

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara geografis merupakan negara kepulauan yang terletak pada tiga lempeng tektonik utama dunia, yaitu Lempeng Pasifik, Lempeng Eurasia, dan Lempeng Indo Australia, selain itu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga terletak pada Cincin Api Pasifik (Ring of Fire) yang mengakibatkan tingginya potensi bencana alam. Berdasarkan faktor tersebut hampir semua jenis bencana baik bencana alam maupun bencana akibat ulah manusia seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, kekeringan, banjir, kebakaran, kegagalan teknologi dan sebagainya telah mengancam kehidupan Indonesia.

Untuk mengatasi permasalahan bencana, pemerintah dalam hal ini harus bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana, kerusakan akibat bencana sangat berpengaruh besar terhadap kesejahteraan warga negara dan juga berpengaruh pada kestabilan politik, ekonomi dan sosial. Tanggung jawab pemerintah Indonesia terhadap permasalahan bencana yakni sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah atau 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana adalah kejadian yang menimbulkan ancaman dan gangguan pada kehidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam sehingga dapat menyebabkan korban jiwa, dampak psikologis, kerugian harta benda serta kerusakan lingkungan.<sup>1</sup> Bahaya dari bencana akan terus mengancam dan akan terus terjadi di masa depan, bencana tersebut dapat berupa bencana alam seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, tsunami, maupun bencana non alam seperti kebakaran dan kegagalan teknologi yang dampaknya bisa sangat merusak.

Melalui UU Nomor 24 tahun 2007 ini Pemerintah Indonesia yang sebelumnya dalam upaya penanggulangan bencana hanya bersifat penanggulangan bencana, kini melalui UU ini mencakup semua fase bencana, diawali dengan fase kesiapsiagaan, tanggap darurat, hingga pasca bencana. Paradigma yang awalnya konvensional bergeser menjadi paradigma holistik yaitu perubahan cara pandang terhadap bencana yang awalnya bersifat tanggap darurat menjadi Disaster Risk Management atau pengurangan risiko bencana.<sup>2</sup>

Upaya Pengurangan Risiko Bencana juga merupakan perhatian dunia terhadap bencana, dilandasi dengan adanya kesepakatan, seperti Hyogo Framework Disaster Risk Management tahun 2005-2015 dilanjutkan Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Fokus dalam pengelolaan bencana yang awalnya berupa konsep Manajemen Bencana berganti menjadi Manajemen Risiko Bencana, yang berfokus pada upaya untuk mencegah timbulnya risiko baru, mengurangi risiko yang telah ada dan memperkuat kekuatan ketangguhan. Kerangka kerja

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

<sup>2</sup> Roni Ekha Putera, *Mitigasi Pengurangan Risiko Bencana Gempa Bumi Dari Implementasi Kebijakan* (Depok: Rajawali Pers, 2018), hal. 28.

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 berisi empat tindakan prioritas, yaitu memahami risiko bencana, memperkuat tata kelola risiko bencana, investasi dalam pengurangan risiko bencana untuk ketahanan ketangguhan, dan meningkatkan manajemen risiko.<sup>3</sup>

Dengan adanya Sendai Framework for Disaster Risk Reduction tahun 2015-2030, maka implementasi kebijakan dan program Pengurangan Risiko Bencana di seluruh dunia harus mengacu pada kerangka tersebut, termasuk Indonesia yang memiliki potensi ancaman bencana yang tinggi di berbagai wilayah. Salah satu bencana non alam yang selalu mengancam kehidupan masyarakat adalah kebakaran.

Kebakaran merupakan suatu ancaman bagi keselamatan warga negara, selain itu kebakaran mengakibatkan banyak kerugian baik itu materil ataupun imateril. Menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007, kebakaran adalah situasi dimana bangunan pada suatu tempat seperti rumah, permukiman, pabrik, pasar, gedung, dan lain-lain dilanda api yang menimbulkan korban dan atau kerugian. Kebakaran terbentuk atas tiga unsur utama yaitu unsur bahan bakar, unsur oksigen serta unsur sumber panas. Kebakaran dapat termasuk kepada jenis bencana alam maupun bencana non alam berdasarkan sebab terjadinya, ada dua faktor terjadinya kebakaran, yaitu faktor alam seperti petir, gempa bumi, letusan gunung berapi, dan kekeringan. Sedangkan faktor non alam seperti kebocoran gas, ledakan bahan kimia, dan kelalaian manusia.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ibid, hal. 32.

<sup>4</sup> Soehatman Ramli, *Manajemen Kebakaran* (Jakarta: Dian Rakyat, 2010), hal. 16.

Berdasarkan data dari Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2021 terjadi 17.768 kejadian kebakaran dan 79.559 operasi penyelamatan non-kebakaran yang artinya kejadian penyelamatan non-kebakaran hampir lima kali lipat dibanding kejadian kebakaran, penyebab terbanyak dari kebakaran adalah karena arus pendek sebanyak 5.274 kejadian atau sekitar 45 persen.<sup>5</sup>

Salah satu wilayah dengan kerentanan bencana yang cukup tinggi adalah Kota Padang yang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat dengan luas mencapai 695 km<sup>2</sup> dengan jumlah 11 kecamatan dan berhadapan langsung dengan Samudera Hindia di sebelah baratnya. Kota Padang terletak di pesisir pantai barat Pulau Sumatera, dimana sebanyak 6 Kecamatan berada di daerah pesisir. Kota Padang memiliki karakteristik geografis dan demografis yang penting untuk dipertimbangkan dalam konteks penanggulangan bencana. Kota Padang merupakan salah satu kota terbesar dan terpadat kelima di Sumatera Barat.

Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Kabupaten/Kota Tahun 2021, Kota Padang berada pada urutan 42 dengan skor 181.70 dan masuk dalam kelas risiko tinggi.<sup>6</sup> Berdasarkan Data dan Informasi Bencana Indonesia (DIBI) 1815-2012 bencana gempa bumi merupakan bencana dengan dampak yang cukup besar bagi Kota Padang dan menyebabkan banyak korban jiwa serta kerugian ekonomi.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>CNN Indonesia, 17.768 Kebakaran di 2021, 5.274 di Antaranya Akibat Korsleting, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220301134907-20-765357/17768-kebakaran-di-2021-5274-di-antaranya-akibat-korsleting>, diakses pada 30 Januari 2024, Pukul 14.08 WIB.

<sup>6</sup> Indeks Risiko Bencana Kabupaten/Kota Tahun 2021

<sup>7</sup> Data dan Informasi Bencana Indonesia (DIBI)

Selain bencana alam gempa bumi, kebakaran menjadi bencana non alam yang harus diwaspadai karena menimbulkan korban jiwa dan kerugian, terutama di wilayah permukiman dan pertokoan. Kebakaran merupakan bencana yang selalu terjadi setiap tahun. Provinsi Sumatera Barat memiliki jumlah kebakaran yang tergolong tinggi. Menurut Kasat Pol PP Provinsi Sumatera Barat, Irwan menyebutkan periode Januari-Mei 2022 terdapat 854 kejadian kebakaran dengan Kota Padang merupakan kota/kabupaten terbanyak kejadian kebakaran sebanyak 111 kejadian, sedangkan wilayah yang paling sedikit kejadian kebakaran adalah Kota Padang Panjang sebanyak 12 kejadian.

**Tabel 1.1 Kejadian Kebakaran Kota/Kabupaten di Sumatera Barat  
Tahun 2022**

<b>Kota/Kabupaten</b>	<b>2022</b>
Kota Padang	205
Kota Pariaman	89
Kota Sawahlunto	12
Kota Solok	113
Kota Payakumbuh	94
Kabupaten Agam	110
Kabupaten Pasaman Barat	60
Kabupaten Pesisir Selatan	29
Kabupaten Padang Pariaman	1
Kabupaten Solok Selatan	24
Kabupaten Tanah Datar	113
Kabupaten Pasaman	-

Sumber: Data Olahan Peneliti Tahun 2024

Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa Kota Padang merupakan daerah dengan kejadian kebakaran tertinggi di Provinsi Sumatera Barat dengan jumlah kasus kebakaran dan penyelamatan pada tahun 2020 sebanyak 493 kejadian kebakaran, tahun 2021 sebanyak 468 kejadian kebakaran, tahun 2022 sebanyak 847 kejadian kebakaran.

**Tabel 1.2 Kebakaran dan Penyelamatan Kota Padang 2020-2023**

Tahun	Kebakaran
2020	249
2021	167
2022	205
2023	198

Sumber: Data Olahan Peneliti Tahun 2024



Berdasarkan Grafik diatas dapat diperhatikan bahwa kebakaran terjadi setiap tahunnya di Kota Padang dan cenderung mengalami peningkatan meskipun pada tahun 2021 mengalami penurunan. Pada tahun 2022 terjadi peningkatan kejadian kebakaran sebanyak 205 kejadian dan peningkatan dua kali lipat penyelamatan sebanyak 642 kejadian. Pada tahun 2023 terjadi penurunan jumlah kebakaran sebanyak 198 kejadian namun penyelamatan meningkat 914 kejadian. Menurut Kepala Bidang Operasional dan Sarana Prasarana Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang Bapak Sutan Hendra kepada RRI

“Jadi secara garis besarnya ada penurunan di tahun 2023 dibandingkan tahun 2022, ada sekitar 38 persen. Semua ini tidak terlepas dari Damkar melakukan sosialisasi secara langsung dan media sosial. Karena beberapa kasus kejadian masyarakat bisa menanganinya sendiri, tapi mereka tetap

melapor ke kita”.<sup>8</sup> (Wawancara RRI dengan Kepala Bidang Operasional dan Sarana Prasarana Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, Tanggal 6 Januari 2024)

Ada beberapa faktor yang berkontribusi terhadap terjadinya bencana, salah satunya adalah pertumbuhan penduduk. Terdapat hubungan yang jelas antara peningkatan kerugian yang disebabkan oleh bencana dan peningkatan populasi. Pertumbuhan penduduk berdampak pada semakin banyak juga manusia yang terkena bencana.<sup>9</sup> Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Padang pada tahun 2020 memiliki jumlah penduduk sebanyak 909,04 jiwa, tahun 2021 memiliki jumlah penduduk sebanyak 913,45 jiwa, tahun 2022 memiliki jumlah penduduk 919,15 jiwa.<sup>10</sup> Dengan jumlah penduduk yang meningkat setiap tahunnya mengakibatkan kepadatan penduduk juga meningkat dan semakin tinggi.

**Tabel 1.3 Kepadatan Penduduk di Kota Padang (per KM2)**

Kecamatan	Tahun		
	2020	2021	2022
Bungus Teluk Kabung	272	275	279
Lubuk Kilangan	669	675	683
Lubuk Begalung	3966	3998	4035
Padang Selatan	6081	6079	6084
Padang Timur	9540	9485	9443
Padang Barat	6137	6101	6074
Padang Utara	6828	6789	6759
Nanggalo	7253	7227	7210
Kuranji	2545	2565	2589
Pauh	425	425	425
Koto Tengah	852	863	876

Sumber: BPS Kota Padang

<sup>8</sup> Sally Della P, Tren Kasus Kebakaran Tahun 2023 di Padang Menurun, 2024, <https://rri.co.id/daerah/506563/tren-kasus-kebakaran-tahun-2023-di-padang-menurun>, diakses 30 Mei 2024

<sup>9</sup> Bevaola Kusumasari, *Manajemen Bencana dan Kapabilitas Pemerintah Lokal* (Yogyakarta: Gava Media, 2014), hal. 15.

<sup>10</sup> Badan Pusat Statistik, Jumlah Penduduk Kota Padang Berdasarkan Jenis Kelamin (Jiwa), <https://padangkota.bps.go.id/indicator/12/31/1/jumlah-penduduk.html>

Berdasarkan data diatas, jumlah penduduk di Kota Padang meningkat setiap tahunnya, dan Tingkat kepadatan penduduk yang relatif meningkat setiap tahunnya. Jumlah penduduk yang meningkat setiap tahunnya berdampak pada kepadatan penduduk yang semakin tinggi dan peluang terjadinya kebakaran semakin meningkat.

Kota Padang tidak hanya mengalami kenaikan kepadatan penduduk yang tinggi, tetapi juga kejadian kebakaran yang juga selalu meningkat setiap tahunnya, pada tahun 2021 mengalami penurunan namun pada tahun 2022 kembali meningkat. Hal ini menunjukkan meskipun telah ada upaya yang dilakukan dalam menanggulangi bencana kebakaran, namun masih terdapat celah yang perlu dipelajari lebih lanjut untuk meningkatkan efektivitas dan kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dalam menangani bencana kebakaran. Bertambahnya jumlah penduduk di Kota Padang tanpa disadari dapat mengakibatkan nilai kerentanan terhadap bencana kebakaran menjadi tinggi dan peluang terjadinya kebakaran juga besar.

Kota Padang merupakan pusat pemerintahan dan ekonomi di Sumatera Barat. Sebagai ibukota provinsi, Kota Padang memiliki tanggung jawab yang besar dalam menjaga stabilitas dan ketertiban wilayahnya, termasuk dalam hal penanggulangan bencana, terkhusus bencana kebakaran. Berdasarkan data, Kota Padang pada tahun 2022 mengalami pertumbuhan ekonomi yang mencapai 4,33 persen yang meningkat dari tahun 2021 sebesar 3,66 persen. Terkait dengan angka harapan hidup, pada tahun 2022 angka harapan hidup Kota Padang sebesar 73,93 persen yang merupakan tertinggi ke empat di Provinsi Sumatera Barat dibawah Kota Bukittinggi, Kota Payakumbuh dan Kota Solok. Bencana kebakaran mengakibatkan kerugian yang cukup besar dalam hal ekonomi, berdasarkan laporan

data dari Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, kerugian akibat kebakaran pada tahun 2020 mencapai Rp20.317.000.000 dengan 5 orang mengalami luka-luka, pada tahun 2021 mengalami peningkatan kerugian sebanyak Rp25.548.000.000 dengan korban meninggal tiga orang dan satu orang mengalami luka-luka.<sup>11</sup> Dari kerugian akibat kebakaran ini, dibutuhkan upaya stakeholder terkait untuk mengatasi persoalan bencana kebakaran di Kota Padang.

Kebakaran ini terjadi di seluruh kecamatan di Kota Padang, dengan kebakaran terbanyak terjadi di wilayah Kecamatan Koto Tengah.

**Tabel 1.4 Kebakaran per-kecamatan di Kota Padang**

<b>Kecamatan</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Bungus Teluk Kabung	3	5
Lubuk Kilangan	6	5
Lubuk Begalung	20	25
Padang Selatan	16	10
Padang Timur	24	28
Padang Barat	19	32
Padang Utara	28	23
Nanggalo	11	9
Kuranji	24	14
Pauh	13	5
Koto Tengah	39	30

Sumber: BPS Kota Padang

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2023 Kecamatan Koto Tengah merupakan kecamatan dengan kejadian kebakaran tertinggi, namun pada tahun 2024 Kecamatan Padang Barat merupakan kecamatan dengan kejadian kebakaran

<sup>11</sup> Muhammad Aidil, Angka Kebakaran di Padang Menurun Selama 2021, Kerugian dan Korban Jiwa Naik, 2021, <https://halonusa.com/angka-kebakaran-di-padang-menurun-selama-2021-kerugian-dan-korban-jiwa-naik>, diakses pada 31 Januari 2024.

tertinggi, data ini menunjukkan adanya kecamatan yang kejadian kebakarannya meningkat signifikan dan ada yang menurun secara signifikan.

Dinas Pemadam Kebakaran juga harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Terkait pelayanan terhadap kerentanan bahaya kebakaran di Kota Padang menunjukkan variasi yang signifikan antar kecamatan. Analisis menunjukkan bahwa setiap kecamatan memiliki tingkat kerentanan yang berbeda-beda dengan kategori rendah, sedang, dan tinggi. Mayoritas kecamatan dengan kepadatan penduduk yang tinggi cenderung memiliki tingkat kerentanan yang tinggi juga, kecuali Kecamatan Padang Timur hal ini dikarenakan Markas Komando Pemadam Kebakaran Kota Padang terletak di Kecamatan Padang Timur, selain itu faktor lainnya adalah hampir seluruh jalan di daerah Padang Timur memiliki lebar lebih dari 3,5 meter dan sumber air untuk proses pemadamam kebakaran yang tersebar merata.

Kondisi berbeda pada Kecamatan Kuranji, meskipun telah memiliki dua kantor pemadam kebakaran, namun tingkat kerentanannya masih tinggi karena akses jalannya yang sempit. Hal serupa terjadi di Kecamatan Padang Selatan, meskipun memiliki satu kantor pemadam kebakaran, namun akses jalan yang sempit dan ketersediaan sumber air yang terbatas menyebabkan tingkat kerentanan yang tinggi. Kecamatan Koto Tangah memiliki tingkat kerentanan yang sedang, meskipun telah memiliki kantor pemadam kebakaran dan sumber air yang terdistribusi dengan baik, namun frekuensi kebakaran yang tinggi serta kerugian yang signifikan akibat kebakaran membuat tingkat kerentanan tetap tinggi. Kecamatan Pauh, meskipun memiliki sumber air yang melimpah, masih memiliki tingkat kerentanan yang sedang karena frekuensi kebakaran yang tinggi dan akses jalan yang sempit.

Sementara itu, Kecamatan Lubuk Begalung memiliki tingkat kerentanan tertinggi karena frekuensi kebakaran yang tinggi, kepadatan penduduk yang tinggi, serta akses jalan yang sempit dan sumber air yang tidak merata. Kecamatan Bungus Teluk Kabung merupakan satu-satunya kecamatan yang memiliki tingkat kerentanan rendah, dikarenakan kepadatan penduduk yang rendah dan jumlah kejadian kebakaran yang juga rendah.<sup>12</sup>

Dalam konteks pelayanan, hasil analisis dan observasi menunjukkan bahwa kualitas pelayanan pemadam kebakaran saat ini masih sangat kurang, terutama terkait pelayanan di beberapa daerah seperti Kelurahan Dadok Tunggul Hitam, Kelurahan Bungo Pasang, dan Sebagian Kelurahan Lubuk Minturun dan Indarung. Hal ini bisa diakibatkan karena penyebaran posko pemadam kebakaran yang belum merata dan dapat mengakibatkan tingginya kerentanan dan kurang maksimal dalam pelayanan.

Kota Padang terbagi atas 10 Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK), hal ini dilakukan untuk mempermudah pelayanan Dinas Pemadam Kebakaran. Namun terdapat 4 Wilayah Manajemen Kebakaran yang masih belum memiliki pos pemadam kebakaran, yaitu Wilayah Manajemen Kebakaran 2, Wilayah Manajemen Kebakaran 3, Wilayah Manajemen Kebakaran 4, dan Wilayah Manajemen Kebakaran 5.

---

<sup>12</sup> Akbar Kurnia, Faisal Ashar, “Analisis Pelayanan Terhadap Kerentanan Bahaya Kebakaran Berdasarkan Jumlah dan Lokasi Kantor Pemadam Kebakaran (Studi Kasus: Kota Padang)”, dalam *Journal of Civil Engineering and Vocational Education*, Vol. 9 No. 2 (2022), hal. 131.

**Gambar 1.1 Peta Pembagian Wilayah Manajemen Kebakaran Kota Padang**



Sumber: <https://ejournal.unp.ac.id/index.php/cived/article/view/116401>

**Gambar 1.2 Pos 3 Pemadam Kebakaran Koto Tangah**



Sumber: Dokumentasi Pemadam Kebakaran Kota Padang

Kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana merupakan salah satu hal penting dalam penanggulangan bencana. Paradigma penanggulangan bencana yang awalnya berupa *fatalistic responsive* yang berfokus pada respon darurat bencana menjadi *proactive preparedness* yang berfokus pada kesiapsiagaan hingga tahap

pemulihan sosial.<sup>13</sup> Bagi Dinas Pemadam Kebakaran selain tindakan penanggulangan, juga penting melakukan tindakan pencegahan terhadap bahaya kebakaran. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dalam menanggulangi bencana kebakaran adalah dengan melakukan tindakan pencegahan (preventif), tindakan pemadaman dan penyelamatan atau saat terjadi kebakaran (repsesif) dan tindakan *rehabilitative* atau setelah terjadinya kebakaran.<sup>14</sup> Menurut Kepala Seksi Sarana dan Prasarana menyatakan:

“Dinas Pemadam Kebakaran memiliki *Response Time* atau Waktu Tanggap yang harus dijalankan 15 menit sejak pengaduan kebakaran masuk sampai petugas pemadam kebakaran sampai ke lokasi, namun pada kenyataannya di Kota Padang tidak semua kebakaran bisa sesuai dengan response time, ini bisa diakibatkan oleh situasi jalan seperti macet atau lokasi kebakaran yang jauh dari pos pemadam kebakaran” (Wawancara dengan Kepala Seksi Sarana dan Prasarana Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, Tanggal 17 Oktober 2023)

Dikutip dari Surat Kabar Ganto tanggal 18 juli 2021 terjadi kebakaran di permukiman padat penduduk Simpang Jawi, Tunggul Hitam, Kota Padang, dari laporan berita tersebut, dapat disimpulkan bahwa tiga unit pemadam kebakaran terlambat datang ke lokasi kebakaran sehingga rumah kayu yang terbakar sudah hangus dan hanya menyisakan puing-puing yang masih terbakar api.<sup>15</sup>

Berdasarkan kutipan berita dan wawancara diatas, dapat diketahui bahwa Dinas Pemadam kebakaran memiliki *Response Time* dalam penanganan kebakaran namun

---

<sup>13</sup> Khairul Anam, “Kesiapan Institusi Lokal dalam Menghadapi Bencana Tsunami: Studi Kasus Kelurahan Purus Kota Padang”, dalam Jurnal Wilayah dan Lingkungan, Vol. 6 Nomor 1 (2018), hal.15.

<sup>14</sup> Suci Rahmadani dan Zikri Alhadi, “Efektivitas Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang Dalam Pencegahan Bahaya Kebakaran”, dalam Jurnal Manajemen dan Ilmu Administrasi Publik, Vol. 3 Nomor 3 (2021), hal. 263.

<sup>15</sup> Ardi Candra, Ditinggal Penghuni, Rumah di Simpang Jawi Kota Padang Kebakaran, 2021, <https://www.ganto.co/berita/4192/ditinggal-penghuni-rumah-di-simpang-jawi-kota-padang-kebakaran.html>, diakses 14 Februari 2024.

pada pelaksanaannya mengalami beberapa kendala seperti situasi jalan dan lokasi kejadian kebakaran.

Urusan penanggulangan bencana kebakaran mulai dari pencegahan dan tanggap darurat di Kota Padang dimotori oleh Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar). Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang merupakan OPD unsur pendukung tugas Walikota, dipimpin oleh Kepala Dinas yang bertanggung jawab kepada Walikota Padang. Berdasarkan Peraturan Walikota Padang No. 73 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran, Dinas Pemadam Kebakaran memiliki tugas pokok dan fungsi sebagai penanggung jawab dalam penanggung jawab pelaksanaan urusan terkait dengan kebakaran.

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang pada awalnya menyatu dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Padang dan disingkat dengan BPBDPK, namun pada tahun 2008 keluar penetapan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) dimana Dinas Pemadam Kebakaran dipisahkan dengan BPBD. Pada tahun 2012 digabung kembali menjadi BPBDPK mengacu pada Peraturan Daerah No. 17 tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Pemadam Kebakaran. Namun, setelah disahkannya Peraturan Daerah Kota Padang No. 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dipisahkan lagi dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah berdasarkan Peraturan Walikota No. 70 tahun 2016 tentang Kedudukan, Struktur Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran. Sekarang Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang diatur dalam Peraturan

Walikota Padang No. 73 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran.

Perlu adanya usaha yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas Dinas Pemadam Kebakaran agar dapat melaksanakan tugas yang telah diberikan dan diamanahkan dalam penanggulangan bencana kebakaran dengan baik. Salah satunya adalah sejauh mana kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dalam hal penanggulangan bencana kebakaran.

Secara sederhana, kapabilitas adalah kemampuan lebih spesifik dengan tingkat kemahiran yang lebih dari sekedar mampu. Kapabilitas sering disamakan dengan kapasitas, kapasitas sendiri adalah kemampuan bawaan. Kemampuan, kapabilitas, dan kapasitas adalah sinonim dalam banyak penggunaan, hal ini sering digunakan untuk merujuk pada kekuatan untuk melakukan sebuah tindakan. Kapasitas tidak hanya bergantung pada kemampuan atau kapabilitas seseorang namun juga pada ukuran keseluruhan tanggung jawab yang diberikan. Kapabilitas cenderung berfokus pada kemampuan organisasi untuk belajar dan berkembang, serta juga pada rutinitas strategis dan rutinitas organisasi ketika para pemimpin mengubah perolehan sumber daya dan menyatukan sumber daya secara bersama-sama untuk menghasilkan nilai dan menciptakan energi.<sup>16</sup> Pengertian ini mirip dengan pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas merupakan proses berkelanjutan dimana organisasi berusaha meningkatkan kemampuannya untuk mencapai tujuan yang relevan, dimana pengembangan kapasitas dilakukan melalui

---

<sup>16</sup> W. Irawan Tjandra, Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik, (Yogyakarta, Gava Media: 2005)

pengoptimalan sumber daya yang dimiliki organisasi dan juga ditambah dengan sumber daya bantuan eksternal.<sup>17</sup>

Dalam beberapa literatur pembangunan, pengembangan kapasitas masih menyisakan perdebatan dimana sebagian memaknai pengembangan kapasitas sebagai *capacity development* yang mana berpendapat pada pengembangan kemampuan yang sudah ada, sedangkan yang lainnya memaknai pengembangan kapasitas sebagai *constructing capacity* yang berarti proses yang belum muncul. Meskipun berbeda dalam pendefinisian, namun keduanya memiliki karakteristik yang sama yaitu sebagai inisiatif untuk meningkatkan kinerja.<sup>18</sup>

Pengembangan kapasitas organisasi terbagi dua yaitu sumber daya dan manajemen, yang terdiri dari staf, infrastruktur, teknologi, dan finansial; juga strategi kepemimpinan, program proses manajemen dan jaringan & hubungan dengan instansi lain.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang membutuhkan jumlah pegawai yang memadai karena unsur dalam penguatan organisasi adalah pemanfaatan pegawai dengan catatan jumlah pegawai sudah mencukupi kebutuhan dan ditempatkan sesuai dengan bidang dan kemampuan masing-masing pegawai. Namun yang terjadi saat ini adalah jumlah pegawai yang ada di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang masih belum cukup. Berdasarkan Pemaparan Renja Damkar 2024, kuantitas dan kualitas anggota

---

<sup>17</sup> Douglas Horton, *Evaluating Capacity Development: Experience From Research and Development Organizations Around The World* (Canada: International Development Research Centre. 2003), hal. 31.

<sup>18</sup> Bambang Santoso Haryono, dkk, *Capacity Building* (Malang: UB Press: 2012), hal. 19.

pemadam kebakaran merupakan permasalahan pertama Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang.

Pada tahun 2024 Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang memiliki 199 pegawai. Hal ini seperti yang disampaikan Kepala Dinas Pemadam Kebakaran:

“Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang saat ini memiliki 199 pegawai, dimana lebih dari setengahnya merupakan pegawai kontrak...”  
(Apel pagi dengan Pembina Kepala Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, Tanggal 4 Desember 2023)

Sebelumnya, pada tahun 2020, Mantan Kepala Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang Dedi Henidal mengatakan setidaknya Damkar Kota Padang membutuhkan tambahan sekitar 360 orang untuk mencapai jumlah ideal.<sup>19</sup>

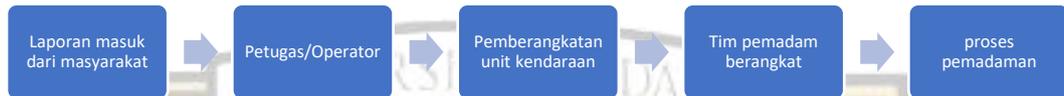
Berdasarkan rasio kebutuhan pemadam kebakaran dengan penduduk adalah 1:1.000 orang. Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang masih belum mencukupi, karena berdasarkan data BPS tahun 2023, jumlah penduduk di Kota Padang sudah mencapai 942.938 orang, yang berarti rasionya 1:4.989. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang mengalami kekurangan sumber daya manusia dalam menjalankan organisasinya dengan baik, hal ini juga berdampak pada masih banyaknya posisi/jabatan yang masih kosong dan belum adanya ahli yang menduduki sehingga kurang maksimal dalam menangani bencana kebakaran di Kota Padang.

Dinas Pemadam Kebakaran memiliki sistem mekanisme dan prosedur jika adanya pengaduan dari masyarakat, yaitu adanya Layanan Respon Cepat Pelaksanaan Pemadaman Kebakaran yaitu 15 menit dimulai dari

---

<sup>19</sup> MC Kota Padang, Damkar Padang Butuh 360 Orang Personel, 2020, <https://infopublik.id/kategori/nusantara/404318/damkar-padang-butuh-360-orang-personel>, diakses pada 30 Mei 2024

informasi/laporan sampai saat tiba dilokasi dan siap memberikan pelayanan. Pelaporan bisa dilakukan dengan datang langsung ke Pos Penjagaan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang atau melalui telpon (0751) 28558 atau 08116606113 atau melalui Padang Command Center 112.



Sumber: Olahan Peneliti, 2024

Dalam rangka meningkatkan skill dan kemampuan personel, Dinas Pemadam Kebakaran menggelar kompetisi “Hose Laying”. Kompetisi ini diharapkan bisa meningkatkan skill, teori cara pemadaman dan penyelamatan korban, serta meningkatkan daya tahan fisik personil pemadam kebakaran. Kompetisi ini juga dipersiapkan untuk mengikuti kompetisi nasional, dimana tahun 2023 Dinas Pemadam Kebakaran mendapat peringkat 3 nasional dalam kompetisi ini. Namun, dibalik prestasi yang diraih oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, masih banyaknya terjadi kebakaran di Kota Padang yang mana hal tersebut mengakibatkan kerugian yang besar salah satunya karena keterlambatan pemadam kebakaran yang datang ke lokasi karena berbagai faktor.

**Gambar 1.3 Kompetisi Hose Laying Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang**



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2023

Infrastruktur dapat berupa ketersediaan sarana prasarana yang mendukung kebutuhan operasional organisasi. Dinas Pemadam Kebakaran memiliki kantor yang memadai, namun masih dibutuhkan adanya ruangan khusus penyimpanan arsip dan ruangan khusus penyimpanan peralatan operasional. Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang memiliki 1 Markas Komando dan 6 Pos, dengan masing masing pos memiliki satu mobil pemadam kebakaran dan 10 mobil pemadam kebakaran berada di Markas Komando yang berarti total armada berjumlah 16 armada mobil pemadam kebakaran yang dimiliki agar pelayanan kebakaran dapat berjalan maksimal. Namun berdasarkan Standar International Fire Chiefs Association of Asia (IFCAA) menetapkan satu mobil armada pemadam kebakaran melayani setiap 10.000 orang penduduk. Hal ini tentu menjadi kekurangan yang dimiliki oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang, mengingat pada tahun 2023 jumlah penduduk yang ada di Kota Padang yaitu sebanyak 942.938 orang. Dinas Pemadam Kebakaran juga memiliki sejumlah peralatan kantor, sarana operasional, sarana pemadaman kebakaran serta sarana pendukung lainnya. Namun seiring dengan berjalannya waktu, maka dibutuhkan adanya perbaikan dan penambahan

sarana dan prasarana karena berdasarkan observasi lapangan, banyak peralatan termasuk bangunan yang sudah kurang layak dan jauh dari kata maksimal saat digunakan. Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang juga kekurangan pos pemadam pembantu di wilayah-wilayah yang sulit dan jauh dijangkau, hal ini mengakibatkan keterlambatan penanganan kebakaran di beberapa wilayah di Kota Padang yang dampaknya kerugian yang diakibatkan bencana kebakaran semakin besar.

**Gambar 1.4 Markas Komando Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang**



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2023

Pemanfaatan teknologi juga diperlukan, seperti penggunaan teknologi terbaru dalam pemadaman kebakaran, ketersediaan teknologi Fire Sprinkler di gedung bertingkat atau bangunan fasilitas umum atau peralatan tahan api atau asap yang mana dapat menyebabkan personil pemadam kebakaran mengalami risiko penyakit berbahaya. Dengan adanya teknologi, kebakaran bisa dicegah dan diatasi lebih cepat serta mengurangi risiko dari bencana terutama korban jiwa. Dinas Pemadam Kebakaran sendiri dalam penggunaan teknologi terbaru masih sangat minim

sekali, terlihat dari tidak adanya kendaraan dengan tangga bertingkat untuk bangunan tinggi serta masih banyaknya pemadam kebakaran yang turun lapangan tidak menggunakan peralatan tahan api. Penggunaan jaringan internet juga merupakan bagian dari teknologi. Penggunaan internet oleh organisasi publik merupakan pemanfaatan dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi sebagai cara untuk meningkatkan efisiensi, kualitas, dan transparansi. Namun Dinas Pemadam Kebakaran masih belum maksimal memanfaatkan penggunaan jaringan internet, terlihat dari tidak adanya website Dinas Pemadam Kebakaran yang digunakan untuk menyampaikan informasi dan data kebakaran di Kota Padang serta kurang masifnya sosialisasi kebakaran melalui sosial media oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang.

Dalam hal anggaran atau finansial, menurut Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Dana Penanggulangan Bencana adalah dana yang digunakan bagi penanggulangan bencana untuk tahap prabencana, tanggap darurat dan/atau pasca bencana. Dana penanggulangan bencana berasal dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara), APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah), dan dana yang berasal dari masyarakat.<sup>20</sup>

Untuk anggaran keuangan dalam penanggulangan bencana kebakaran, sumber anggaran Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang berasal dari APBD Kota Padang. Berdasarkan Rencana Strategis Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang Tahun 2019-2024, pendanaan yang didapatkan yaitu sebesar Rp111.787.250.521

---

<sup>20</sup> Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana.

Dana tersebut digunakan untuk program serta kegiatan yang dilaksanakan Dinas Pemadam Kebakaran. Namun berdasarkan observasi ke Kantor Dinas Pemadam Kebakaran, anggaran yang didapatkan terasa kurang dikarenakan masih banyaknya alat dan kendaraan yang tidak maksimal penggunaannya, selain itu alat dan kendaraan tersebut sudah banyak yang dimakan usia, sumber daya manusia yang ada juga masih sangat kurang sehingga dana yang ada tidak mencukupi untuk menutupi kekurangan yang ada di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang.

Kemampuan kepemimpinan juga merupakan hal yang penting, bagaimana tindakan seorang pemimpin dalam mengambil sebuah Keputusan. Kepemimpinan adalah keterampilan dan kemampuan seseorang memengaruhi perilaku orang lain, baik yang kedudukannya lebih tinggi maupun lebih rendah daripada nya dalam berpikir dan bertindak agar perilaku yang semula mungkin individualistik dan egosentrik berubah menjadi perilaku organisasional.<sup>21</sup> Pemimpin akan mempengaruhi seluruh aspek kegiatan, termasuk bagaimana kapasitas organisasi dalam melaksanakan kegiatan. Dinas Pemadam Kebakaran setiap harinya melaksanakan apel pagi dimana setiap hari senin, Kepala Dinas akan memimpin, mengevaluasi serta mengarahkan kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pemadam Kebakaran. Kemampuan menentukan keputusan yang cepat dan tepat serta memotivasi merupakan syarat utama kepemimpinan. Kepala Dinas Pemadam Kebakaran sering turun langsung ke lokasi kejadian kebakaran mengarahkan dan memotivasi pasukan pemadam dalam melaksanakan tugasnya juga sebagai perpanjangan tangan kepada wartawan atau masyarakat. Hal ini dibuktikan dari

---

<sup>21</sup> Wendy Sepmady Hutahaeen, *Filsafat dan Teori Kepemimpinan* (Malang: Ahlimedia: 2021), hal. 2.

respon yang tanggap dari Kepala Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang serta Wako dan Wawako Padang saat mendatangi lokasi kebakaran di Blok A Pasar Raya Padang.

**Gambar 1.5 Pemantauan Langsung di Lokasi Kebakaran oleh Wako, Wawako dan Kadis Damkar Kota Padang**



Sumber: [Instagram.com/ekos.albar](https://www.instagram.com/ekos.albar) dan [padangfirefighter](https://www.instagram.com/padangfirefighter), 2024

Berdasarkan gambar dapat diketahui bahwa Wali kota, Wakil Wali kota Padang serta Kepala Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang mendatangi Lokasi kebakaran yang terjadi di Pasar Raya Blok A. Menindaklanjuti kejadian kebakaran di Pasar Raya, PJ Wali Kota Padang beserta Organisasi Perangkat Daerah terkait, termasuk Kepala Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang mengadakan rapat antisipasi kebakaran Pasar Raya dan Pasar Satelit di Kota Padang, hal ini bertujuan untuk menyiapkan langkah antisipatif agar kebakaran tidak terjadi kembali di wilayah pasar, hal ini dikarenakan pemulihan akibat kebakaran di pasar bisa sangat lama.

Dalam menangani kebakaran di Kota Padang, Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang juga memiliki masalah yaitu kepadatan arus lalu lintas sehingga

mengakibatkan keterlambatan pasukan untuk turun memadamkan kebakaran, selain itu juga masih kurangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai bahaya kebakaran, oleh karena itu Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang membutuhkan kerja sama atau bentuk hubungan dengan instansi lain agar pelaksanaan kegiatan dalam menangani kebakaran semakin lebih efektif.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang Dalam Menangani Bencana Kebakaran di Kota Padang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dalam Menangani Bencana Kebakaran di Kota Padang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan Kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang dalam Menangani Bencana di Kota Padang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada keilmuan Administrasi Publik terutama dalam konsentrasi Manajemen Publik tentang kapasitas organisasi dan manajemen bencana, dan juga penelitian ini diharapkan menjadi referensi penelitian selanjutnya.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi masukan terhadap Dinas Pemadam Kebakaran Kota Padang mengenai Kapabilitas Dinas Pemadam Kebakaran dalam menangani bencana kebakaran di Kota Padang.

