

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Seiring berjalannya kebijakan otonomi daerah, aparat birokrasi pemerintah daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih peduli dengan kebutuhan masyarakat daerahnya, pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks. Pemerintah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur kehidupan warga negaranya. Pada dasarnya penyelenggaraan yang pengemban tiga fungsi hakiki yakni, pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.

Pemerintah mempunyai peranan penting untuk menyediakan pelayanan publik yang prima bagi semua penduduknya sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam undang-undang pasal 1 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan pengertian pelayanan publik sebagai berikut:

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan

kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat tersebut. Dengan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat akan kualitas atau mutu pelayanan, maka fungsi pemerintah yang memberikan suatu pelayanan kepada masyarakat secara bertahap perlu ditingkatkan agar menjadi lebih efektif dan efisien.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat perlu menemukan dan memahami cara yang profesional dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks pemerintahan, kebutuhan masyarakat menjadi tuntutan dan tanggungjawab pemerintah, oleh karena itu pemerintah dalam memberikan pelayanan perlu diselenggarakan dengan mengacu kepada pedoman atau dasar yang dijadikan sebagai tolak ukur dalam penyelenggaraannya.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai

dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan serta memperhatikan lingkungan.

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal dan diarahkan untuk pelayanan dasar yang terkait dengan kebutuhan pokok masyarakat. SPM ditetapkan secara nasional oleh Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh Daerah Kabupaten/Kota. SPM harus dapat menjamin akses masyarakat terhadap pelayanan dasar yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangan wajibnya.

Dalam hal ini daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan wajib maupun pilihan. Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dinas kebakaran merupakan unsur pelaksana pemerintah yang memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan tugas-tugas penanganan masalah bencana kebakaran. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan tentang kebakaran dan bencana dalam urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa kebakaran merupakan sub urusan bagian dari urusan bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat yang masuk dalam urusan wajib yang

berkaitan dengan pelayanan dasar. Sub urusan kebakaran menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun di dalam matrik pembagian kewenangan, penanggungjawab utama adalah pemerintah daerah Kabupaten/Kota, oleh karena itu sub urusan kebakaran menjadi strategis dan prioritas dalam perencanaan dan anggaran pemerintah daerah sebagai perwujudan menjamin kehadiran pemerintah daerah didalam melayani penderitaan rakyat akibat bencana dan kebakaran.

Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung yang merupakan unsur pelaksana pemerintah dalam melaksanakan tugas penanganan masalah bencana kebakaran daerah kabupaten/ kota yang memiliki tanggungjawab menanggulangi bencana kebakaran. Dalam penyelenggaraannya saat ini Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung dihadapkan pada berbagai kendala dalam pencapaian standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran, sebagaimana diketahui jarak tempuh yang jauh dari pos pemadam turut memperlambat penanganan kebakaran di lokasi (bahwa saat ini luas wilayah kab. bandung 176.238,67 ha dengan 31 kecamatan) yang hanya dilayani oleh 3 pos pemadam kebakaran yaitu wilayah Sorang, wilayah Ciparay dan wilayah Cicalengka.

Berdasarkan hasil pengamatan peratama dan data yang di dapat, pencapaian standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Capaian Indikator Kinerja Per-Tahun

No	Indikator Kinerja	2016			Realisasi				
		Target	Realisasi	Capaian	2011	2012	2013	2014	2015
1.	Peningkatan Capaian Tingkat waktu Tanggap ( <i>respon time rate</i> ) daerah layanan Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK)	60 %	51,35 %	85,58 %	35,94 %	37,33 %	37,33 %	56,52 %	55,81 %
2.	Cakupan pelayanan bencana kebakaran	55 %	49,52 %	76,18 %	47,88 %	49,52 %	49,52 %	49,52 %	49,52 %
3.	Persentase aparatur pemadaman kebakaran yang memenuhi standar kualifikasi	55 %	55,17 %	100,31 %	36,51 %	38,67 %	38,67 %	41,98 %	51,72 %
4.	Jumlah mobil Pemadam kebakaran diatas 3000-5000 liter pada WMK	55 %	42,86 %	65,94 %	33,33 %	38,10 %	38,10 %	38,10 %	42,86 %

Sumber: Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung

Dalam hal ini target pencapaian Standar Pelayanan Minimal Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung belum disesuaikan dengan PERMENDAGRI No. 69 tahun 2012 melainkan masih mengacu pada kebijakan Daerah Kabupaten Bandung yang mana hal ini dikarenakan kemampuan Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung dalam pencapaian target tersebut belum sesuai dengan kondisi wilayah manajemen kebakaran, fasilitas fisik, dan jumlah aparatur

pemadam kebakaran Kabupaten Bandung, yang mana hal ini juga sesuai dengan matrik pembagian kewenangan, penanggungjawab utama adalah pemerintah daerah Kabupaten/Kota,

Sesuai dengan target kinerja pada faktor Meningkatnya cakupan pelayanan bencana kebakaran adalah sebesar 55 % dan realisasinya adalah sebesar 49,52 %, target kinerja pada faktor capaian tingkat waktu tanggap (respon time rate) daerah layanan Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK) adalah sebesar 60 % dan realisasinya adalah sebesar 51,35 %, target kinerja pada faktor persentase aparatur pemadaman kebakaran yang memenuhi standar kualifikasi adalah sebesar 55 % dan realisasinya adalah sebesar 55,17 %, serta target kinerja pada faktor jumlah mobil pemadam kebakaran diatas 3000-5000 liter pada WMK adalah sebesar 55 % dan realisasinya adalah sebesar 42,86 %.

Dalam realisasinya, masih terdapat kesenjangan antara jumlah sarana prasarana dan Unit Pemadam Kebakaran terhadap 4 indikator kinerja tersebut. Hal ini menyebabkan tingkat capaian respon time yang masih relative tinggi dikarenakan keterbatasan sebaran pos damkar yang ada. Jarak tempuh yang jauh dari pos pemadam turut memperlambat penanganan kebakaran di lokasi yang mana saat ini luas wilayah Kabupaten Bandung 176.238,67 Ha. dengan 31 kecamatan yang hanya dilayani oleh 3 pos pemadam kebakaran yaitu wilayah Sorang, wilayah Ciparay dan wilayah Cicalengka dengan hanya didukung oleh 8 mobil pemadam kebakaran, serta dengan realisasi jumlah kejadian kebakaran tahun 2011 sebanyak 192 kejadian sedangkan tahun 2012 sebanyak 220 kali

kejadian, tahun 2013 sebanyak 252 kali kejadian, tahun 2014 sebanyak 256 kali kejadian, tahun 2015 sebanyak 256 kali kejadian, tahun 2016 sebanyak 203 kali kejadian.

Dari latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul **“ANALISIS IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL PENANGGULANGAN BENCANA KEBAKARAN DI DINAS KEBAKARAN KABUPATEN BANDUNG”**.

#### B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pengamatan dan data yang diperoleh di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung ditemukan masalah sebagai berikut:

1. Sarana dan prasarana pemadam kebakaran belum sebanding dengan cakupan tugas aparaturnya pemadam kebakaran.
2. Jumlah aparaturnya pemadam kebakaran belum sebanding dengan banyaknya jumlah masyarakat Kabupaten Bandung secara rasional.
3. Ketepatan waktu tanggap penanggulangan bencana kebakaran belum sebanding dengan luas wilayah manajemen kebakaran Kabupaten Bandung.

#### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah ini yaitu:

1. Bagaimana proses pelayanan penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana implementasi standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat disusun suatu tujuan yang ingin dicapai yaitu:

1. Mengetahui proses pelayanan penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran di Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung.
3. Mengetahui implementasi standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran Dinas Kebakaran Kabupaten Bandung.

## E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat atau kegunaan penelitian yang diharapkan oleh peneliti yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis
  - a. Penelitian ini dapat memberikan pengembangan pengetahuan yang berhubungan dengan konsep-konsep serta teori-teori kebijakan publik, sistem informasi manajemen dan manajemen sumber daya manusia, sehingga dapat mengungkapkan suatu produk pengembangan keilmuan.
  - b. Memberikan sumbangan konseptual bagi penelitian lain yang tertarik melakukan penelitian sejenis pada masa- masa yang akan datang.
2. Secara praktis
  - a. Bagi instansi, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan positif yang berhubungan dengan pelayanan publik.
  - b. Bagi penulis, penelitian ini dapat berguna sebagai sarana untuk berlatih dan mengembangkan ilmu pengetahuan melalui penelitian dengan membandingkan teori yang diperoleh di bangku kuliah dengan praktik di lapangan sehingga diperoleh pengalaman praktis.

## F. Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. (Sinambela, 2006: 5)

Selanjutnya, pelayanan Publik adalah: “Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003),

Undang-undang pelayanan publik mengatur berbagai ketentuan tentang pelayanan publik sebagai materi muatannya. Salah satu materi muatan yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah ketentuan tentang standar pelayanan yang merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan.

Pengertian standar pelayanan minimal merupakan suatu istilah dalam pelayanan publik (*public policy*) yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Menurut Oentarto, (2004:173) menjelaskan bahwa: Standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis baik bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen). Adapun nilai strategis tersebut yaitu:

1. Bagi pemerintah daerah: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan;
2. Bagi masyarakat: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah (daerah).

Pengertian standar pelayanan menurut ketentuan pasal 1 angka 7 Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik adalah sebagai berikut:

“Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur”.

Dengan demikian pelayanan yang bermutu/berkualitas adalah pelayanan yang berbasis masyarakat, melibatkan masyarakat dan dapat diperbaiki secara terus menerus. Disisi lain, pemerintah dituntut untuk bekerja secara efisien dan efektif dalam hal pelayanan kepada masyarakat.

Kebijakan Standar Pelayanan Minimal dalam UU No 23 Tahun 2014. Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.

Pasal 18 ayat (2) Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar

berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat  
Pasal 18 ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

Kebijakan standar pelayanan minimum dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Penanggulangan bencana merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraannya meliputi:

1. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
4. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Wewenang Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Bencana Pasal 9 UU No 24/2007 yaitu:

1. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
2. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
3. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;

4. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
5. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
6. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam Pasal 8 UU No 24/2007 meliputi:

1. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
4. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.

Kebijakan pelayanan publik tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran berdasarkan Permendagri No 69 tahun 2012. Jenis pelayanan dasar dan standar pelayanan minimum yang wajib disediakan pemerintah daerah kepada masyarakat yaitu:

1. Cakupan pelayanan bencana kebakaran di kabupaten/kota target 80%.
2. Tingkat waktu tanggap (*response time rate*) daerah layanan wilayah manajemen kebakaran (WMK) 15 menit target 75%.

3. Persentase aparatur pemadam kebakaran yang memenuhi standar kualifikasi target 85%.
4. Rasio mobil/ kapal/ pompa pemadam kebakaran pada WMK target 90%.

