiman di Desa Kampung Hilir Kecamatan Tambelan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berangkat dari latar belakang yang telah dipaparkan tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Peran BPBD Kabupaten Bintan dalam Pemulihan Pasca Kebakaran di Desa Kampung Hilir Kecamatan Tambelan Tahun 2023?

### **1.3 ujuan Penelitian**

Tujuan dari adanya penelitian guna mengetahui bagaimana Peran BPBD Kabupaten Bintan dalam Pemulihan Pasca Kebakaran di Desa Kampung Hilir Kecamatan Tambelan Tahun 2023.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian diharapkan berkontribusi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dibidang Ilmu Pemerintahan khususnya mengenai Peran pemerintah daerah atau instansi yang berwenang yaitu BPBD dalam kaitannya melaksanakan tugas penanggulangan bencana dalam hal tersedianya informasi peta kawasan rawan bencana untuk tiap jenis rawan bencana. Selain daripada itu, penelitian juga diharapkan dapat menjadi acuan, pembanding, dan sumbangsih ide serta wawasan terhadap peneliti yang ingin melakukan penelitian dengan bidang serupa.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi masyarakat, Penelitian bisa menjadi sumber informasi dan menambah wawasan masyarakat Provinsi Kepulauan Riau terkhusus untuk masyarakat Tambelan mengenai Peran BPBD sebagai instansi yang bertanggungjawab terhadap pemulihan pasca bencana terkhusus dalam hal ini kasus kebakaran sehingga masyarakat menjadi mengerti terkait tugas, fungsi ataupun peran pemerintah daerah terkait bencana alam, baik alam, non alam dan sosial.

- b. Bagi pemerintah, penelitian diharapkan bisa menjadi manfaat bagi pemerintah daerah atau instansi yang berwenang untuk mengetahui titik lemah maupun hal hal yang perlu diperbaiki dalam menangani pemulihan pasca kebakaran.

