

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Secara filosofis sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “suatu Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, maka sudah menjadi kewajiban bagi Negara dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah untuk melindungi bangsa Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat sebagai warga negara dari bahaya bencana baik alam dan non alam yang berpotensi terjadi di negara Indonesia.

Secara yuridis bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan berpedoman kepada Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana secara telah dikategorikan sebanyak 14 jenis ancaman bencana, baik bencana alam dan bencana non alam adalah sebagai berikut : (1) gempa bumi; (2) tsunami; (3) banjir; (4) tanah longsor; (5) letusan gunung berapi; (6) gelombang ekstrem; (7) abrasi; (8) cuaca ekstrem; (9) kekeringan; (10) kebakaran hutan dan lahan; (11) kebakaran gedung dan pemukiman; (12) epidemi dan wabah penyakit (termasuk Covid 19); (13) kegagalan teknologi, dan (14) konflik sosial (Perka BNPB No.02/2012). Dengan memperhatikan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ditegaskan agar setiap

daerah mempunyai perencanaan pengurangan risiko bencana dengan melibatkan segenap penangku kepentingan pembangunan daerah (Pasal 35 dan Pasal 36).

Berdasarkan perhitungan Indek Risiko Bencana Indonesia tahun 2018 diketahui ancaman bencana di Kabupaten Bintan adalah; (1) banjir, (2) gelombang ekstrem/ pasang dan abrasi, (3) cuaca ekstrem dan (4) kekeringan, (5) epidemi dan wabah penyakit serta (6) kebakaran hutan dan lahan (IRBI, 2018). Nilai skor IRBI Kabupaten Bintan sebesar 132,40 (kategori kelas risiko - sedang) lebih tinggi dari rata-rata Provinsi Kepulauan (sebesar 116,40) dan tertinggi diantara 6 kabupaten/ kota yang lain di Provinsi Kepulauan Riau. Kejadian bencana Kabupaten Bintan antara lain angin puting beliung, kebakaran hutan dan lahan perkebunan dan kekeringan di musim kemarau serta banjir di musim penghujan serta gelombang pasang. Sedangkan berdasarkan potensi bencana dalam Perda Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bintan 2020 – 2040 pada Pasal 27 menyatakan bahwa kawasan rawan bencana yaitu rawan gelombang pasang, angin puting beliung dan rawan abrasi dengan tingkat kerawanan dan dampak rendah (Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020).

Berdasarkan data kejadian bencana dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bintan diketahui tahun 2016 terdapat sebanyak 143 kasus, sebagian besar 119 kasus adalah kebakaran hutan dan lahan

yang dapat ditangani oleh aparat pelaksanaan teknis dan masyarakat. Demikian pula pada tahun 2017 terjadi sebanyak 60 kasus kebakaran dan pada tahun 2019 terjadi 22 bencana alam dan kebakaran yang telah dapat ditangani. Tahun 2020 sejak April 2020 secara nasional kita sedang mengalami bencana non alam yaitu pandemi Covid -19 berdampak luas dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat, termasuk Kabupaten Bintan dengan kategori beragam di masing-masing daerah (Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020).

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan Tahun 2020 maka diperoleh data bahwa kondisi kerawanan bencana di Kabupaten Bintan dapat dijelaskan pada Tabel berikut.

**Tabel I.1 Jenis Bencana Berdasarkan Indeks Ancaman di Kabupaten Bintan**

| Kategori Indeks | Banjir |        | Gelombang Ekstrim dan Abrasi |        | Cuaca Ekstrim (Angin PB) |        | Kekeringan |        | Kebakaran Hutan dan Lahan |        |
|-----------------|--------|--------|------------------------------|--------|--------------------------|--------|------------|--------|---------------------------|--------|
|                 | Jml    | %      | Jml                          | %      | Jml                      | %      | Jml        | %      | Jml                       | %      |
| Tinggi          | 4      | 7,84   | 1                            | 1,96   | 10                       | 19,61  | 2          | 3,92   | 18                        | 35,29  |
| Sedang          | 23     | 45,10  | 25                           | 49,02  | 20                       | 39,22  | 19         | 37,25  | 13                        | 25,49  |
| Rendah          | 24     | 47,06  | 25                           | 49,02  | 21                       | 41,18  | 30         | 58,82  | 20                        | 39,22  |
| Jml             | 51     | 100,00 | 51                           | 100,00 | 51                       | 100,00 | 51         | 100,00 | 51                        | 100,00 |

*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

Dari 51 desa di Kabupaten Bintan dapat diketahui persentase kategori indeks ancaman bencana untuk masing-masing jenis bencana alam, untuk bencana alam banjir sebagian besar indeks ancaman bencana adalah rendah (47,06), sedang (25,10) dan tinggi (7,84). Bencana gelombang ekstrim/abrasi sebagian besar kategori indeks adalah sedang dan rendah (49,02), jenis bencana cuaca ekstrim (angin puting beliung) hampir merata kategori indeks

ancaman bencana rendah, sedangkan jenis bencana kekeringan sebagian besar kategori indeks ancaman bencana masuk dalam tingkatan rendah. Dari enam jenis bencana alam di Kabupaten Bintan yang menjadi kajian ini ada satu jenis bencana alam yaitu kebakaran hutan dan lahan yang persentase terbesar indeks ancaman adalah tinggi yaitu sebesar 35,29 dan sedang 25,49 (Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020).

Berdasarkan data yang disampaikan pada Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan Tahun 2020 dijelaskan pada masing-masing kategori ancaman bencana alam sebagai berikut.

**Tabel I.2 Kategori Tinggi Indeks berdasarkan Ancaman Bencana yang Berpotensi Terjadi**

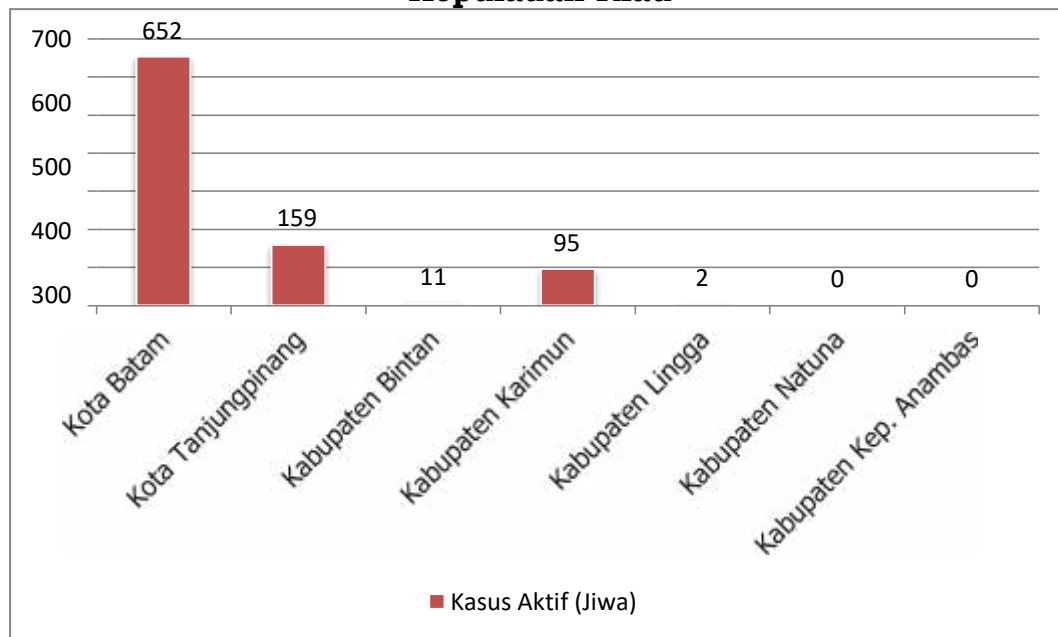
| No | Nama Kecamatan   | Nama Desa/<br>Kelurahan | Banjir                              |                  |
|----|------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------|
|    |                  |                         | Nilai                               | Kategori Ancaman |
| 1  | Seri Kuala Lobam | Teluk Sasah             | 0,74                                | Tinggi           |
| 2  | Bintan Timur     | Kijang Kota             | 0,74                                | Tinggi           |
| 3  | Teluk Sebong     | Kota Baru               | 0,70                                | Tinggi           |
|    |                  | Sri Bintan              | 0,67                                | Tinggi           |
|    |                  |                         | <b>Gelombang Ekstrim dan Abrasi</b> |                  |
|    |                  |                         | Nilai                               | Kategori Ancaman |
| 1  | Mantang          | Dendun                  | 0,71                                | Tinggi           |
|    |                  |                         | <b>Cuaca Ekstrim (Angin PB)</b>     |                  |
|    |                  |                         | Nilai                               | Kategori Ancaman |
| 1  | Teluk Bintan     | Tembeling               | 0,72                                | Tinggi           |
| 2  | Seri Kuala Lobam | Teluk Lobam             | 0,69                                | Tinggi           |
| 3  | Bintan Utara     | Tanjung Uban Utara      | 0,71                                | Tinggi           |
|    |                  | Sebong Perih            | 0,88                                | Tinggi           |
|    |                  | Sebong Lagoi            | 0,74                                | Tinggi           |
|    |                  | Sri Bintan              | 0,87                                | Tinggi           |
| 5  | Bintan Timur     | Sei Enam                | 0,68                                | Tinggi           |
|    |                  | Numbing                 | 0,71                                | Tinggi           |
|    |                  | Mapur                   | 0,71                                | Tinggi           |

|   |               |                 |                                  |                         |
|---|---------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------|
| 7 | Gunung Kijang | Malang Rapat    | 0,69                             | Tinggi                  |
|   |               |                 | <b>Kekeringan</b>                |                         |
|   |               |                 | <b>Nilai</b>                     | <b>Kategori Ancaman</b> |
| 1 | Teluk Bintan  | Pangkil         | 0,87                             | Tinggi                  |
| 2 | Mantang       | Dendun          | 0,87                             | Tinggi                  |
|   |               |                 | <b>Kebakaran Hutan dan Lahan</b> |                         |
|   |               |                 | <b>Nilai</b>                     | <b>Kategori Ancaman</b> |
|   |               | Penaga          | 0,70                             | Tinggi                  |
|   |               | Tembeling       | 0,78                             | Tinggi                  |
|   |               | Bintan Buyu     | 0,78                             | Tinggi                  |
|   |               | Kuala Sempang   | 0,98                             | Tinggi                  |
|   |               | Busung          | 0,78                             | Tinggi                  |
|   |               | Teluk Lobam     | 0,70                             | Tinggi                  |
| 3 | Bintan Utara  | Lancang Kuning  | 0,70                             | Tinggi                  |
|   |               | Sebong Pereh    | 0,67                             | Tinggi                  |
|   |               | Sebong Lagoi    | 0,77                             | Tinggi                  |
|   |               | Kota Bru        | 1,09                             | Tinggi                  |
|   |               | Ekang Anculai   | 1,00                             | Tinggi                  |
|   |               | Sri Bintan      | 0,76                             | Tinggi                  |
|   |               | Pengudang       | 0,82                             | Tinggi                  |
| 5 | Gunung Kijang | Malang Rapat    | 0,77                             | Tinggi                  |
|   |               | Toapaya         | 0,82                             | Tinggi                  |
|   |               | Toapaya Utara   | 0,86                             | Tinggi                  |
|   |               | Toapaya Selatan | 0,70                             | Tinggi                  |
|   |               | Toapaya         | 0,82                             | Tinggi                  |

*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

Selain bencana alam, bencana non alam dalam beberapa waktu ini juga menjadi perhatian yang harus diselesaikan dan ditanggulangi. Bencana non alam yang terjadi saat ini, sebagaimana kita ketahui bersama adalah pandemi virus *Covid - 19* atau lebih dikenal dengan Virus Corona. Berdasarkan data yang disajikan di dalam Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan (2020), kondisi penderita Covid 19 di Kabupaten Bintan adalah sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut.

**Diagram I.1 Perkembangan Kondisi Kasus Aktif Covid 19 di Provinsi Kepulauan Riau**



*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

Berdasarkan data di atas, Kabupaten Bintan tertanggal 30 Oktober 2020 sebagaimana yang disajikan pada Kajian Peta Rawan Bencana memang lebih kecil dari Kota Batam, Kota Tanjungpinang dan juga Kabupaten Karimun, namun dikarenakan wilayah Kabupaten Bintan yang juga strategis dan berdekatan dengan wilayah – wilayah tersebut maka tidak menutup kemungkinan bahwa bencana non alam ini dapat juga mengancam Kabupaten Bintan dan perlu sebuah kebijakan serta tindakan dalam menanggulangi masalah tersebut.

Atas dasar pertimbangan filosofis, yuridis dan juga aspek pertimbangan sosiologis yang menjelaskan bahwa Kabupaten Bintan secara data sangat rawan terjadinya beberapa bencana seperti Banjir, Gelombang Ekstrim atau Abrasi, Cuaca Ekstrim atau Angin Puting Beliung, Kekeringan, dan

Kebakaran Hutan serta Lahan, maka perlu kiranya Pemerintah Kabupaten Bintan melakukan Kajian Naskah Akademis sebagai langkah untuk menyusun sebuah landasan dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang yang sudah dijelaskan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam kajian Naskah Akademis tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini adalah sebagai berikut.

1. Amanat Pasal 5 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menegaskan bahwa Pemerintah Daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana,
2. Kabupaten Bintan merupakan suatu wilayah di Provinsi Kepulauan Riau yang berdasarkan Indeks Resiko Bencana Indonesia (IRDI) memiliki nilai IRDI sebesar 132,40 (Kategori Kelas Risiko-Sedang) tertinggi di antara 6 Kabupaten/Kota di Kepulauan Riau,
3. Kabupaten Bintan memiliki resiko tinggi dalam kategori bencana yaitu banjir, gelombang ekstrim atau abrasi, cuaca ekstrim atau angin puting beliung, kekeringan dan kebakaran hutan serta lahan,
4. Mewujudkan penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan bencana yang meliputi hal – hal yaitu tanggung jawab dan

wewenang, hak dan kewajiban masyarakat, peran lembaga usaha, satuan pendidikan, organisasi kemasyarakatan, dan media massa, penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan bencana, pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana, kerjasama, pembinaan dan pengawasan; dan pelaporan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Adapun tujuan dilakukannya kajian Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Bintan.

Adapun kegunaan Kajian Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini adalah sebagai berikut.

1. Memberikan landasan dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Bencana di daerah Kabupaten Bintan;
2. Memberikan kajian dan kerangka filosofis, sosiologis, dan yuridis serta teknis tentang perlunya peraturan daerah Tentang Penanggulangan Bencana;
3. Mengkaji dan meneliti pokok-pokok materi apa saja yang ada dan harus ada dalam penyelenggaraan Peraturan Daerah terkait Penanggulangan Bencana di daerah Kabupaten Bintan);



4. Melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya.

## **D. Metode**

Adapun metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah adalah sesuai dengan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dengan dua metode yaitu:

1. Metode Yuridis Normatif, yaitu dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya,
2. Metode Yuridis Empiris yaitu atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam dan melakukan wawancara untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti. Metode Yuridis Empiris ini dapat didetailkan sebagai berikut.

### **1. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik Pengumpulan Data Yang Digunakan Adalah: 1) Observasi Terhadap Obyek Penelitian; 2) Wawancara, terhadap para informan dan Stakeholder yang relevan, 3) Focus Discussion Group, 4) Studi Kepustakaan, yakni mempelajari dan menelaah serta menganalisis literature baik berupa buku-buku, artikel, maupun karya ilmiah baik itu jurnal maupun buletin yang ada kaitannya dengan kajian Naskah Akademik tentang Penanggulangan Bencana Daerah.

## **2. Teknik Analisis Data.**

Dalam Kajian Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah, teknik analisis data yang akan digunakan adalah, reduksi data, analisis, interpretasi data dan triangulasi. Dari hasil analisis data yang kemudian dapat ditarik kesimpulan. Berikut ini adalah teknik analisis data yang digunakan oleh peneliti :

- i. Reduksi Data, Kegiatan reduksi data berlangsung terus-menerus, terutama selama proyek yang berorientasi kualitatif berlangsung atau selama pengumpulan data. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadi tahapan reduksi, yaitu membuat ringkasan hasil wawancara dengan stakeholder terkait kerawanan bencana di wilayah Kabupaten Bintan, mengkode data, menelusuri tema-tema, dan memilih data-data hasil lapangan yang sejenis.

ii. Selain menggunakan reduksi data peneliti juga menggunakan teknik Triangulasi sebagai teknik untuk mengecek keabsahan data lapangan yang telah dikumpulkan dari berbagai informan di wilayah masing-masing di Kabupaten Bintan, dimana dalam pengertiannya triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian. Triangulasi dengan sumber artinya membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Adapun untuk mencapai kepercayaan itu, maka ditempuh langkah sebagai berikut :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil Wawancara;
2. Membandingkan apa yang dikatakan informan di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi;
3. Membandingkan apa yang dikatakan informan tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;

4. Membandingkan keadaan dan perspektif informan dengan berbagai pendapat dan pandangan masyarakat dari berbagai kelas;
  5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.
- iii. Penyajian Data, penyajian data yang akan dilakukan dalam kajian Naskah Akademik tentang Penanggulangan Bencana Daerah adalah, dengan menyajikan data-data temuan yang telah dianalisis yang selanjutnya akan dinarasikan dengan tujuan untuk menggambarkan secara gamblang hasil-hasil fakta dilapangan terkait dengan penanggulangan bencana di Kabupaten Bintan,
  - iv. Penarikan Kesimpulan, penarikan kesimpulan adalah bagian akhir dari kajian ini yang berisikan tema-tema besar dalam penyajian data agar dapat rumuskan formulasi-formulasi inti dari hasil kajian secara keseluruhan.

### **3. Tahapan Pengkajian**

Tahapan kajian Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah adalah hal terpenting dari seluruh rangkaian proses pekerjaan, untuk itu pelaksanaan pekerjaan khusus yang dilakukan oleh Tenaga Ahli yang telah berpengalaman melakukan kajian sejenis khususnya dalam

bidangnya. Untuk mencapai hal ini, berikut ini tahapan yang harus dijalani:

1. Menentukan sumber literatur, peraturan dan kebijakan terkait dengan kerawanan bencana di Kabupaten Bintan
2. Mengidentifikasi berbagai aspek kehidupan sosial masyarakat yang berkaitan dengan rencana pemekaran Kecamatan Kota Tanjungpinang
3. Menentukan jadwal pelaksanaan pekerjaan dan tahapan-tahapan pekerjaan
4. wawancara, terhadap para stakeholder yang relevan
5. Melakukan koordinasi dengan pemberi tugas
6. Menentukan jadwal pelaksanaan pekerjaan dan tahapan-tahapan pekerjaan
7. Mengorganisir proses kerja dari tim identifikasi dan dokumentasi
8. Menentukan kerangka laporan.
9. Melakukan pekerjaan penyusunan laporan.

**Tabel I.3 Waktu Pekerjaan Penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah**

| No | Tahap Penelitian | BULAN |       |       |     |      |      |
|----|------------------|-------|-------|-------|-----|------|------|
|    |                  | FEB   | MARET | APRIL | MEI | JUNI | JULI |

|   |   | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | SK Tim Peneliti di keluarkan                  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 2 | Laporan Pendahuluan                           |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 3 | Pengumpulan data                              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|   | Pengolahan Data dan Penulisan Naskah Akademik |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 5 | Laporan Antara                                |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 6 | Revisi Laporan Antara                         |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 7 | Laporan Akhir                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 8 | Revisi Laporan Akhir                          |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 9 | Penyerahan Laporan Akhir                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**

### **PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH**

#### **A. Kajian Teoretis**

##### **1. Pengertian Bencana**

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian bencana sebagai; (1) sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan; kecelakaan; bahaya; (2) gangguan; godaan<sup>1</sup>. Kamus Besar Bahasa Indonesia juga memberikan pengertian atas bencana alam dengan pengertian yang sederhana, yakni bencana yang disebabkan oleh alam (seperti gempa bumi, angin besar, dan banjir. Dalam bahasa Indonesia istilah bencana memiliki beberapa padanan kata. Bahasa Indonesia memiliki kata-kata seperti azab, musibah, bala, atau malapetaka yang kerap diasosiasikan dengan istilah atau kata bencana. Meski demikian, memang tidak lazim menggunakan kata selain kata bencana saat diasosiasikan dengan istilah penanggulangan. Dalam khazanah publik, sepertinya jarang mendengar istilah seperti penanggulangan azab atau penanggulangan musibah.

Kecuali istilah bencana alam, pada umumnya publik memahami istilah bencana, azab, musibah, bala, dan malapetaka sebagai akibat atau balasan

---

<sup>1</sup> Lihat <http://kbbi.web.id/bencana>.

atas ulah yang tidak sesuai dengan aturan atau kelaziman. Masyarakat Indonesia pada umumnya mempercayai adanya hubungan timbal-balik antara manusia dengan alam atau manusia dengan Tuhan Maha Pencipta dari setiap kejadian bencana yang dialami. Pemahaman ini juga dipengaruhi oleh kondisi geografis Indonesia yang secara rutin terpapar oleh berbagai jenis kejadian bencana. Pemahaman spiritual dan tradisional mengenai bencana dan penanggulangan bencana bersandingan dengan dengan pemahaman-pemahaman ilmiah yang mulai tumbuh seiring dengan semakin populernya penelitian- penelitian ilmiah tentang bencana dan penanggulangan bencana

Beberapa penulis seperti Lyons (1999) mengklasifikasikan bencana ke dalam dua jenis yaitu bencana alam (*natural disaster*) yang disebabkan kejadian alam (*natural*) seperti gempa bumi dan gunung meletus, dan bencana buatan manusia (*man-made disaster*) yaitu hasil dari tindakan secara langsung atau tidak langsung manusia seperti perang, konflik antar penduduk, teroris, dan kegagalan teknologi. Rice (1999) menambahkan satu kategori lagi yaitu bencana teknologi.

Pembahasan tentang bencana biasanya diawali dengan, disatu pihak, adanya suatu fenomena yang mempunyai potensi ancaman<sup>2</sup> terhadap hidup dan kehidupan, kesejahteraan dan aset-aset manusia<sup>3</sup>. Beberapa ancaman mempunyai peluang lebih tinggi dari yang lainnya untuk

---

<sup>2</sup> ADB, ca. 1991, *Disaster Management, A Disaster Manager's Handbook*, Manila: AD

<sup>3</sup> Smith. K., *Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster*, London, Routledge, 1992.



benar-benar menjadi suatu peristiwa. Di pihak lain masyarakat mempunyai kerentanan, yaitu keadaan dan ciri-ciri tertentu yang mempertinggi kemungkinan mereka untuk tercederai oleh ancaman-ancaman pada saat benar-benar menjadi suatu peristiwa yang merusak. Pertemuan dari ancaman dan kerentanan inilah yang disebut dengan peristiwa bencana. Singkatnya, alam semesta dan isinya ini sejatinya bersifat netral<sup>4</sup>, hanya pada saat tertentu ketika ancaman itu menjadi suatu peristiwa dan peristiwa itu berdampak merugikan manusia maka peristiwa itu disebut sebagai suatu bencana<sup>5</sup>. Carter membagi penyebab bencana menjadi dua, yaitu 'ancaman tradisional' seperti gejala-gejala alami termasuk gempa bumi, angin topan, letusan gunung api, tsunami, kebakaran hutan, banjir, tanah longsor, dan kekeringan. Sementara itu timbul pula 'ancaman baru' seperti kekerasan sosial, serangan teror, kerusuhan sosial dan sebagainya. Dalam kategori ini juga didapati ancaman dari penyimpanan, transportasi, pemrosesan dan pembuangan limbah bahan-bahan berbahaya (*hazardous materials*), ancaman nuklir baik dalam konteks penggunaan untuk tujuan damai maupun peperangan.

Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana (*International Strategy for Disaster Reduction*) Perserikatan Bangsa-Bangsa (ISDR, 2004), menggeser penekanan pada pemaknaan bencana dari yang tadinya bertumpu pada 'sebab-musabab' suatu kejadian

---

<sup>4</sup> Cuny.F.C. 1983. *Disasters and Development*. New York: Oxford University Press

<sup>5</sup> Carter. Nick, *Disaster management: A Disaster Manager's Handbook*, ADB, Manila, 1991

menjadi pandangan yang menekankan pada dampak kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 Maret 2004, sebagai berikut:

“suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu [masyarakat] sehingga menyebabkan (kerugian) yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan (masyarakat) tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri”

*(A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources).” (ISDR, 2004)*

Ditinjau dari dampaknya, khususnya di Indonesia pada kurun dekade terakhir, banyak bencana yang menimbulkan dampak pengungsian. Untuk itu dipandang perlu untuk menyajikan suatu definisi pengungsi internal sebagai berikut: Orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi

perbatasan negara yang diakui secara internasional<sup>6</sup>.

Definisi pengungsi internal ini tentu saja harus dibedakan dari definisi pengungsi internasional yang didefinisikan sebagai berikut:

“Setiap orang yang berada diluar negara asalnya dan yang tidak bersedia atau tidak dapat untuk kembali [kesana] ataupun untuk menempatkan dirinya dibawah perlindungan [negara tersebut] disebabkan adanya rasa ketakutan yang sungguh ada sebagai akibat dari alasan ras, keyakinan agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok sosial atau pendapat politik; atau suatu ancaman terhadap kehidupan atau keamanan sebagai hasil dari persengketaan bersenjata dan bentuk-bentuk kekerasan yang meluas lainnya yang secara serius mengganggu ketertiban umum”<sup>7</sup>.

## **2. Pengertian Penanggulangan**

Penanggulangan bencana secara konseptual terdiri dari dua kata, yakni penanggulangan yang merupakan padanan kata dari istilah dalam bahasa Inggris, managemen, dengan istilah bencana yang merupakan terjemahan dari istilah “disaster”. Dalam Bahasa Indonesia, terdapat beberapa padanan kata yang mengacu pada istilah penanggulangan. Selain kata manajemen yang diserap dari kata management dari Bahasa

---

<sup>6</sup> Prinsip Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Jakarta, ca. 2002, pp iv

<sup>7</sup> Terjemahan bebas: Handbook of Emergency, UNHCR Geneva, ca. 1996. pp. 12.

Inggris terdapat pula beberapa istilah lain seperti penanganan atau pengelolaan. Oleh karenanya, tidak heran jika istilah penanggulangan, manajemen, pengelolaan, dan penanganan kerap digunakan secara bergantian, termasuk pada saat kata tersebut dilekatkan dengan kata bencana<sup>8</sup>.

Kata penanggulangan berasal dari kata dasar tanggulang dengan awalan pe- dan -an. Dalam istilah kebahasaan, awalan pe- dan -an disebut sebagai konfiks, yaitu imbuhan yang diletakkan pada awal dan akhir kata dasar. Secara umum, terdapat tiga fungsi imbuhan pe- dan -an, yakni untuk menyatakan makna perbuatan (misalnya kata perdamaian); menyatakan proses (misalnya kata perubahan); atau menyatakan tempat (seperti kata perkemahan). Dalam konteks istilah penanggulangan, imbuhan pe- dan -an yang dilekatkan pada kata dasar tanggulang setidaknya berfungsi untuk menyatakan makna perbuatan dan proses.

Dengan mengasumsikan bahwa istilah penanggulangan mengacu pada pengertian *management*, maka istilah penanggulangan pada dasarnya merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang untuk mengarahkan dan mengoordinasikan aktivitas-aktivitas guna mencapai tujuan bersama.

Penanggulangan bencana tidak hanya melibatkan semua lapisan pemerintahan. Organisasi nonpemerintah dan berbasis masyarakat

---

<sup>8</sup> Sebagai contoh, UU nomor 24 tahun 2007 menggunakan istilah –penanggulangan bencana||, sementara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2009-2014 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 menggunakan istilah pengelolaan bencana. Kedua istilah tersebut tidak perlu dipertentangkan karena memiliki pengertian yang sama

memainkan peran penting dalam prosesnya. Manajemen bencana modern melampaui bantuan pascabencana. Sekarang mencakup kegiatan perencanaan dan kesiapan pra-bencana, perencanaan organisasi, pelatihan, manajemen informasi, hubungan masyarakat dan bidang lainnya. Penanggulangan bencana dari perspektif tradisional pada umumnya terfokus pada upaya memberikan bantuan kemanusiaan segera (biasanya tim penyelamat, materi dan layanan medis) secepat mungkin setelah terjadinya bencana. Telah terjadi pergeseran paradigma selama dekade terakhir. Pandangan modern mengenai penanggulangan bencana menekankan pentingnya langkah-langkah mitigasi sebelum bencana untuk menghindari atau mengurangi dampak bencana. Langkah-langkah pra-bencana untuk mencegah atau mengurangi bencana disebut Manajemen Resiko.

### **3. Model-Model Penanggulangan Bencana**

Pemahaman mengenai model-model penanggulangan bencana juga mengalami perkembangan cukup signifikan. Pendekatan konvensional mengenai penanggulangan bencana adalah memahaminya sebagai sebuah proses yang bersifat siklus. Berdasarkan model ini, penanggulangan bencana dianggap sebagai serangkaian tindakan yang berurut atau rangkaian yang bertahap. Dalam model ini, manajemen bencana terjadi secara bertahap, secara berurutan. Fokusnya lebih pada aktivitas segera sebelum dan sesudah terjadinya kejadian bencana.

Model pendekatan penanggulangan bencana berikutnya adalah model *contract expand model*. Dalam model ini, manajemen bencana dipandang sebagai proses yang berkesinambungan. Terdapat serangkaian kegiatan yang berjalan sejajar satu sama lain dan bukan sebagai urutan. Seperti diperlihatkan melalui gambar di bawah ini, tindakan-tindakan dilakukan secara beriringan, berkembang atau mengecil sesuai permintaan. Sebagai contoh segera setelah bencana, untaian relief dan respon akan berkembang. Tapi seiring dengan waktu aktivitas ini akan berkurang dan 'jalur pemulihan dan rehabilitasi' akan berkembang. Bobot relatif untaian akan bervariasi tergantung pada hubungan antara kejadian bahaya dan kerentanan masyarakat yang berisiko.

Model berikutnya adalah disebut sebagai model kegentingan atau *crunch model*. Menurut model *crunch*, bencana terjadi hanya ketika bahaya atau ancaman berdampak orang-orang yang rentan. Sebuah bencana terjadi ketika kedua unsur itu, yakni ancaman dan kerentanan, bertemu. Sebuah fenomena alam dengan sendirinya bukanlah bencana. Begitu pula, populasi mungkin rentan selama bertahun-tahun, namun tanpa "*trigger event*", tidak ada bencana. Oleh karena itu, kita dapat melihat bahwa kerentanan-tekanan yang berakar pada proses sosio-ekonomi dan politik-dibangun dan harus ditangani, atau dilepaskan, untuk mengurangi risiko bencana. Proses ini dapat mencakup kemiskinan, diskriminasi, diskriminasi, dan eksploitasi terkait usia berdasarkan jenis kelamin, faktor etnis atau agama. Hasilnya akan "aman" sebagai lawan dari "kondisi tidak aman", "komunitas yang tangguh atau mampu" yang

bertentangan dengan "komunitas rentan" dan "penghidupan berkelanjutan" sebagai lawan dari "penghidupan yang tidak berkelanjutan".

#### **4. Sistem Penanggulangan Bencana**

Sistem penanggulangan bencana yang ingin dikembangkan adalah:

- 1) Sistem yang dibangun dengan dasar hukum yang tidak berbenturan dengan peraturan perundangan lainnya, yang mengatur fungsi dan peran berbagi pihak terkait dalam penanggulangan bencana sehingga koordinasi dapat berjalan dengan jelas untuk efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan penanggulangan bencana;
- 2) Sebuah sistem yang dibangun dengan kelembagaan yang kuat baik di tingkat pusat maupun daerah yang memiliki kemampuan koordinasi sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana berjalan secara komprehensif dan terpadu;
- 3) Sebuah sistem yang dibangun dengan pemikiran mendasar pembangunan ketangguhan bangsa yang dimulai dari titik ujung penanggulangan bencana yaitu di tingkat lokal/daerah. Pemerintah daerah adalah penanggung jawab utama perlindungan masyarakat yang dapat memobilisasi kapasitas daerah termasuk masyarakatnya, termasuk pendanaan daerah.
- 4) Sebuah sistem yang dibangun dengan pemikiran tentang pentingnya rencana penanggulangan bencana yang perlu dipadukan dengan ketentuan-ketentuan lain dalam rencana

pembangunan dan rencana pembangunan daerah.

## **B. PRAKTIK EMPIRIS PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA**

Kabupaten Bintan merupakan kabupaten yang berbatasan secara langsung dengan negara lain dan bersifat kawasan strategis. Kabupaten Bintan merupakan wilayah kepulauan dengan pulau sebanyak 274 pulau dan hanya sebanyak 39 (14,23%) pulau yang dihuni penduduk dan lainnya menjadi lahan budidaya, baik perkebunan dan budidaya perikanan. Berdasarkan data Indek Resiko Bencana Indonesia (IRBI) tahun 2018 ancaman bencana di Kabupaten Bintan antara lain

- (1) banjir,
- (2) gelombang ekstrem dan abrasi,
- (3) cuaca ekstrem dan, kekeringan,
- (4) epidemi dan wabah penyakit serta
- (5) kebakaran hutan dan lahan (IRBI, 2018). Nilai skor IRBI Kabupaten Bintan sebesar 132,40 (kategori kelas risiko - sedang) lebih tinggi dari rata-rata Provinsi Kepulauan (sebesar 116,40) dan tertinggi diantara 6 kabupaten/ kota yang lain di Provinsi Kepulauan Riau.

Data BPBD Kabupaten Bintan (2018) mengemukakan tentang kejadian bencana, beberapa ancaman bencana antara lain: Angin Puting Beliung, Kebakaran Hutan/Belukar/ Lahan Perkebunan dan Kekeringan akibat kemarau, masih dalam batas status regional artinya tidak berdampak



luas dan masih bisa diatasi ataupun ditanggulangi oleh pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dari upaya-upaya Pemerintah Daerah dalam menanggulangi serta mengantisipasi segala potensi bencana yang ada.

- a. Untuk tahun 2016 penanganan bencana sebanyak 143 kasus. Dan didominasi kasus kebakaran yang ditangani sebanyak 119 kejadian. Seluruh kejadian bencana dapat ditangani secara baik dan seluruh kejadian bencana yang ditangani mencapai 100%.
- b. Pada tahun 2017 telah terjadi 60 kejadian bencana alam, kebakaran dan lainnya. Seluruh kejadian bencana dapat ditangani secara baik atau dapat tertangani 100%.
- c. Pada tahun 2019 telah terjadi 22 kejadian bencana alam, terutama kebakaran hutan dan lahan. Seluruh kejadian bencana dapat ditangani secara baik. maka seluruh kejadian bencana yang ditangani mencapai 100%.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Perda Nomor 5 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bintan tahun 2016 – 2021, terkait dengan visi- misi pembangunan daerah. Berdasarkan visi pembangunan jangka menengah daerah adalah Terwujudnya Kabupaten Bintan yang Madani dan Sejahtera Melalui Pencapaian Bintan Gemilang 2025 (Gerakan Melangkah Maju di Bidang Kelautan, Pariwisata, dan Kebudayaan)”. Untuk mencapai visi pembangunan jangka menengah daerah tersebut, dijabarkan ke dalam delapan (8) misi pembangunan daerah, sebagai berikut:

1. Mewujudkan Kabupaten Bintan sebagai daerah tujuan investasi yang berdaya saing dengan mengoptimalkan potensi ekonomi lokal terutama di bidang pariwisata dan kelautan.
2. Mewujudkan pelayanan infrastruktur daerah yang berkualitas, terintegrasi dan merata.
3. Mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dan demokratis.
4. Meningkatkan kualitas pendidikan, kesehatan serta kualitas SDM agar bisa bersaing dalam kompetisi global.
5. Mewujudkan pembangunan karakter masyarakat yang religius dan berbudaya Melayu sebagai landasan pembangunan masyarakat.
6. Mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat,
7. Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dan pengarusutamaan gender dalam berbagai aspek pembangunan.
8. Memberdayakan pemuda sebagai pelopor pembangunan di Kabupaten Bintan,
9. Mewujudkan ketahanan pangan dan meningkatkan kualitas pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Berdasarkan delapan misi pembangunan jangka menengah daerah yang erat kaitannya dengan pengurangan risiko bencana di Kabupaten Bintan adalah misi ke delapan, dirumuskan dalam tujuan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan sebagai wujud pembangunan

daerah mengutamakan kelestarian lingkungan dan penanggulangan bencana, terutama berdasarkan dua program prioritas, yaitu :

- a. Program mitigasi bencana;
- b. Program penanganan korban bencana.

Berdasarkan hasil pemetaan dan identifikasi permasalahan bencana di Kabupaten Bintan dikemukakan arah kebijakan, strategi dan program prioritas berdasarkan kewenangan daerah. Arah Kebijakan dan Strategi Pengurangan Risiko Bencana, adalah sebagai berikut :

1. Peningkatan kebijakan dan kelembagaan penanggulangan bencana di Kabupaten Bintan melalui penguatan kebijakan dan kelembagaan di daerah dan desa/kelurahan. Dengan program prioritas sebagai berikut:
  - a. Menyusun Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati Bintan tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Bintan.
  - b. Memfasilitasi Peraturan Desa tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di tingkat desa.
  - c. Pembentukan Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB) Kabupaten Bintan dengan melibatkan pemangku kepentingan (stakeholders) kebencanaan.
  - d. Menyusun peraturan tentang Pembentukan Forum Pengurangan Risiko Bencana.
  - e. Membentuk desa/kelurahan siaga bencana (sebagai

percontohan) di tiap kecamatan.

2. Menyusun Rencana Penanggulangan Bencana Kabupaten Bintan melalui penyusunan pengkajian risiko bencana dan Rencana Penanggulangan Bencana (RPB). Dengan program prioritas sebagai berikut:
  - a. Menyusun sistem informasi resiko bencana yang mudah diakses masyarakat sebagai mitigasi bencana sampai di tingkat desa/kelurahan.
  - b. Menyusun dokumen perencanaan pengurangan risiko bencana daerah sesuai kewenangan daerah.
3. Mengembangkan pendidikan, pelatihan dan simulasi kebencanaan kepada masyarakat melalui penyebaran media informasi/ sosialisasi dan fasilitator/ relawan penanggulangan bencana dalam masyarakat. Dengan program prioritas sebagai berikut :
  - a. Menyusun bahan sosialisasi dan materi kampanye pengurangan risiko bencana berupa spanduk, leaflet, siaran radio, televisi dan media social tentang pengurangan risiko bencana (ternasuk pandemic Covid 19).
  - b. Menyusun dokumen perencanaan pengurangan risiko bencana daerah sesuai kewenangan daerah.
  - c. Melakukan pelatihan fasilitator atau relawan bagi pendidikan dan pelatihan kebencanaan dengan

melibatkan Pramuka, karang taruna dan tokoh masyarakat.

4. Melakukan kajian tentang sarana dan prasarana pelayanan pendidikan dan kesehatan di kawasan rawan bencana melalui penegakkan peraturan tata ruang wilayah dan pengkajian kawasan rawan bencana. Dengan program prioritas sebagai berikut:
  - a. Pemetaan fasilitas pendidikan dan kesehatan di tingkat desa/kelurahan yang aman bencana (termasuk penanganan pandemic Covid 19).
  - b. Menyusun pemetaan titik kumpul dan mobilisasi warga dalam latihan penanggulangan bencana.
5. Peningkatan upaya pencegahan dan mitigasi bencana melalui pembangunan sumur resapan, bio pori, pelayanan air bersih, pengembangan mangrove dan konservasi. Dengan program prioritas sebagai berikut:
  - a. Membangun sarana dan prasarana yang dapat mencegah bencana (sumur resapan, bio pori, perbaikan drainase, pelayanan dan peningkatan akses air bersih penduduk desa.
  - b. Menhembangkan konservasi lahan, penanaman vegetasi, mangrove dan pengelolaan lahan bekas lahan pertambangan.
6. Memperkuat dan kesiapsiagaan dan penanganan darurat

bencana melalui peningkatan kesiapsiagaan menghadapi bencana. Dengan program prioritas sebagai berikut:

- a. Menyusun mekanisme peringatan dini bencana di desa/kelurahan.
  - b. Menyusun rencana pemulihan pasca bencana (termasuk penanganan pandemic Coovid 19).
- 7.** Meningkatkan kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana melalui peningkatan kemampuan masyarakat menghadapi bencana. Dengan program prioritas yaitu Membangun sistem peringatan dini bencana di desa/kelurahan.
- 8.** Meningkatkan kapasitas pemulihan pasca bencana melalui pembangunan sarana dan prasarana serta pemulihan ekonomi masyarakat. Dengan program prioritas sebagai berikut :
- a. Membangun sarana dan prasarana dasar yang penting pasca bencana di desa/kelurahan.
  - b. Mengembangkan pemulihan usaha ekonomi masyarakat (bantuan pengembangan usaha) pasca bencana (termasuk pendemi Covid 19).

## **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT**

#### **C. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundangan-Undangan Terkait**

##### **1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyelegaraan Penanggulangan bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah Dalam Penanggulangan Bencana, telah merubah paradigma pemikiran tentang penanggulangan bencana dari aspek tanggap darurat menjadi aspek Pengurangan Risiko Bencana (PRB) atau Mitigasi Bencana.

Batasan ilmiah tentang nomenklatur tetap penting, namun dapat disesuaikan dengan batasan operasional, sehingga mudah diimplementasikan. Dengan demikian harus jelas ruang lingkup tentang UU PB. Bencana alam meliputi gempa bumi, tsunami, erupsi gunung berapi, banjir, kekeringan, longsor, angin kencang/puting beliung, dan epidemi dan wabah penyakit.

Dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2007 mengatur bahwa Penetapan status dan tingkatan bencana perlu segera diperkuat dengan Peraturan Presiden, dimana pada Peraturan Presiden nantinya harus jelas dan terukur indikatornya yang meliputi:

- a. jumlah korban;
- b. kerugian harta benda;
- c. kerusakan prasarana dan sarana; dan
- d. cakupan luas wilayah yang terkena dampak bencana serta dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

Tugas dan fungsi BNPB untuk mengkoordinasikan kegiatan PB pada beberapa tahapan masih kurang optimal. Demikian juga fungsi unsur pengarah, tenaga profesional, dan tenaga ahli masih kurang optimal. Bahkan di beberapa daerah (BPBD) masih memandang bahwa unsur pengarah belum dan atau tidak diperlukan. Salah satu alasannya adalah alasan dalam pembiayaan tenaga tersebut. Dengan demikian hubungan fungsional unsur pengarah BNPB dan BPBD tidak ada/belum optimal.

Pasal 33 UU Nomor 24 Tahun 2007 menyatakan bahwa penyelenggaraan Penanggulangan Bencana terdiri dari 3 (tiga) tahap meliputi pra bencana, bencana, dan pascabencana. Dalam konteks siklus pengelolaan bencana



tiga tahapan tersebut di atas harus merupakan siklus yang berkelanjutan (continuous). Konsep ini sangat penting karena akan mempengaruhi pola dan sistem kerja BNPB dan atau BPBD dalam melaksanakan program dan kegiatannya, serta pendanaannya.

## **2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, variabel bencana menjadi salah satu poin yang sangat penting di dalam substansi undang-undang ini. Di dalam konsideran undang-undang ini khususnya pada huruf e berbunyi “bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan”.

Di dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dijelaskan juga bahwa “penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana”.

Dengan dua hal tersebut, sudah jelas bahwa amanat dari undang-undang ini bahwa di dalam melakukan penataan ruang termasuk di daerah harus memperhatikan konteks kebencanaan. Oleh karena itu, peraturan di tingkat

daerah sangat diperlukan dalam rangka menjaga amanat Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Selain itu agar penataan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus berbasis mitigasi bencana dan memperhatikan tingkat kerawanan bencana.

### **3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan sebuah landasan hukum tertinggi dalam penyelenggaraan urusan-urusan tertentu di daerah. Termasuk di dalamnya persoalan penanggulangan bencana.

Namun sebagai catatan evaluasi substansi yang diatur oleh Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam hal kewenangan dalam bidang kebencanaan. Di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 239 Ayat (7) huruf a dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan salah satunya adalah bencana alam. Namun, dalam pembagian

urusan yang tertuang dalam lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan kebencanaan tidak spesifik terletak pada instansi/lembaga yang mengurus tentang kebencanaan, melainkan terletak pada beberapa kewenangan yang teraktualisasi pada beberapa urusan yaitu:

1. Urusan Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman sub-urusan Perumahan yaitu terletak pada kewenangan dalam hal penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana di tingkat Kabupaten/Kota,
2. Urusan Bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat sub-urusan bencana yaitu terletak pada kewenangan penanggulangan bencana,
3. Urusan Bidang Sosial sub-urusan Penanganan Bencana yaitu pada penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana Kabupaten/Kota serta penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana Kabupaten/Kota,
4. Urusan Bidang Kearsipan sub-urusan Perlindungan dan Penyelamatan Arsip yaitu pada kewenangan perlindungan dan penyelamatan arsip akibat bencana yang berskala Kabupaten/Kota,
5. Urusan Bidang Pertanian sub-urusan Pengendalian dan Penanggulangan Bencana Pertanian yaitu pada kewenangan pengendalian bencana pertanian Kabupaten/Kota,

Dari 5 (lima) urusan pemerintahan tersebut tampak bahwa dalam penanggulangan bencana masih terkesan tidak terintegrasi dan hal ini akan menjadi suatu hambatan dan masalah pada organisasi perangkat daerah yang notabeneanya diberikan kewenangan dalam urusan kebencanaan. Oleh karena itu, perlu kiranya sebuah regulasi yang lebih teknis di daerah yang mampu mengintegrasikan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang lebih terintegrasi, sistematis dan masif.

#### ***4. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana***

Di dalam konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dijelaskan bahwa peraturan perundangan ini adalah sebagai petunjuk pelaksana Pasal 50 Ayat (2), Pasal 58 Ayat (2) dan Pasal 59 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Di dalam Pasal 2 juga dijelaskan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, resiko dan dampak bencana.

Berpijak dari dua substansi pada peraturan perundang-undangan ini, maka jelas bahwa Pemerintah Daerah wajib membentuk sebuah regulasi khusus dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah sehingga tujuan penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh akan terwujud.

#### **5. *Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana***

Di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa terdapat dana penanggulangan bencana di dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Dana penanggulangan bencana adalah dana yang digunakan bagi

penanggulangan bencana untuk tahapan prabencana, saat tanggap darurat dan/atau pascabencana. Pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana ditujukan untuk mendukung upaya penanggulangan bencana secara berdaya guna, berhasil guna dan dapat dipertanggungjawabkan.

Di dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana juga dijelaskan bahwa Dana Penanggulangan Bencana menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa pada kondisi bencana, dana penanggulangan bencana wajib dialokasikan oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah. Oleh karena itu jelas bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah ini membutuhkan landasan hukum yang jelas sehingga kewenangan di tingkat daerah dapat terrealisasi dan terselenggara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

## **6. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Darurat**

Di dalam peraturan perundang-undangan ini khususnya dijelaskan pada Pasal 2 Ayat (1) dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menentukan status keadaan darurat bencana yang sesuai dengan tingkatan bencana.

Berdasarkan Pasal di atas, jelas bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan apabila terjadi bencana yang sifatnya darurat dan wajib menetapkan status keadaan darurat. Dalam melakukan penetapan tersebut, tentu sudah pasti, Pemerintah Daerah harus memiliki landasan hukum yang pasti untuk dapat menetapkan situasi keadaan darurat bencana sebagaimana di amanatkan oleh Peraturan Presiden tersebut.

#### ***7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah***

Di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 7 dijelaskan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) adalah perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi untuk melaksanakan penanggulangan bencana.

Salah satu Tugas dan Fungsi BPBD yang diatur pada Pasal 4 adalah menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat rehabilitas, serta rekonstruksi secara adil dan merata.

Berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan ini, maka BPBD di tingkat Kabupaten/Kota wajib memiliki landasan hukum yang lebih kuat di tingkat daerah agar khususnya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah yang harus dilakukan secara terencana, sistematis, menyeluruh, dan masif.

**8. *Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah***

Di dalam peraturan perundangan ini dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah bertanggungjawab untuk memadukan penanggulangan bencana dalam pembangunan daerah dalam bentuk menyusun dan menetapkan rencana penanggulangan bencana serta meninjau secara berkala dokumen perencanaan penanggulangan bencana.



Selain itu Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana sesuai dengan tingkat kewenangan dan karakteristik wilayahnya.

Di dalam peraturan perundangan ini juga diamanatkan bahwa Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota bersama-sama DPRD menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah dalam Penanggulangan Bencana. Sudah sangat jelas amanat peraturan perundang-undangan ini yang meminta Pemerintah Daerah harus menetapkan sebuah Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

**9. *Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 06 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah***

Di dalam Pasal 6 ayat (1) dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi Penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Hal ini menjadi dasar bahwa dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana termasuk di tingkat Kabupaten/Kota wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk menyelenggarakan tanggung jawab tersebut,

landasan hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan penanggulangan bencana wajib disediakan dalam rangka memperkuat legitimasi kewenangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Di dalam Pasal 36 Peraturan Daerah ini juga memberikan amanat bahwa di tingkat Kabupaten/Kota harus melaksanakan Rapat Koordinasi Daerah yang diselenggarakan minimal 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan. Di dalam konteks Rapat Koordinasi Daerah, BPBD di tingkat Kabupaten/Kota akan bertanggung jawab terhadap kebijakan yang disusun terhadap penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 40 menjelaskan bahwa hubungan BPBD tingkat Provinsi dan BPBD Kabupaten/Kota bersifat fasilitatif / koordinatif pada saat penanganan darurat bencana. Dengan hal ini berarti di tingkat Kabupaten/Kota harus jelas struktur organisasi dan kewenangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana yang wajib teraktualisasi di dalam sebuah landasan hukum.

**10. Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 3 Tahun 2012  
tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan**

## ***Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan***

Di dalam peraturan daerah ini khususnya Pasal 5 dijelaskan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam menjalankan tugas dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana memiliki fungsi perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien. Kebijakan dalam konteks ini dapat berbentuk Peraturan Daerah yang menjadi dasar penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana dapat lebih terencana, terarah, sistematis, dan masif.

### ***11. Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bintan Tahun 2016-2021.***

Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bintan Tahun 2016-2021 dijelaskan bahwa bencana menjadi salah satu bagian penting yang tertuang di dalam Misi 2 yaitu mewujudkan pelayanan infrastruktur yang berkualitas, terintegrasi dan merata. Tujuan misi ini salah satunya adalah meningkatkan sarana dan prasarana pengairan untuk mengurangi resiko bencana.

Di dalam Misi 3 yaitu Mewujudkan Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) dan Demokratis, juga terdapat salah satu strategi untuk mencapai Misi 3 ini yaitu mengurangi resiko bencana, meningkatkan ketangguhan pemerintah dan peran serta masyarakat terhadap bencana, serta memperkuat kapasitas mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.

Untuk mencapai strategi ini maka arah kebijakan yang dibangun adalah peningkatan pemantapan kualitas dan daya dukung lingkungan, pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup serta penanggulangan pasca bencana. Arah kebijakan ini didukung dengan program penanggulangan bencana dan program mitigasi bencana. Dengan demikian, untuk melaksanakan yang telah ditetapkan sebagai sebuah misi, maka perlu regulasi yang kuat dalam rangka melaksanakan misi ini dalam tata kelola pemerintahan.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS**

#### **D. Landasan Filosofis**

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup. Kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang berumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang kemudian terkristalisasi dalam sila-sila Pancasila menjiwai dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan hukum dalam rangka mewujudkan keadilan. Seluruh sila dalam Pancasila menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan bencana. Nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan menjadi dasar filosofis pentingnya dibentuk sebuah kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Sementara tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan bencana. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia harus diwujudkan dalam sebuah tindakan nyata oleh

Pemerintah yang merupakan representasi negara. Dengan menyusun dan menetapkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana maka adalah sebuah usaha dalam rangka menjalankan tujuan negara tersebut.

### **E. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang telah diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Adapun yang menjadi landasan yuridis penyelenggaraan penanggulangan bencana yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3896);
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007

- Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
  5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4988);
  6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan di Provinsi Kepulauan Riau (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 4905);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4829);
10. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Darurat;
11. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2020 Tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044
12. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana;
13. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulan Bencana Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Penggunaan Dana Siap Pakai;
14. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulanan Bencana Nomor



- 9 Tahun 2008 tentang Protap Tim Reaksi Cepat;
15. Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana;
  16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 101 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub-Urusan Bencana Daerah Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1541);
  17. Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bintan Tahun 2020 – 2040 (Lembaran Daerah Kabupaten Bintan Nomor 1 tahun 2020);

#### **F. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan dan kebutuhan masyarakat dan negara, meliputi:

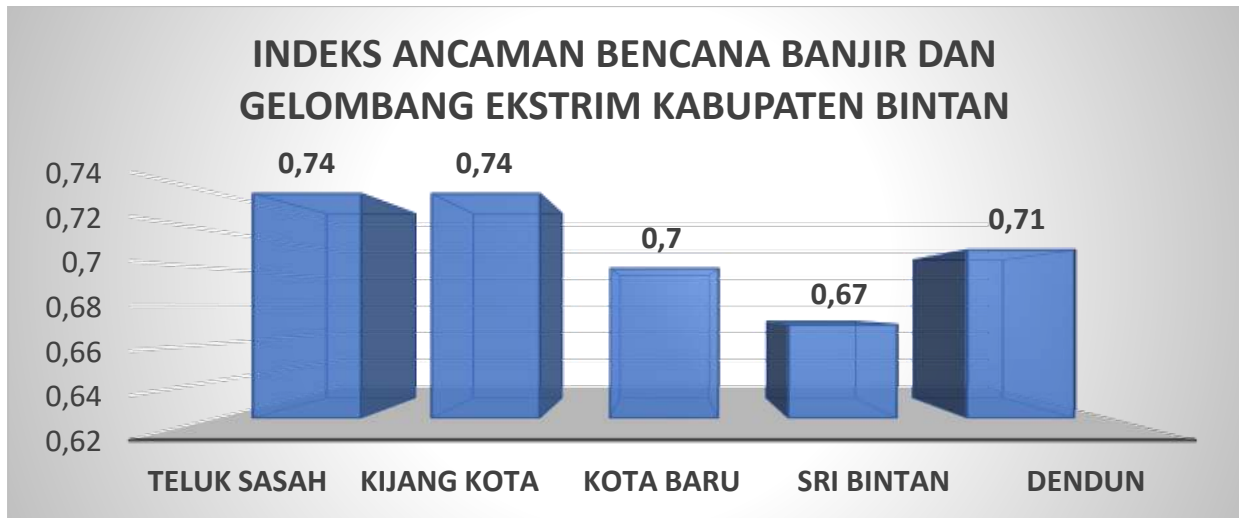
- a. Keamanan masyarakat/perlindungan masyarakat terhadap bencana.
- b. Masyarakat merasa lebih aman, nyaman, dan semakin sejahtera.

- c. Mewujudkan masyarakat dalam arti luas yang tangguh bencana.
- d. Mewujudkan kepedulian sektor swasta dalam upaya-upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB).
- e. Negara dan Pemerintahan semakin efektif dan efisien dalam penyelenggaraan PRB.
- f. Mendorong dan menguatkan rasa kebersamaan dan semangat kegotongroyongan yang menjadi ciri bangsa Indonesia terus didorong dan dikuatkan.

Landasan sosiologis juga harus menggambarkan situasi empirik pada wilayah yang akan diterbitkan rancangan peraturan daerah yang terkait. Kondisi bencana secara sosiologis di Kabupaten Bintan cukup signifikan untuk menjadi perhatian. Potensi bencana alam yang terjadi pada Kabupaten Bintan adalah berpotensi terjadi bencana alam dengan jenis bencana yaitu banjir, gelombang ekstrim atau abrasi, cuaca ekstrim atau angin puting beliung, kekeringan dan kebakaran hutan serta lahan. Selain itu sejak awal tahun 2020, bencana non alam Covid-19 menjadi ancaman baru bagi seluruh masyarakat termasuk pemerintah daerah Kabupaten Bintan.

Indeks bencana banjir dengan kategori tinggi dapat terjadi pada wilayah-wilayah yang dijelaskan pada diagram tersebut.

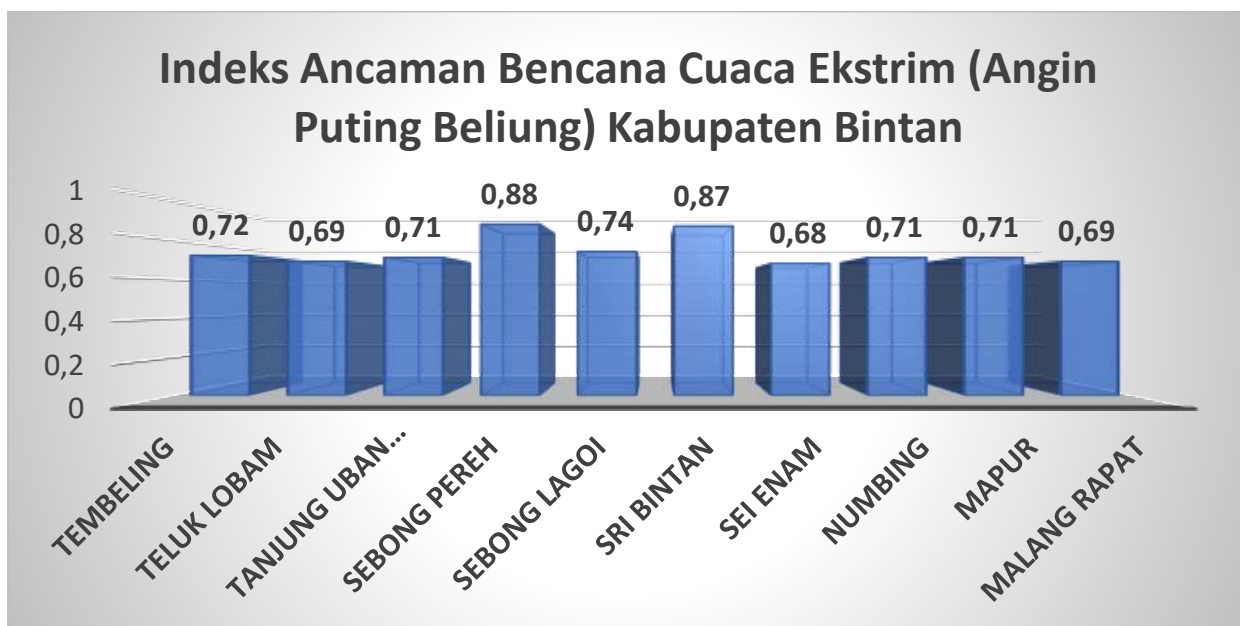
**Diagram IV.1 Indeks Ancaman Bencana Banjir Dan Gelombang Ekstrim Kabupaten Bintan**



*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

Berdasarkan data di atas, tampak bahwa terdapat 5 (lima) Kelurahan atau Desa yang memiliki potensi tinggi bencana banjir dan gelombang ekstrim. Selain bencana alam seperti banjir dan gelombang ekstrim, potensi tinggi bencana alam cuaca ekstrim dan puting beliung terdapat pada wilayah-wilayah sebagaimana dijelaskan oleh Diagram berikut.

**Diagram IV.2 Indeks Ancaman Bencana Cuaca Ekstrim (Angin Puting Beliung) Kabupaten Bintan**



*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

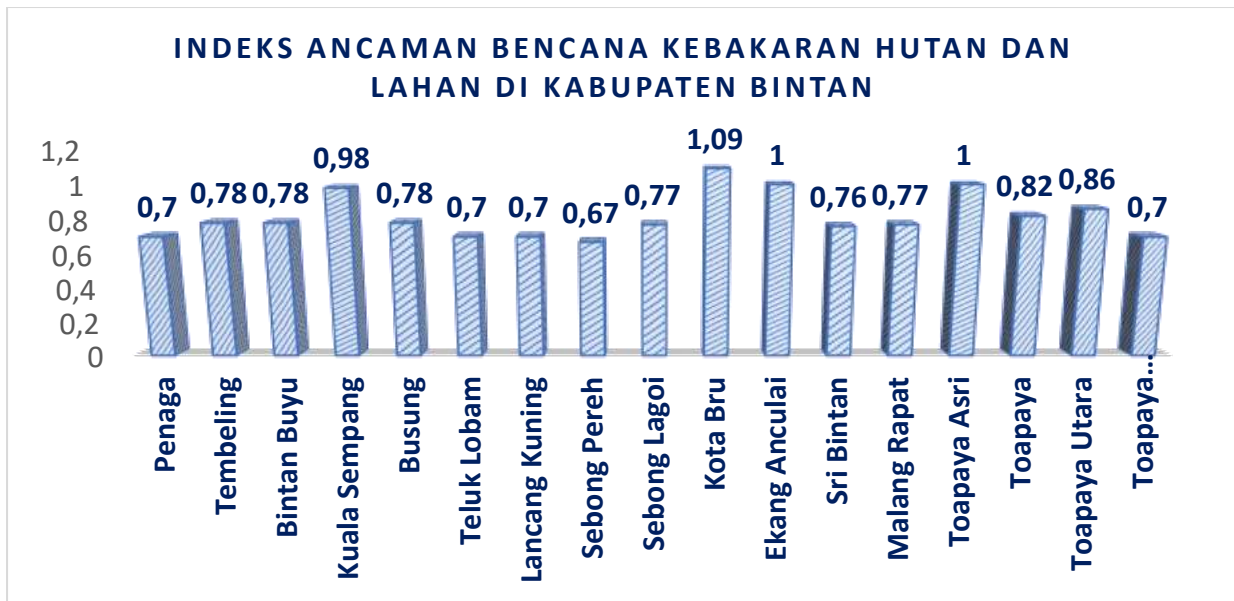
Jika melihat data di atas, tampak bencana alam cuaca ekstrim ataupun angin puting beliung berpotensi tinggi dan terjadi pada banyak wilayah Kelurahan atau Desa di wilayah Kabupaten Bintan. Bencana jenis ini lebih banyak dari jenis banjir dan cuaca ekstrim. Hal ini disebabkan karena wilayah Kabupaten Bintan sebagian besarnya merupakan wilayah pesisir pantai yang pada musim angin tertentu dapat mengakibatkan dan berpotensi

terjadinya cuaca dan angin yang sangat kuat, dan bencana tersebut akan membahayakan masyarakat yang sebagian besar di wilayah Kabupaten Bintan bermukim di wilayah pesisir.

Bencana alam dengan jenis kekeringan juga berpotensi tinggi pada dua wilayah yaitu Desa Dendun dan Desa Pangkil dengan nilai indeks bernilai 0,87 dengan kategori berpotensi tinggi (Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020). Kedua desa ini memiliki wilayah geografis yang cukup jauh dari ibukota Kabupaten Bintan, dan jika bencana ini dibiarkan, maka masyarakat di wilayah ini akan terancam kesehatan bahkan kehidupan, karena kedua desa ini merupakan desa pesisir yang terpisah jauh dari ibukota Kabupaten Bintan.

Bencana alam berupa kebakaran hutan juga memiliki potensi yang tinggi pada wilayah-wilayah sebagaimana dijelaskan pada Diagram berikut.

#### **Diagram IV.3 Indeks Ancaman Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Bintan**



*Sumber: Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020*

Bencana alam dengan jenis kekeringan cukup signifikan berpotensi tinggi pada wilayah-wilayah tersebut, khususnya pada saat musim kemarau yang dapat menyebabkan kebakaran lahan secara alamiah.

Dari gambaran kapasitas dalam rangka penanggulangan bencana di 51 desa/ kelurahan di Kabupaten Bintan diketahui sebagian besar (sebanyak 34 desa dan kelurahan/66,66%) kategori sedang dan sebanyak 16 desa/kelurahan (31,37%) termasuk kategori rendah. Terdapat satu desa yaitu Desa Toapaya Selatan memiliki kapasitas tinggi yang ditandai adanya kelembagaan penanggulangan bencana, upaya pencegahan bencana dan peran serta masyarakat. Selain itu di Kabupaten Bintan telah dibentuk dua Desa Siaga Bencana (fasilitasi dan binaan Dinas Sosial dan Provinsi

Kepulauan Riau) yaitu Desa Teluk Sasah dan Desa Busung di Kecamatan Seri Kuala Lobam yang dapat menjadi percontohan desa siaga bencana. Namun belum dibentuk Desa Tanggap Bencana di Kabupaten Bintan yang perlu mendapatkan perhatian terutama di wilayah kepulauan yaitu Kecamatan Mantang, Bintan Pesisir dan Kecamatan Tambelan sebagai percontohan (Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan, 2020).

Selain bencana alam yang berpotensi mengancam wilayah Kabupaten Bintan, terdapat juga bencana non alam yang sejak awal tahun 2020 mengancam semua belahan dunia. Di Kabupaten Bintan sendiri, berdasarkan data yang diperoleh per tanggal 16 Februari 2021 dapat digambarkan sebagai berikut.

**Gambar IV.1 Data Perkembangan Covid 19 pada Wilayah Kepulauan Riau Tertanggal 16 Februari 2021**

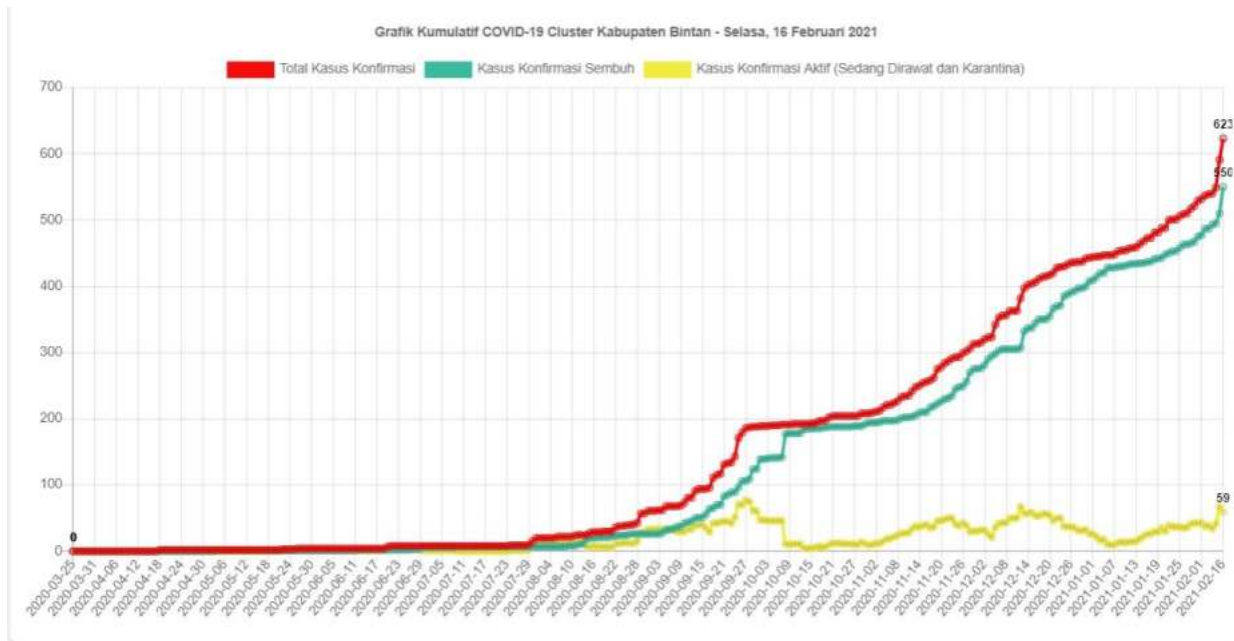


Sumber: <https://corona.kepriprov.go.id/data>, diakses tanggal 17 Februari 2021

Berdasarkan data di atas tampak bahwa posisi Kabupaten Bintan dari segi jumlah kasus tertanggal 16 Februari 2021 berada pada posisi ketiga setelah Kota Batam dan Kota Tanjungpinang. Sementara data perkembangan kasus Covid 19 pada wilayah Kabupaten Bintan sendiri sebagaimana digambarkan pada diagram berikut.

**Diagram IV.4 Diagram Perkembangan Kasus Covid 19 Kabupaten Bintan Tertanggal 16 Februari 2021**





Sumber: <https://corona.kepriprov.go.id/data>, diakses tanggal 17 Februari 2021

Berdasarkan data di atas, tampak bahwa jumlah kasus konfirmasi dan kasus konfirmasi sembuh hampir mengikuti. Kasus Konfirmasi sebanyak 623 kasus sementara kasus konfirmasi sembuh sebanyak 550 orang dan sedang dirawat sebanyak 59 orang.

Dalam rangka pencegahan dan penanggulangan pandemic Covid 19 maka kebijakan nasional dilaksanakan langkah kebijakan yang bersifat pencegahan (yang dilaksanakan sosialisasi, kampanye dan penggunaan media massa secara luas), pembagia masker dan pelindung wajah guna mencegah meluasnya pandemi ini. Kemudian penanganan penderita Covid

secara kuratif dilaknakan dengan meningkatkan kapasitas sarana dan prasarana rumah sakit, peningkatan sarana dan prasarana isolasi mandiri serta partisipasi masyarakat dan swadaya masyarakat baik di tingkat kecamatan, desa/kelurahan. Demikian pula di tingkat rukun tetangga (RT) jika terdapat perorangan atau keluarga yang harus isolasi mandiri maka akan disokong oleh masyarakat sekitar baik tentang memenuhi kebutuhan pangan, kebersihan lingkungan dan mewaspasi dampak sosial dalam masyarakat.

Upaya pelaksanaan Protokol Kesehatan dan meningkatkan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) di dukung segenap tim secara multi disiplin yaitu Pemerintah Kabupaten Bintan, Polres dan TNI dengan wajib melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut :

#### **1. Pencegahan Virus Corona (COVID-19)**

Sampai saat ini, belum ada vaksin untuk mencegah infeksi virus Corona atau COVID-19. Oleh sebab itu, cara pencegahan yang terbaik adalah dengan menghindari faktor-faktor yang bisa menyebabkan Anda terinfeksi virus ini, yaitu:

- a. Terapkan jaga jarak dalam kontak perorangan/kelompok (*physical distancing*), yaitu menjaga jarak minimal 1meter dari orang lain, dan jangan dulu ke luar rumah kecuali ada keperluan mendesak.

- b. Gunakan masker saat beraktivitas di tempat umum atau keramaian, termasuk saat bepergian, berbelanja bahan makanan dan lingkungan kerja.
- c. Rutin mencuci tangan dengan air dan sabun atau hand sanitizer yang mengandung alkohol minimal 60%, terutama setelah beraktivitas di luar rumah atau di tempat umum (termasuk tempat kerja/tempat ibadah).
- d. Jangan menyentuh mata, mulut, dan hidung sebelum mencuci tangan.
- e. Tingkatkan daya tahan tubuh dengan pola hidup sehat, seperti mengonsumsi makanan bergizi, berolahraga secara rutin, beristirahat yang cukup, dan mencegah stres.
- f. Hindari kontak dengan penderita COVID-19, orang yang dicurigai positif terinfeksi virus Corona, atau orang yang sedang sakit demam, batuk, atau pilek.
- g. Tutup mulut dan hidung dengan tisu saat batuk atau bersin, kemudian buang tisu ke tempat sampah.
- h. Jaga kebersihan benda yang sering disentuh dan kebersihan lingkungan, termasuk kebersihan rumah dan lingkungan.

Peraturan tersebut berdasarkan pada protokol kesehatan yang diberlakukan bagi seluruh penduduk dan menjadi perhatian dalam rangka terwujudnya perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) yang akan menjadi pedoman perilaku baru dalam berbagai aktivitas masyarakat pada umumnya. Masalah dan

upaya yang dihadapi masyarakat desa/kelurahan di Kabupaten Bintan dalam mengatasi pandemi Covid 19, antara lain : (1) penyebaran penduduk yang kurang merata dan wilayah kepulauan memerlukan dukungan masyarakat untuk dapat menerapkan PHBS melalui tokoh masyarakat, guru dan kelembagaan desa dan PKK desa; (2) masalah sosial dan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat dapat dilaksanakan dengan bantuan bahan pangan dari pemerintah/ pemerintah daerah dan mengoptimalkan pemanfaatan pangan lokal (ikan, sayur mayur, umbi-umbian dan buah- buahan) yang pengolahannya memanfaatkan teknologi tepat guna yang dapat dikelola masyarakat.

## 2. Penanganan Kuratif Covid -19

Belum ada obat yang benar-benar efektif untuk mengatasi infeksi virus Corona atau COVID-19. Pilihan pengobatan akan disesuaikan dengan kondisi pasien dan tingkat keparahannya. Beberapa pasien dengan gejala ringan atau tanpa gejala akan di sarankan untuk melakukan protokol isolasi mandiri di rumah sambil tetap melakukan langkah pencegahan penyebaran infeksi virus Corona. Selain itu, d terdapat beberapa langkah untuk meredakan gejalanya dan mencegah penyebaran virus corona, yaitu:

- a. Merujuk penderita Covid-19 yang berat untuk menjalani perawatan dan karantina di rumah sakit rujukan yang ditetapkan.
- b. Memberikan obat pereda demam dan nyeri yang aman dan sesuai kondisi penderita.

- c. Menganjurkan penderita Covid-19 untuk melakukan isolasi mandiri dan istirahat yang cukup.
- d. Menganjurkan penderita Covid-19 untuk banyak minum air putih untuk menjaga kadar cairan tubuh dan meningkatkan imunitas diri dan keluarga serta edukasi kepada kelompok-kelompok masyarakat.

Sedangkan Kementerian Kesehatan (2020) mengemukakan tentang komplikasi Virus Corona (COVID-19) akan semakin berat terutama jika yang bersangkutan memiliki komplikasi berikut ini: Pneumonia (infeksi paru-paru); Infeksi sekunder pada organ lain; Gagal ginjal; Acute cardiac injury; Acute respiratory distress syndrome dan berdampak pada kematian (Kemenkes, 2020).

Terkait dengan penanganan Covid 19 Kabupaten Bintan dilakukan di RSUD Kabupaten Bintan; RSUD Provinsi Kepulauan Riau dan Rumah Sakit di Tanjungpinang dan Kota Batam (termasuk rumah sakit khusus penanganan Covid di Barelang (Kota Batam). Secara nasional penyebaran Covid19 dialami oleh seluruh kabupaten/kota dengan berbagai kondisi yang beragam di daerah. Penetapan pandemic Covid 19 sebagai bencana nasional telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sejak Maret 2020 sehingga secara hirarkhis dan berjenjang masing-masing daerah mempersiapkan kelembagaan dan sumberdaya manusia dalam penanggulangan pandemi Covid 19 yang

penanganannya semakin baik sampai bulan Oktober 2020 semakin menurun dan menunjukkan tingkat kesembuhan yang semakin baik di Kabupaten Bintan.

### **3. Masalah Sosial dan Ekonomi dampak Covid 19**

Secara nasional dialaminya pandemic Covid 19 telah berdampak pada situasi perekonomian nasional disebabkan berhentinya sebagian aktivitas social ekonomi masyarakat dalam upaya mengurangi penyebaran Covid 19. Untuk tujuan ini pula beberapa wilayah menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSPB) terutama di pusat-pusat ekavitas perekonomian nasional sehingga berdampak pada perkembangan di daerah, termasuk Kabupaten Bintan. Hal ini menjadi salah satu faktor terganggung perkembangan perekonomian pada umumnya. Data BPS menyebutkan bahwa sampai dengan triwulan I tahun 2020 ekonomi nasional hanya tumbuh sebesar 2,97%, turun jauh dibandingkan dengan tahun 2019 sebesar 5,02% (BPS Pusat, 2020).

Menurunnya kinerja ekonomi tersebut berdampak pada sektor ketenagakerjaan yang mengakibatkan dua implikasi penting yaitu : (1) meningkatnya jumlah pengangguran (baik karena pemutusan hubungan

kerja dan tidak tertampungnya pencari kerja di pasar kerja) dan perubahan pasar kerja pasca krisis akibat pandemik Covid yang diperkirakan akan terjadi beberapa tahun ke depan (The Smeru, 2020). Lapangan usaha yang banyak mengurangi tenaga kerja adalah sektor perdagangan dan jasa (termasuk hotel, restoran dan pariwisata), sektor industri pengolahan dan konstruksi; sektor transportasi dan akomodasi karena menurunnya mobilitas masyarakat. Gambaran dampak pandemic Covid 19 di Kabupaten Bintan yang terjadi hampir sama dengan kabupaten/kota yang lain dimana perekonomian daerah terutama ditopang oleh industri pengolahan, perdagangan dan jasa-jasa lainnya. Gambaran data pengurangan/pemutusan hubungan kerja di dunia usaha Kabupaten Bintan terutama pada perusahaan terkait dengan hotel, restoran dan transportasi/ akomodasi dan kegiatan ekonomi pariwisata di Kabupaten Bintan. Lapangan usaha tersebut menjadi sektor-sektor usaha yang bersifat strategis dalam menyerap tenaga kerja di Kabupaten Bintan. Menurunnya kinerja bidang-bidang usaha tersebut sangat mempengaruhi menurunnya sektor-sektor usaha di bagian hulu (yang mensupply) baik berupa barang konsumsi, barang kebutuhan pokok dan penunjang lainnya terdampak karena berhentinya sektor-sektor usaha tersebut.

Dalam perspektif sosiologis, bencana seringkali dipahami berdasarkan persepsi manusia atau masyarakat, dan atas apa yang mereka rasakan

terkait pengalaman emosional pada kejadian-kejadian yang dapat mengancam kelangsungan hidup mereka. Bencana merupakan salah satu bagian definisi yang disusun dalam suatu konteks sosial budaya hidup masyarakat yang mengalami bencana<sup>9</sup>. Dyer dan McGoodwin (1994), menyatakan pemerintah seringkali kurang memahami bagian-bagian tertentu dari masyarakat dalam memahami bencana sehingga kurang peka dan peduli pada kebutuhan-kebutuhan individual dan masyarakat dalam menghadapi bencana dari perspektif masyarakat. Hal itu menyebabkan beberapa otoritas pengambilan keputusan yang menentukan dampak dan memberikan tanggapan terhadap bencana cenderung mengabaikan perspektif masyarakat, sehingga tanggapan yang dilakukan menjadi tidak tepat dalam menjawab permasalahan masyarakat<sup>10</sup>. Menurut Stallings (1991), dampak bencana yang dialami berbeda-beda menurut kelas-kelas sosial. Seringkali masyarakat gagal melihat isu-isu yang ada sebelum peristiwa terjadi. Masyarakat harus secara kritis mengenali sifat bencana, kemudian bertindak sesuai dengan sistem sosial ketika risiko ditempatkan dalam hubungannya satu dengan yang lain, lingkungan mereka, hubungan timbal balik yang dapat dipahami sebagai kerentanan individu, rumah tangga, komunitas atau masyarakat<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Pramono, R. (2016). Perspektif Sosiologis Dalam Penanggulangan Bencana Sociological Perspectives in Disaster Management. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 18(1), 81-96

<sup>10</sup> Dyer, C. L., & McGoodwin, J. R. (1994). Folk management in the world's fisheries. *Lessons for modern fisheries management*.

<sup>11</sup> Stallings, R. L., Ford, A. F., Nelson, D., Torney, D. C., Hildebrand, C. E., & Moyzis, R. K. (1991). Evolution and distribution of (GT)<sub>n</sub> repetitive sequences in mammalian genomes. *Genomics*, 10(3), 807-815.



Media merupakan salah satu pihak yang ikut juga berpengaruh dalam bencana. Pemberitaan tidak hanya menyangkut bagaimana kejadian atau bencana digambarkan pada saat kejadian, tetapi juga mempengaruhi bagaimana kejadian tersebut akan diingat. Mereka dapat membingkai kejadian dalam suatu pertunjukan (fashion) kemudian menitikberatkan kembali kesalahan yang diakhiri dengan memunculkan “kambing hitam” atas suatu kejadian. Media juga mempunyai cara untuk mempengaruhi perhatian setiap orang pada “seberapa buruk suatu kejadian” melalui wawancara langsung dengan orang yang terkena dampak langsung bencana. Media kemudian menyimpulkan seberapa buruk kejadian tersebut. Media juga dapat membuat bencana kelihatan berdampak pada suatu daerah saja dan bukan pada daerah yang lain. Button juga melihat media dapat membingkai bencana berdampak buruk pada lingkungan, mengabaikan dampaknya atas manusia dan kesehatan yang terkena dampak bencana (Button, 1999)<sup>12</sup>.

Dari berbagai analisis kejadian bencana, ahli sosiologi memberikan usulan dalam pengelolaan bencana. Beberapa prinsip dan rekomendasi penting yang diberikan antara lain:

1. Dalam semua kejadian bencana, penting untuk memahami bagaimana pola pengetahuan individu atau masyarakat terhadap suatu ancaman

---

<sup>12</sup> Button, Gregory V. (1999) *Popular Media Refraining of Man-Made Disasters: A Cautionary Tale*, School of American Press: Santa Fe.

- bencana dan bagaimana pola mereka dalam menghadapi ancaman tersebut,
2. Kegiatan perencanaan dan kesiapsiagaan bencana merupakan proses belajar yang berkelanjutan, bukan tujuan yang ada akhirnya,
  3. Perspektif sosiologis bukan hanya sekedar pengetahuan, tetapi seharusnya menjadi panduan dalam menyusun kegiatan program, prioritas, dan strategi implementasi pengelolaan bencana yang berkelanjutan,
  4. Jika strategi pengelolaan bencana diperlukan menjadi acuan dalam tanggapan perilaku manusia atau kelompok dalam menghadapi bencana secara efektif, harusnya dikembangkan dan diterapkan menjadi bagian hidup manusia atau kelompok sehari-hari,
  5. Pengelolaan tanggap darurat memerlukan implementasi model teoritis yang didasarkan pada sumber daya lokal jika dibandingkan dengan didasarkan keputusan otoritas setempat<sup>13</sup>.

Menurut Sylves (2004) manajemen kedaruratan bertujuan untuk mengembangkan teori baru atau melakukan adaptasi teori sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang dapat dikelola sehingga setiap orang dapat memilih untuk belajar dari kejadian tersebut. Rekomendasi dasar ini seperti yang lainnya mulai diterapkan dalam lembaga pengelolaan bencana baik dalam tingkat daerah maupun nasional dan terkait dengan unit pemerintah

---

<sup>13</sup> Pramono, R. (2016). *Opcit*.

lainnya lebih sering jika dibandingkan dalam periode sebelumnya yang lebih cenderung birokratis dan kaku<sup>14</sup>.

Beberapa studi menunjukkan kecepatan tanggap lembaga yang semakin meningkat menghadapi perubahan karena kejadian bencana seperti Brian Sharkey (2004). Beberapa langkah yang dilakukan antara lain<sup>15</sup>:

- a. Mengembangkan rencana berdasarkan masukan semua pihak terkait yang terlibat, orang-orang yang bertanggung jawab untuk menjalankan rencana, sehingga mereka dapat terlibat dan ikut memiliki.
- b. Melibatkan lembaga penanggulangan bencana lokal dalam pengembangan rencana bersama dengan masyarakat yang terkena bencana untuk memadukan rencana dan tindakan.
- c. Mengembangkan perencanaan bukan sebagai produk akhir, dibuat secara aktif sesuai lingkungan kerja, dan tidak bersifat kaku.

Di dalam pendekatan sosiologis lainnya terdapat istilah “Rezim Pengelolaan Bencana”. Gagasan rezim pengelolaan bencana sebenarnya merupakan jalan tengah dalam alur pikir pengetahuan publik terhadap penanggulangan risiko

---

<sup>14</sup> Sylves, Richard T. (2004). “A Précis on Political Theory and Emergency Management.” *Journal of Emergency Management*, 2 (3), 27-32.

<sup>15</sup> Sharkey, Brian. (2004). “Drinking Water System Safety and Security Planning: Manatee County Utility Operations Department.” *IAEM Bulletin* 21 (No. 9):7

bencana. Dua varian lainnya adalah masyarakat risiko (*risk society*) dan pengaturan negara (*regulatory states*). Adapun gagasan masyarakat risiko lebih mengarah kepada pembentukan kesadaran baru terhadap masyarakat dalam kehidupan modernisasi lanjutan (*advance modernization*) akan bahaya bencana yang ditimbulkan dari konsekuensi berkembangnya peradaban manusia (*manufactured risks*). Gagasan masyarakat risiko (*risk society*) lebih mengajak pada peran aktif dan komitmen masyarakat dalam penanggulangan risiko bencana tersebut dengan mulai mengkampanyekan penghijauan, pengurangan emisi, maupun perdagangan karbon sebagai cara untuk mereduksi dampak bencana tersebut. Sedangkan gagasan negara mengatur (*regulatory states*) sendiri lebih menempatkan negara sebagai aktor dominan dalam kasus penanggulangan bencana. Namun demikian, cara negara sendiri terkadang kurang luwes dan fleksibel dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana karena sulitnya medan yang ditempuh berikut hambatan-hambatan lainnya yang ditemui di lapangan. Dalam satu sisi, *regulatory states* itu penting terutama perannya sebagai stabilitator, namun kadang kala pula, *regulatory states* sendiri juga menjadi resistor karena mata rantai birokrasi dan keruwetan prosedur administrasi yang harus ditempuh terlebih dahulu sebelum melakukan aksi penanggulangan bencana. Sehingga penanganan bencana ala negara menjadi tidak efektif dan efisien untuk dilakukan<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Jati, W. R. (2013). Analisis Penanggulangan Bencana Berbasis Perspektif Cultural Theory. *Jurnal Penanggulangan Bencana*, 4(1), 1-12.

Persepsi publik tentang bencana memegang peranan penting dalam penanganan bencana. Karakter publik seperti rasional, tradisional, individualis, maupun kolektif turut mempengaruhi kebijakan negara terhadap bencana. Dinamika yang berkembang dalam masyarakat cukup bervariasi antara menilai bencana sebagai hukuman Tuhan maupun bencana sebagai konsekuensi dari perkembangan teknologi yang terkendali. Implikasinya terlihat dalam memperlakukan alam dalam perspektif manusia, apakah hanya teronggok sebagai benda mati saja namun menyimpan bahaya laten ataukah selama ini melihat alam sebagai kawan dan harus dijaga kelestariannya. Dikotomi konstruksi saja berimplikasi pada kebijakan publik tentang bencana. Pada masyarakat yang memiliki tingkat modernitas dan kemajuan teknologi akan melihat alam sebagai entitas yang perlu dijaga kelestariannya. Hal ini nampak dari pemahaman ekologis yang begitu kuat di masyarakat seperti dari hal kecil misalnya dilarang membuang sampah di sungai untuk menghindari banjir. Sedangkan pada masyarakat yang belum mencapai tingkat modernitas yang belum seperti negara maju, alam hanya menjadi benda pasif saja yang menjadi sumber pembuangan limbah kehidupan manusia<sup>17</sup>.

Perilaku tersebut kemudian nampaklah pada penanggulangan risiko bencana dimana masyarakat yang berkawan dengan alam sudah bersiap-siaga dan antisipatif terhadap bencana. Bencana sudah menjadi isu rutinitas

---

<sup>17</sup> Jati, W. R. (2013). *Ibid*

dalam kehidupan sehari-hari sehingga tidaklah kaget apabila terjadi bencana karena sudah diprediksi dan direncanakan manajemen bencananya. Sedangkan bagi masyarakat yang belum menjadikan bencana sebagai isu publik. Dalam penanggulangan bencananya akan terlihat sangat fatalistik dimana yang ada hanya pasrah ketika bencana itu datang sambil berharap ada uluran bantuan datang sesegera mungkin. Pada akhirnya pola tersebut menurun pada rezim pengaturan bencana yang menempatkan negara sebagai aktor dominan dalam penanganan isu bencana. Negara yang fatalis akan minimalis dalam melakukan upaya tanggap darurat berbeda dengan negara yang hierarkis yang maksimalis dalam melakukan penanganan bencana. Begitupun juga dalam konteks negara yang individualis lebih fleksibel dalam bencana, namun kurang dalam kebersamaan dan negara egalitarian yang deliberatif dalam bencana serta menjunjung tinggi kebersamaan dalam menghadapi bencana sebagai masalah bersama (*commons problem*<sup>18</sup>).

Analisa cultural theory ini setidaknya dapat dijadikan gambaran bagi pemangku kebijakan negara, LSM, maupun masyarakat tentang bagaimana merumuskan kebijakan yang tepat dalam penanggulangan risiko bencana karena persepsi publik ternyata turut mempengaruhi detail keseluruhan dari desain kebijakan publik tentang bencana. Pemetaan tersebut setidaknya

---

<sup>18</sup> Jati, W. R. (2013). *Ibid*

membantu bagaimana menangani bencana dalam masyarakat yang heterogen dan bagaimana cara penyelesaiannya. Pada intinya, cultural theory ingin berkata bahwa risiko bencana mungkin bisa diturunkan jika terjadi proses deliberasi publik dalam studi kebencanaan<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Jati, W. R. (2013). *Ibid*

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

#### MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

##### G. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Alinea 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 alam diwilayah negara kesatuan Indonesia sangat tinggi.



Kesesuaian sasaran dari Ranperda Penanggulangan Bencana Daerah dengan tujuan Negara Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 kami rasakan menjadi suatu keharusan. Kesesuaian tersebut menunjukkan Ranperda Penanggulangan Bencana Daerah digali dari nilai-nilai, kebutuhan dan tujuan Negara Indonesia. Sehingga sasaran dari Ranperda Penanggulangan Bencana Daerah yang ada secara tidak langsung menjadi tujuan dari diselenggarakannya Penanggulangan Bencana khususnya pada daerah Kabupaten Bintan.

Sejalan dengan sasaran yang akan dituju dari Ranperda Penanggulangan Bencana Daerah, arah pengaturan yang terkandung dalam Ranperda Penanggulangan Bencana Daerah merupakan kolaborasi antara Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dilakukan meliputi tata kelola Penanggulangan Bencana, kelembagaan, partisipasi masyarakat, dan pengawasan Penanggulangan Bencana.

## **B. Materi Muatan**

### **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam Pasal atau Bab. Beberapa istilah

beserta batasan pengertian atau definisi yang perlu diakomodasi dalam rancangan peraturan daerah, antara lain yaitu:

1. Daerah adalah Kabupaten Bintan.
2. Bupati adalah Bupati Bintan.
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bintan.
4. Badan adalah Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Penanggulangan Bencana.
5. Perangkat Daerah adalah organisasi perangkat daerah yang menyelenggarakan sub urusan pemerintahan di bidang Bencana.
6. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
7. Bencana Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian yang disebabkan oleh alam.
8. Bencana Non Alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam  
Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia, meliputi kerusuhan sosial dan konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat dan teror.

9. Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa yang serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang berupa konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat dan teror.
10. Daerah rawan bencana adalah daerah yang memiliki kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
11. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana adalah serangkaian upaya penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.
12. Pencegahan Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan resiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun pengurangan kerentanan pihak yang terancam bencana.
13. Resiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu, berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta benda, dan gangguan terhadap kegiatan masyarakat.
14. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan peningkatan pengetahuan dan kapasitas yang dilakukan oleh individu masyarakat, komunitas,

organisasi masyarakat, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga usaha dan lainnya untuk mengantisipasi, merespon dan memulihkan secara efektif dampak pada situasi terdapat potensi bencana.

15. Sistem Peringatan dini adalah serangkaian kegiatan terpadu untuk pemantauan, peramalan, dan prediksi bahaya, analisis risiko bencana, diseminasi dan komunikasi serta kesiapsiagaan yang memungkinkan individu, masyarakat, komunitas, organisasi masyarakat, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga usaha dan lainnya untuk mengambil tindakan tepat waktu untuk mengurangi resiko bencana sebelum kejadian bencana.
16. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
17. Darurat Bencana adalah suatu tahapan dalam penanggulangan bencana yang meliputi siaga darurat, tanggap darurat, dan transisi darurat.
18. Siaga Darurat adalah keadaan dan Tindakan pada saat potensi ancaman atau bahaya bencana mengarah pada terjadinya bencana yang ditandai informasi peningkatan ancaman atau bahaya berdasarkan Sistem Peringatan Dini.
19. Tanggap Darurat Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, meliputi kegiatan

evakuasi korban, penyelamatan nyawa dan harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan darurat prasarana dan sarana.

20. Korban Bencana adalah orang atau kelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
21. Pemulihan adalah upaya yang dilakukan pada saat pascabencana, yang terdiri dari rehabilitasi dan rekonstruksi.
22. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai pada tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana seperti pada kondisi sebelum terjadinya bencana.
23. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peranserta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.
24. Kelompok rentan adalah bayi, anak usia dibawah 5 (lima) tahun, anak-anak, ibu hamil atau menyusui, penyandang cacat dan orang lanjut usia.
25. Pengelolaan Bantuan Penanggulangan Bencana adalah kegiatan penerimaan, penyimpanan dan pendistribusian bantuan yang

disediakan dan digunakan pada prabencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan pascabencana.

26. Bantuan Tanggap Darurat Bencana adalah bantuan untuk memenuhi kebutuhan dasar pada saat keadaan darurat.
27. Kejadian Luar Biasa yang selanjutnya disebut disingkat KLB adalah status yang diterapkan untuk mengklasifikasikan peristiwa merebaknya suatu wabah penyakit yang ditandai dengan kejadian meningkatnya kesakitan atau kematian yang bermakna secara epidemilogis pada suatu daerah dalam kurun waktu tertentu.
28. Dana Penanggulangan Bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, saat tanggap darurat, pemulihan dini dan/atau pascabencana.
29. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
30. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
31. Lembaga Usaha adalah setiap badan hukum yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi atau swasta yang didirikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjalankan jenis usaha tetap dan terus menerus yang bekerja dan berkedudukan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

32. Lembaga Kemasyarakatan adalah Lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah dalam memberdayakan masyarakat

## 2. Materi Muatan

Adapun yang menjadi materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan tentang Penanggulangan Bencana Daerah yaitu sebagai berikut.

1. **Ruang Lingkup:** Ruang lingkup pengaturan Peraturan Daerah ini, meliputi: asas, prinsip dan tujuan; tanggungjawab dan wewenang pemerintah daerah; tanggungjawab, tugas dan fungsi perangkat daerah; penyelenggaraan penanggulangan bencana; penyelenggaraan penanggulangan bencana non alam dan bencana sosial; pendanaan dan pengelolaan bantuan bencana; kerjasama; hak dan kewajiban masyarakat; pengawasan dan pertanggungjawaban; penyelesaian sengketa; dan pemantauan, pelaporan dan evaluasi.
2. **Tujuan:** Tujuan penyelenggaraan penanggulangan bencana, yaitu: memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana; menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada; menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, menyeluruh dan berkelanjutan; menghargai budaya lokal; membangun partisipasi

dan kemitraan publik serta swasta; mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan dan kedermawanan; meminimalisasi dampak bencana; menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat; dan mengurangi kerentanan dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana.

3. **Tanggungjawab dan Wewenang Pemerintah Daerah.** Pada bagian ini mengatur hal-hal yang berkaitan tanggungjawaban dan kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah.
4. **Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.** Pada bagian ini memberikan arah pengaturan dalam aspek-aspek penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah baik itu menjelaskan jenis bencana serta tahapan-tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terdiri dari prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana.
5. **Forum Pengurangan Resiko Bencana.** Pada bagian ini adalah menjelaskan berkaitan dengan sebuah forum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah. Pada bagian ini juga dijelaskan tugas dari forum tersebut.
6. **Pendanaan Penanggulangan Bencana.** Pada bagian ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan sumber pendanaan bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.
7. **Hak dan Kewajiban Masyarakat.** Pada bagian ini mengatur hal-hal yang berkaitan hak dan kewajiban masyarakat dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.



8. **Kerjasama.** Pada bagian ini mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kerjasama yang boleh dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan pihak lainnya seperti antar daerah, instansi/Lembaga, BUMN atau BUMD, swasta, atau Lembaga kemasyarakatan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.
9. **Peran Serta Masyarakat, Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Usaha, Media Massa dan Lembaga Internasional.** Pada bagian ini mengatur hal-hal yang berkaitan peran masyarakat, Lembaga kemasyarakatan, Lembaga usaha, media massa, dan Lembaga internasional dalam hal penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah.
10. **Pengawasan dan Pertanggungjawaban Bantuan Bantuan.** Pada bagian ini mengatur -hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan bantuan bencana dan juga pertanggungjawaban bantuan bencana.

## BAB VI

### PENUTUP

#### H. Simpulan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan ini memberikan kesimpulan yaitu:

1. Kabupaten Bintan secara data sangat rawan terjadinya beberapa bencana yaitu Banjir, Gelombang Ekstrim atau Abrasi, Cuaca Ekstrim atau Angin Puting Beliung, Kekeringan, Kebakaran Hutan dan Kebakaran Lahan serta bencana non alam yaitu *Covid 19*;
2. Untuk mengantisipasi resiko bencana dan memulihkan kondisi pasca bencana yang sesuai dengan tatanan nilai-nilai yang hidup tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat diperlukan adanya upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana secara sistematis, terencana, terkoordinasi dan terpadu;
3. Pendekatan teori yang digunakan dalam menyusun naskah akademik ini didasari pada konsep bencana, penanggulangan bencana dan mitigasi bencana;
4. Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini disusun berdasarkan asas kemanusiaan; keadilan; kesamaan kedudukan

dalam hukum dan pemerintahan; keseimbangan, keselarasan, dan keserasian; ketertiban; kebersamaan; kelestarian budaya dan lingkungan hidup; berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi; partisipasi; dan Gotong royong.

5. Ruang lingkup pengaturan di dalam Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini, meliputi: Ruang Lingkup, Tujuan, Tanggung jawab dan Wewenang Pemerintah Daerah, Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah, Forum Pengurangan Resiko Bencana, Pendanaan Penanggulangan Bencana, Hak dan Kewajiban Masyarakat, Kerjasama, Peran Serta Masyarakat, Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Usaha, Media Massa dan Lembaga Internasional, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Bantuan.

## **I. Saran**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Bintan ini memberikan saran yaitu:

1. Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah ini harus menjadi prioritas agenda bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, mengingat kondisi rawan bencana pada Kabupaten Bintan yang cukup berpotensi tinggi,

2. Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyelegaraan Penanggulangan Bencana Daerah harus diperkuat dengan aturan yang lebih teknis yaitu Peraturan Bupati agar hal-hal yang sifatnya teknis dapat segera dalam diimplementasikan,
3. Setelah adanya Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah yang kemudian ditindaklanjuti dengan ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana Daerah, maka diharapkan variabel bencana tidak lagi menjadi hal yang hanya diprioritaskan ketika terjadi bencana saja, namun juga harus direncanakan pada saat prabencana terjadi hingga ke tahap pasca bencana,
4. Dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah nantinya diharapkan semua pemangku kepentingan pembangunan daerah harus mempertimbangkan kondisi lingkungan dan potensi bencana di Kabupaten Bintan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

ADB, ca. 1991, Disaster Management, A Disaster Manager's Handbook, Manila: AD

Bapelitbang Kabupaten Bintan, 2020. Kajian Peta Rawan Bencana Kabupaten Bintan 2020. Kabupaten Bintan

Button, Gregory V. (1999) Popular Media Reframing of Man-Made Disasters: A Cautionary Tale, School of American Press: Santa Fe.

Carter. Nick, Disaster management: A Disaster Manager's Handbook, ADB, Manila, 1991

Cuny.F.C. 1983. Disasters and Development. New York: Oxford University Press

Dyer, C. L., & McGoodwin, J. R. (1994). Folk management in the world's fisheries. Lessons for modern fisheries management.

Handbook of Emergency, UNHCR Geneva, ca. 1996. pp. 12.

<http://kbbi.web.id/bencana>.

<https://corona.kepriprov.go.id/data>, diakses tanggal 17 Februari 2021

Jati, W. R. (2013). Analisis Penanggulangan Bencana Berbasis Perspektif Cultural Theory. Jurnal Penanggulangan Bencana, 4(1), 1-12.

Pramono, R. (2016). Perspektif Sosiologis Dalam Penanggulangan Bencana Sociological Perspectives in Disaster Management. Jurnal Masyarakat dan Budaya, 18(1), 81-96

Prinsip Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Jakarta, ca. 2002, pp iv

Sharkey, Brian. (2004). "Drinking Water System Safety and Security Planning: Manatee County Utility Operations Department." IAEM Bulletin 21 (No. 9):7

Smith. K., Environmental Hazards: Assessing Risk and Reducing Disaster, London, Routledge, 1992.

Stallings, R. L., Ford, A. F., Nelson, D., Torney, D. C., Hildebrand, C. E., & Moyzis, R. K. (1991). Evolution and distribution of (GT)<sub>n</sub> repetitive sequences in mammalian genomes. *Genomics*, 10(3), 807-815.

Sylves, Richard T. (2004). "A Précis on Political Theory and Emergency Management." *Journal of Emergency Management*, 2 (3), 27-32.