

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebakaran dipermukiman merupakan bencana yang menyebabkan kerusakan besar dan gangguan pada kehidupan masyarakat, baik dalam bentuk fisik, ekonomi, maupun sosial. Kebakaran permukiman termasuk kategori bencana karena dampaknya yang sangat merusak dan mengancam keselamatan serta kesejahteraan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dalam Pasal 3, yang dimaksud dengan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan hutan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Satuan lingkungan permukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.

Penanggulangan bencana kebakaran di permukiman termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Nur Wijayanti, 2017) yang termasuk dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

Penanggulangan bencana kebakaran permukiman merupakan hal yang sangat kompleks, fokus kontekstual mencakup faktor-faktor makro-ekonomi yang berkontribusi terhadap lingkungan di mana kebakaran permukiman informal terjadi, dan lebih jauh lagi, perkembangan pembangunan, aspek ekonomi, politik dan sosial serta pengalaman terkait kemiskinan, urbanisasi dan pengangguran. Lebih jauh lagi, terdapat hubungan antara bidang Penanggulangan Bencana, Pembangunan dan Pengembangan Masyarakat. Hal ini terutama terlihat dalam kebijakan penanggulangan bencana dan perencanaan yang terkait dengan pencegahan, mitigasi, dan partisipasi Masyarakat.

Dari tingkat nasional hingga tingkat kota, negara memainkan peran terbesar dalam menangani masalah ini dan mengambil tanggung jawab untuk mengatasi kebakaran permukiman informal sebagai bagian dari manajemen bencana seperti mandat yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Agenda pemerintah daerah yang dipengaruhi oleh Undang-Undang Penanggulangan Bencana meliputi upaya yang berkaitan dengan kesadaran, pendidikan dan pelatihan yang difokuskan sebagai inisiatif pengembangan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana diklasifikasikan menjadi tiga kategori utama: bencana alam, bencana nonalam, dan bencana sosial. Bencana alam meliputi peristiwa yang disebabkan oleh kekuatan alam, seperti gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Sementara itu, bencana nonalam mencakup peristiwa yang diakibatkan oleh faktor nonalam, termasuk gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.

Adapun bencana sosial melibatkan peristiwa yang disebabkan oleh manusia, seperti konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas, serta teror.

Dalam konteks ini, kebakaran permukiman yang sering kali terjadi akibat kelalaian manusia, kegagalan teknologi, atau faktor nonalam lainnya, termasuk dalam kategori bencana nonalam. Namun, kajian risiko bencana Kota Langsa saat ini hanya mempertimbangkan bencana alam, sehingga bencana nonalam dan bencana sosial tidak terintegrasi. Hal ini menimbulkan kesenjangan signifikan dalam perencanaan penanggulangan bencana, di mana risiko kebakaran permukiman yang berpotensi tinggi di daerah padat penduduk tidak mendapat perhatian memadai. Akibatnya, masyarakat rentan terhadap dampak yang lebih parah, seperti kehilangan tempat tinggal dan gangguan sosial-ekonomi, yang seharusnya dapat diminimalkan melalui penguatan kapasitas kebijakan yang komprehensif sesuai amanat undang-undang.

Bencana kebakaran permukiman merupakan salah satu ancaman serius bagi kehidupan masyarakat di perkotaan. Menurut Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh tahun 2024, Kota Langsa menempati urutan ketiga dengan kepadatan penduduk tertinggi se Provinsi Aceh. Namun, peningkatan aktivitas perkotaan yang tidak disertai dengan pengelolaan risiko kebakaran yang optimal dapat meningkatkan risiko potensi terjadinya kebakaran, terutama di kawasan permukiman padat penduduk. Ketidaksiapan masyarakat dalam menghadapi bencana dapat mengakibatkan kerugian yang sangat besar yang dirasakan, baik itu kerugian materiil maupun kerugian lainnya. Beberapa daerah di kota langsa mengalami peningkatan kepadatan penduduk yang pesat, mengingat langsa juga menjadi salah satu kota yang memiliki banyak perguruan tinggi.

Kota Langsa dapat dikatakan menjadi Kota Pelajarnya di wilayah Timur Aceh, sesuai data yang dihimpun oleh Badan Pusat Statistik Aceh dalam Kota Langsa Dalam Angka Tahun 2024, terdapat 10 perguruan tinggi yang tersebar di seluruh wilayahnya, dengan jumlah mahasiswa 14.321 ribu orang pada tahun ajaran 2023/2024, hal ini menyebabkan tingkat pertumbuhan penduduk naik disetiap tahunnya dengan memiliki aktivitas yang tinggi menjadikan beberapa daerah di Kota Langsa berisiko terhadap bencana kebakaran permukiman.

Tabel 1
Pertumbuhan Penduduk Kota Langsa

No.	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2020	185.971
2.	2021	188.878.
3.	2022	192.630
4.	2023	194.730

Sumber : Kota Langsa Dalam Angka 2020-2024

Tabel diatas menunjukkan data pertumbuhan penduduk Kota Langsa berdasarkan sumber Kota Langsa Dalam Angka 2020-2024. Dari data tersebut, terlihat bahwa jumlah penduduk Kota Langsa mengalami peningkatan secara konsisten setiap tahunnya. Pada tahun 2020, jumlah penduduk tercatat sebanyak 185.971 jiwa, yang kemudian meningkat menjadi 188.878 jiwa pada tahun 2021, 192.630 jiwa pada tahun 2022, dan mencapai 194.730 jiwa pada tahun 2023. Tren pertumbuhan ini menunjukkan rata-rata peningkatan sekitar 1,5-2% per tahun, yang mencerminkan dinamika urbanisasi dan migrasi ke wilayah perkotaan.

Peningkatan penduduk Kota Langsa setiap tahunnya secara langsung berkontribusi terhadap peningkatan kerentanan kebakaran permukiman. Dengan bertambahnya jumlah penduduk, kepadatan hunian di area permukiman menjadi lebih tinggi, yang sering kali disertai dengan peningkatan penggunaan bahan

mudah terbakar seperti kayu, plastik, dan bahan bangunan lainnya. Selain itu, pertumbuhan penduduk juga mendorong peningkatan konsumsi energi listrik dan gas, serta aktivitas rumah tangga yang berisiko tinggi seperti memasak dan penggunaan peralatan elektronik, yang dapat menjadi sumber kebakaran. Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan infrastruktur pencegahan kebakaran di daerah padat penduduk, sehingga risiko kebakaran permukiman menjadi lebih intens dan berulang setiap tahunnya.

Berdasarkan hasil kajian risiko bencana dan kecenderungan kejadian bencana dalam 10 tahun terakhir, maka dapat dianalisis prioritas penanganan risiko bencana yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Langsa. Prioritas penanganan risiko bencana dibagi dalam 3 (tiga) prioritas yaitu prioritas pertama, prioritas kedua, dan prioritas ketiga. Prioritas pertama adalah penanganan risiko bencana (dampak dari bencana) untuk jenis bencana dengan kelas risiko sedang atau tinggi dan kecenderungan kejadian bencana meningkat atau tetap. Prioritas kedua adalah penanganan risiko bencana (dampak dari bencana) untuk jenis bencana dengan kelas risiko rendah, sedang, ataupun tinggi dan kecenderungan kejadian bencana menurun, tetap, ataupun meningkat. Sementara yang dimaksud prioritas ketiga adalah penanganan risiko bencana (dampak dari bencana) untuk jenis bencana dengan kelas risiko rendah atau sedang dan kecenderungan kejadian bencana menurun atau tetap. Hasil analisis ketiga prioritas tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2
Prioritas Penanganan Risiko Bencana Kota Langsa Tahun 2025-2029

PRIORITAS PENANGANAN RISIKO BENCANA		KELAS RISIKO BENCANA		
		RENDAH	SEDANG	TINGGI
KECENDERUNGAN KEJADIAN BENCANA	MENURUN			
	TETAP	<i>Gelombang, Ekstrem dan Abrasi, Tanah Longsor, Tsunami</i>	<i>Gempabumi, Likuefaksi</i>	
	MENINGKAT		<i>Kebakaran Hutan dan Lahan</i>	<i>Banjir, Cuaca Ekstrem, Kekeringan</i>

Sumber : Dokumen Kajian Risiko Bencana Kota Langsa Tahun 2025-2029

Hasil kajian menunjukkan bahwa terdapat 4 jenis bencana yang menjadi prioritas pertama untuk ditangani yaitu Banjir, Cuaca Ekstrem, Kekeringan, serta Kebakaran Hutan dan Lahan. Dari 4 bencana yang termasuk bencana prioritas pertama, bencana Kebakaran Hutan dan Lahan serta bencana Kekeringan merupakan bencana yang kejadiannya tidak intens, tidak seperti bencana Kebakaran Permukiman yang dapat dikatakan selalu terjadi, memiliki kejadian berulang di setiap tahunnya. Prioritas kedua untuk ditangani terdapat 2 jenis bencana yaitu bencana Gempa bumi dan Likuefaksi. Prioritas ketiga untuk ditangani terdapat 3 jenis bencana, yaitu Gelombang Ekstrem dan Abrasi, Tanah Longsor, dan Tsunami. Dari 3 prioritas penanganan risiko bencana tersebut, tidak termuat bencana Kebakaran Permukiman, padahal bencana Kebakaran Permukiman termasuk intens terjadi.

Berikut adalah data bencana kebakaran permukiman dalam 5 tahun terakhir

Tabel 3
Grafik Kejadian Kebakaran Permukiman dari Tahun 2021-2024



Sumber : BPBD Kota Langsa

Dari grafik diatas dapat disimpulkan bahwa kejadian kebakaran merupakan kejadian yang berulang setiap tahunnya yang menyebabkan kerugian materiil yang sangat besar, kejadian kebakaran tahun 2024 menjadi kasus terbanyak dalam 5 tahun terakhir. Namun dalam Kajian Risiko Bencana Kota Langsa 2025-2029 dalam Potensi Bencana Prioritas, kebakaran permukiman tidak termasuk didalam 4 bencana prioritas, sedangkan seperti yang dapat kita lihat dari data diatas, kejadian bencana kebakaran permukiman memiliki kecenderungan kejadian meningkat atau tetap.

Hal ini dapat menjadi perhatian khusus bagi pemerintah untuk menanggulangi bencana kebakaran kebakaran seperti yang telah dimuat dalam

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana sudah memuat tujuan penanggulangan bencana yaitu:

- a. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b. menyelaraskan peraturan perUndang-Undangan yang sudah ada;
- c. menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d. menghargai budaya lokal;
- e. membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f. mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g. menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

Ketidaksesuaian ini bertentangan dengan tujuan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2007, khususnya poin (a) yang menekankan pemberian perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, serta poin (c) yang menjamin penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Dengan tidak memprioritaskan kebakaran permukiman meskipun kejadiannya meningkat atau tetap, kajian risiko tersebut gagal menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang ada dan membangun partisipasi masyarakat (poin b dan e), sehingga mengancam semangat gotong royong dan perdamaian sosial (poin f dan g). Akibatnya, masyarakat Kota Langsa tetap rentan terhadap kerugian materiil dan sosial yang berulang, menunjukkan perlunya revisi kajian risiko untuk lebih mencerminkan realitas lokal dan mandat undang-undang dalam penguatan kapasitas kebijakan penanggulangan bencana kebakaran permukiman di Kota Langsa.

Pemaduan dan penyelarasan arah penyelenggaraan penanggulangan bencana pada suatu kawasan membutuhkan dasar yang kuat, dalam pelaksanaannya kebutuhan inilah yang akan terjawab dengan Kajian Risiko Bencana. Kajian risiko bencana merupakan perangkat untuk menilai kemungkinan dan besaran kerugian akibat ancaman yang ada. Dengan mengetahui kemungkinan dan besaran kerugian, focus perencanaan dan keterpaduan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana menjadi lebih efektif. Dapat dikatakan kajian risiko bencana merupakan dasar untuk menjamin keselarasan arah dan efektivitas penyelenggaraan penanggulangan bencana pada suatu daerah.

Melihat tingginya frekuensi kebakaran permukiman dan dampak kerugian yang ditimbulkan di Kota Langsa, serta ketidaksesuaian prioritas kebijakan yang ada, terdapat kebutuhan mendesak untuk menguatkan kapasitas kebijakan dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman. Penguatan kapasitas kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas mitigasi, kesiapsiagaan, dan respons terhadap kebakaran permukiman, sehingga dapat melindungi keselamatan dan kesejahteraan masyarakat Kota Langsa secara berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

Berikut merupakan rumusan masalah yang akan diselesaikan dalam penelitian ini:

1. Bagaimana penguatan kapasitas kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Langsa dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman?

2. Apa saja tantangan dan kendala yang dihadapi dalam upaya penguatan kapasitas kebijakan penanggulangan kebakaran permukiman di Kota Langsa?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diidentifikasi, fokus penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis penguatan kapasitas kebijakan dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman di Kota Langsa, dengan memperhatikan aspek-aspek berikut:

1. Penguatan Kapasitas Kebijakan: Mengkaji bagaimana Pemerintah Kota Langsa menerapkan dan menguatkan kapasitas kebijakan dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman, termasuk aspek mitigasi, kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan, serta kesesuaiannya dengan regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
2. Tantangan dan Kendala: Mengidentifikasi tantangan dan kendala yang dihadapi dalam upaya penguatan kapasitas kebijakan tersebut, seperti keterbatasan infrastruktur, dinamika pertumbuhan penduduk, prioritas kebijakan bencana yang tidak mencakup kebakaran permukiman secara spesifik, serta faktor sosial-ekonomi yang mempengaruhi efektivitas penanggulangan.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini, sebagai berikut:

1. Mengkaji bagaimana Pemerintah Kota Langsa menguatkan kapasitas kebijakan dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman,

termasuk aspek mitigasi, kesiapsiagaan, respons, dan pemulihan, serta kesesuaiannya dengan regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

2. Mengidentifikasi tantangan dan kendala yang dihadapi dalam upaya penguatan kapasitas kebijakan penanggulangan kebakaran permukiman di Kota Langsa, seperti keterbatasan infrastruktur, pertumbuhan penduduk, prioritas kebijakan bencana yang tidak mencakup kebakaran permukiman, serta faktor sosial-ekonomi lainnya.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Bagi penulis

Penelitian ini memberikan manfaat bagi penulis dalam memperluas wawasan dan pemahaman teoritis maupun praktis mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya terkait strategi penguatan kapasitas kebijakan dalam penanggulangan bencana kebakaran permukiman. Dengan menggunakan kerangka policy capacity yang dikembangkan oleh Xun Wu, M. Ramesh, dan M. Howlett (2018), penulis memperoleh pengalaman dalam mengaplikasikan teori kebijakan ke dalam kasus nyata di daerah. Penelitian ini juga memperkaya kemampuan analitis, kritis, dan metodologis penulis dalam melakukan kajian ilmiah berbasis penelitian kualitatif, sehingga dapat menjadi bekal untuk pengembangan diri di bidang akademik maupun profesional.

1.5.2 Bagi Universitas Malikussaleh

Penelitian ini memberikan kontribusi bagi Universitas sebagai salah satu bentuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik, khususnya pada kajian implementasi kebijakan publik dan kapasitas kebijakan.

Hasil penelitian dapat dijadikan sebagai referensi tambahan dalam pengembangan literatur, bahan ajar, maupun kajian akademis di bidang kebijakan publik dan penanggulangan bencana. Selain itu, penelitian ini juga memperkuat peran universitas sebagai pusat penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, dengan menghadirkan temuan-temuan empiris yang dapat dijadikan dasar untuk penelitian lanjutan.

1.5.3 Bagi Kota Langsa

Bagi Pemerintah Kota Langsa, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi kapasitas kebijakan yang dimiliki dalam upaya penanggulangan bencana kebakaran permukiman. Temuan penelitian dapat menjadi masukan strategis dalam merumuskan kebijakan, memperkuat kapasitas analitis, operasional, dan politik baik di tingkat individu, organisasi, maupun sistem. Dengan demikian, penelitian ini bermanfaat untuk meningkatkan efektivitas pemerintah daerah dalam mencegah, menangani, dan meminimalkan dampak kebakaran permukiman, serta memperkuat tata kelola pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan berorientasi pada keberlanjutan (*sustainable governance*).