

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alenia IV yang meliputi: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka dalam menyelenggarakan pemerintahan dan untuk mempermudah wilayah Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah.

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji, karena semenjak pendiri Negara menyusun format Negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 beserta penjelasannya. Pemerintahan daerah dalam pengaturan pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengakui adanya keragaman hak dan asal usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.

Sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 18 ayat (1) yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Meskipun Negara Republik Indonesia menganut prinsip Negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintahan pusat namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah berotonom.

Fungsi pemerintah daerah sebagai perangkat daerah bertugas menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

- a. Asas sentralisasi. Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.
- b. Asas desentralisasi. Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

d. Asas tugas pembantuan. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.

Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Untuk urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Salah satu urusan pemerintahan pilihan di daerah Kabupaten Kampar adalah BPBD Kabupaten Kampar, badan ini harus mengikuti proses pemetaan bidang yang akan diprioritaskan, ini dilakukan oleh kementerian atau lembaga nonkementerian bersama pemerintah daerah. Proses selanjutnya setelah dipilih bidang yang akan diprioritaskan, bidang itu ditetapkan melalui peraturan menteri.

Perkembangan Kabupaten Kampar setiap tahunnya mengalami penambahan penduduk . Perkembangan dan pertumbuhan yang semakin pesat merupakan salah satu ancaman yang sangat tinggi akan kemungkinan timbulnya bencana, khususnya bencana kebakaran. Kehadiran Kabupaten Kampar sebagai kabupaten yang berskala besar dengan luas 27.908,32 Km² yang hampir sama luasnya dengan kabupaten-kabupaten besar lainnya.

Pembangunan gedung besar dan bertingkat pada daerah berkembang belum semuanya terstruktur dengan baik. Salah satu yang terlupakan adalah sektor penanganan, pencegahan dan penanggulangan terhadap bahaya kebakaran khususnya bagi pemilik, pengolah, pemakai gedung besar dan bertingkat. Tidak hanya bangunan perumahan dan gedung-gedung besar saja, lahan hutan juga menjadi salah satu permasalahan besar dalam penanganan kebakaran, setidaknya sebanyak 783,5 Ha Hutan terbakar pada tahun 2015 dan sebanyak 71,5 Ha Hutan terbakar per Juli 2016.

Penanggulangan bahaya kebakaran pada hakekatnya merupakan kewajiban setiap warga masyarakat baik untuk kepentingan umum maupun individu yang harus dilaksanakan secara preventif dan refrensif. Berdasarkan data yang diperoleh dari UPTB Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar telah terjadi frekuensi kebakaran yang tinggi dalam kurun waktu satu tahun. Berikut ini adalah data kebakaran yang sudah terjadi di Kabupaten Kampar;

Tabel 1.1 Data Jenis Kebakaran Tahun 2015-2017 di Kabupaten Kampar

No	Kecamatan	Rumah (unit)			Ruko (unit)		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017
1	Bangkinang Kota	4	3	4	1	4	3
2	Kuok	-	1		-	-	1
3	Bangkinang	1	-	3	-	1	
4	Gunung Sahilan	-	2		-	-	1
5	Kampar	6	-	2	10	2	
6	Kampar Kiri	-	1		-	20	5
7	Kampar Kiri Hilir	-	-	1	-	-	
8	Kampar Kiri Hulu	-	-		-	-	5
9	Kampar Timur	-	-	3	-	-	
10	Kampar Utara	2	1	1	-	-	1
11	Perhentian Raja	-	1		-	-	
12	Rumbio Jaya	-	-	1	-	-	1
13	Salo	2	1		-	-	1
14	Siak Hulu	1	1		18	4	5
15	Tambang	-	3		1	2	
16	Tapung	-	-	2	-	2	2
17	Tapung Hilir	-	-		-	-	
18	Tapung Hulu	-	-	3	-	-	1
19	XIII Koto Kampar	-	-		-	-	2
20	Kampar Kiri Tengah	-	-	1	-	-	
21	Koto Kampar Hulu	-	-		-	-	1
	Jumlah	16	11	21	30	35	29

Sumber : UPTB Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar 2017

Penanggulangan dan pencegahan kebakaran pada Kabupaten Kampar adalah bagian tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kampar yang dinaungi oleh BPBD yang berpayung hukum pada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang nantinya akan diatur oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kabupaten Kampar dan dijalankan oleh Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten kampar.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) adalah sebuah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam: mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu; serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.

BNPB dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008. Sebelumnya badan ini bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005, menggantikan Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 7 tahun 2010 adapun tugas dan fungsinya adalah sebagai berikut:

- (1) BPBD Kabupaten Kampar mempunyai tugas:
 - a. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta konstruksi secara adil dan setara;
 - b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - c. Menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
 - d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanggulangan bencana;

- e. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Kepala Daerah setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
 - f. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
 - g. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
 - h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- (2) Dalam menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud ayat (1) BPBD mempunyai fungsi:
- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; dan
 - b. Pengekoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh.

Selanjutnya dalam Peraturan Bupati Kampar Nomor 52 Tahun 2012 pembentukan Unit Pelaksana Teknis (UPT) pada Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah dibentuk Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran. Unit ini merupakan unit pelaksana teknis Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kampar. Adapun tugas dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran menurut pasal 69 Peraturan Bupati Kampar Nomor 52 Tahun 2012 adalah melaksanakan sebagian kewenangan Kepala Badan dalam menyelenggarakan penanggulangan bencana kebakaran sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan Kepala Badan.

Adapun fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kampar menurut pasal 70 peraturan Bupati Kampar nomor 52 tahun 2012 adalah sebagai berikut;

1. Pelaksanaan program penanggulangan bencana kebakaran
2. Pengkoordinasian dengan unsur terkait dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 8 tahun 2009 tentang pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran menyatakan bahwa setiap gedung harus memiliki sarana penyelamat jiwa seperti alat proteksi dalam penanggulangan bencana kebakaran, namun berdasarkan hasil pengamatan gedung-gedung besar dan bertingkat belum semuanya memiliki alat proteksi yang handal dan layak dipakai.

Berdasar uraian di atas dapat diketahui bahwa terdapat 3 program Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran yaitu 1) menyusun rencana kebutuhan peralatan, kebutuhan anggota pemadam kebakaran dan perbaikan kendaraan yang dioperasionalkan termasuk perlengkapan, 2) pengkoordinasi dengan unsur terkait dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran, 3) Pelaksana kegiatan pencegahan kebakaran dan bencana lainnya serta pembinaan terhadap peran serta masyarakat di bidang usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

Langkah-langkah yang telah dilaksanakan Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kampar dalam menanggulangi bencana musibah kebakaran masih belum maksimal hal ini di tandai dengan fenomena sebagai berikut:

1. Berdasarkan fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar menurut pasal 70 Peraturan Bupati Kampar nomor 52 tahun 2012, badan organisasi ini bertugas untuk melaksanakan program penanggulangan bencana kebakaran. Dalam hal ini organisasi ini salah satunya bertugas untuk menyusun rencana kebutuhan peralatan, kebutuhan anggota pemadam kebakaran dan perbaikan kendaraan yang dioperasikan termasuk perlengkapan. Namun pada kenyataannya Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar belum melaksanakan tugas ini sesuai dengan fungsinya. Hal ini tampak pada masih kekurangan tenaga operasional, akibatnya mereka kesulitan melayani masyarakat. Saat ini mobil pemadam kebakaran pada unit pelaksana teknik badan (UPTB) pemadam kebakaran terdiri dari 7 unit dengan jumlah personel sebanyak 39 orang, sedangkan unit pelaksana teknis (UPTB) pemadam kebakaran harus melayani daerah cakupan kerja yang luas, akibatnya pelayanan juga tidak maksimal.
2. Berdasarkan fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar menurut pasal 70 Peraturan Bupati Kampar nomor 52 tahun 2012, badan organisasi ini bertugas sebagai pengkoordinasi dengan unsur terkait dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran. Salah satu tugas dalam fungsi ini adalah mengatur dan mengawasi kebutuhan setiap pos kebakaran di

setiap unit daerah terkait. Namun di lapangan terlihat tidak adanya pemerataan pos Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran di setiap kecamatan sehingga terjadinya keterlambatan yang dilakukan personil dalam menanggulangi kebakaran dan mencegah kebakaran.

3. Fungsi lain dalam pengkoordinasi dengan unsur terkait dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran pada Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar yakni sebagai pelaksana kegiatan pencegahan kebakaran dan bencana lainnya serta pembinaan terhadap peran serta masyarakat di bidang usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Namun dalam hal ini fungsi program unit ini terlihat masih mengalami permasalahan yang dapat dilihat dari kurangnya pelaksanaan penyuluhan, pelatihan dan peragaan dibidang pencegahan, penanggulangan dan pemadam kebakaran serta tidak adanya evaluasi kembali terhadap kinerja tenaga operasional kebakaran.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan data yang diperoleh dari Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kabupaten Kampar telah terjadi frekuensi kebakaran yang tinggi dalam kurun waktu hamper dua tahun. Adapun fungsi Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pemadam Kebakaran Kampar menurut pasal 70 peraturan Bupati Kampar nomor 52 tahun 2012 adalah sebagai pelaksanaan program penanggulangan bencana kebakaran dan sebagai pengkoordinasian dengan unsur terkait dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan tersebut, maka untuk mempermudah pembahasan penulis merumuskan permasalahan **“Bagaimanakah evaluasi penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar?”**

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui evaluasi penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar
- b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi pada penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar

2. Kegunaan Penelitian

- a. Untuk menambah Ilmu Pengetahuan penulis dalam Ruang Lingkup Ilmu Sosial dan Ilmu Politik khususnya mengenai pelaksanaan program Pemerintahan Kabupaten Kampar dalam penanggulangan bencana kebakaran
- b. Sebagai bahan bandingan bagi rekan-rekan mahasiswa yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran.