



**POKOK-POKOK PIKIRAN
KERJASAMA PENANGGULANGAN KEBAKARAN ANTAR DAERAH, DITINJAU
DARI ASPEK KEAMANAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PADA
DAERAH PERBATASAN**

RISSALWAN HABDY LUBIS
rissalwan.lubis@gmail.com

PENDAHULUAN

Perkembangan Propinsi DKI Jakarta sebagai pusat pemerintahan negara sekaligus menjadi pusat pertumbuhan bisnis telah menciptakan pola hubungan spasial yang cukup unik antara DKI Jakarta dengan daerah-daerah lain yang berbatasan langsung dengannya. Sebut saja misalnya keberadaan para komuter, yang mampu meningkatkan jumlah penghuni Jakarta hingga lebih dari dua ribu jiwa pada siang hari merupakan bentuk nyata dari pola hubungan spasial tersebut.

Pada prinsipnya interaksi spasial dapat terjadi jika telah memenuhi tiga unsur (Daldjoeni, 2003). Yang pertama adalah *komplementaritas*, yakni adanya upaya saling melengkapi kebutuhan masing-masing wilayah. Dalam konteks ini keunikan pola hubungan spasial antara DKI Jakarta dengan wilayah-wilayah di sekitarnya menjadi semakin jelas, bahwa komplementaritas yang tercipta cenderung untuk timpang atau berat sebelah.

Kedua adalah adanya *transferabilitas*, yaitu dimungkinkannya perpindahan fisik atau material dari satu wilayah ke wilayah yang lain. Unsur ini cukup penting untuk menjelaskan pesatnya perkembangan daerah-daerah penyangga DKI, yang selain dapat berfungsi sebagai lokasi industri, pada saat yang bersamaan juga menjadi pilihan pemukiman baru bagi warga Jakarta. Dan yang ketiga adalah unsur *intervening opportunity*, yaitu adanya kesempatan untuk masuk ke wilayah lain demi untuk kepentingan bersama antara wilayah asal dan wilayah yang dituju.

Unsur ketiga dalam interaksi spasial ini merupakan hal yang cukup penting untuk dijadikan alasan dalam membangun kerjasama penanggulangan kebakaran antar daerah, dalam hal ini antara DKI Jakarta dan Kodya Bekasi. Kenyataan bahwa DKI Jakarta memiliki kelengkapan dan kesiapan yang lebih baik dalam hal sumber daya dan fasilitas sarana dan prasarana pemadam kebakaran, akan dapat bermanfaat pula untuk membantu upaya pemadaman kebakaran di wilayah perbatasan DKI Jakarta dengan Bekasi. Namun demikian, permasalahannya adalah justru bagaimana menciptakan kelembagaan kerjasama yang benar-benar optimal dalam penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan.



KELEMBAGAAN KERJA SAMA

Paling tidak ada 3 hal penting, dari 6 tahap penanggulangan bencana bencana (Maskrey, 1989) yang harus mengemuka dalam konteks kerjasama penanggulangan kebakaran antara DKI Jakarta dengan Kodya Bekasi. Pertama adalah masalah *preparedness*, yakni suatu keadaan kesiapsiagaan dimana masing-masing pihak yang bekerja sama sudah harus mengerti benar status dan peran serta hak dan kewajibannya jika sewaktu-waktu terjadi kebakaran di daerah perbatasan.

Kedua adalah *response*, yaitu keadaan tanggap darurat pada saat terjadi kebakaran. Dengan kerja sama yang diatur secara tertulis, permasalahan kendala teknis yang sering kali terjadi pada *response* terhadap kebakaran di daerah perbatasan layaknya dapat lebih diminimalisir. Masing-masing pihak akan membicarakan kekuatan dan kelemahan serta potensi yang dimiliki untuk dapat menemukan rumusan yang lebih dalam menentukan *response* seperti apa yang harus diberikan masing-masing pihak jika terjadi kebakaran di daerah perbatasan.

Ketiga adalah masalah *recovery*, atau pemulihan keadaan setelah peristiwa kebakaran. Pemulihan yang dimaksud di sini lebih kepada pemulihan kondisi *provider* pemadam kebakaran masing-masing daerah, yang telah mengeluarkan sumber-sumber tertentu untuk pemadaman kebakaran di daerah perbatasan. Hal ini erat sekali kaitannya dengan masalah *preparedness* yang telah dikemukakan di atas, dalam menemukenali dan merumuskan posisi masing-masing dalam menanggulangi kebakaran di daerah perbatasan. Intinya adalah bahwa *resource sharing* sangat penting untuk menjamin kelangsungan operasional masing-masing dinas pemadam kebakaran.

Sementara tiga tahap penanggulangan bencana lainnya, yaitu *prevention*, *mitigation* dan *development* lebih merupakan tanggung jawab masing-masing pemda yang memegang otoritas dan bertanggung jawab atas kesejahteraan warganya hingga ke garis perbatasan terjauh sekalipun. Artinya, kerjasama penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan DKI Jakarta dan Bekasi memang harus benar-benar fokus pada *setting* yang berkaitan dengan operasional pemadaman kebakaran di lapangan. Sementara kegiatan yang tidak berkaitan langsung dengan teknis pemadaman kebakaran di lapangan lebih baik ditanggulangi oleh masing-masing pemda. Sehingga maksud untuk mencapai efisiensi dan efektifitas kerja dalam penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan dapat dicapai oleh masing-masing pihak.

Namun demikian, memang tidak dapat dipungkiri bahwa penataan aspek kelembagaan sesempurna apapun, pastinya akan mengalami deviasi dan bahkan distorsi



ketika diterapkan di lapangan. Hal ini tentu saja tidak kita harapkan terjadi dalam pelembagaan kerjasama ini. Dan untuk meminimalisir kemungkinan deviasi tersebut, rumusan aspek kelembagaan kerjasama ini harus benar-benar didasarkan pada pemahaman pada isu-isu riil yang merupakan aspek penting dalam praktek di lapangan. Kelembagaan kerjasama ini harus benar-benar peka dalam merepresentasikan kepentingan *provider*, dalam hal ini dinas pemadam kebakaran masing-masing wilayah dan juga kepentingan masyarakat banyak—khususnya di daerah perbatasan—sebagai *user*. Beberapa aspek penting yang untuk diperhatikan tersebut diantaranya menyangkut aspek keamanan dan aspek kesejahteraan

ASPEK KEAMANAN

Kondisi geografis daerah perbatasan DKI Jakarta dengan Kodya Bekasi pada prinsipnya bukanlah faktor yang cukup penting untuk diperhatikan dalam konteks pelembagaan kerjasama ini. Karena memang aspek *transferabilitas* yang sangat menadasar telah berlangsung cukup lama antara Dki Jakarta dengan Bekasi. Artinya, sebenarnya memang tidak hambatan geografis tertentu yang perlu dijadikan alasan untuk merumuskan masalah yang melatar belakangi dibutuhkannya kerjasama ini. Justru permasalahannya terletak pada sisi psikologis massa yang berdampak pada aspek keamanan dan kelancaran tugas operasional di lapangan.

Sejak runtuhnya orde baru dan digantikan oleh orde reformasi, ada kecenderungan yang sangat kuat dimana warga masyarakat menjadi lebih reaktif terhadap berbagai upaya layanan yang disediakan oleh pemda. Bentuk reaktifitas yang terjadi ternyata lebih dari sekedar upaya-upaya kritik semata, namun lebih jauh dari itu bahkan sudah mengarah pada upaya konfrontasi fisik yang nyata. Dengan sendirinya pandangan negatif masyarakat terhadap layanan pemerintah, semakin terkristalisasi menjadi “kebencian” terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintah. Hal ini tentu saja akan mempertinggi resiko kerja aparat pemerintahan yang berada di lapangan, yang berhadapan langsung dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam konteks ini, pelembagaan kerjasama ini menjadi sangat perlu untuk menjamin keamanan kerja para petugas pemadam kebakaran dalam upaya pemadaman kebakaran di daerah perbatasan dan juga lintas daerah. Karena memang keadaan panik di sekitar kejadian kebakaran menjadi hambatan tersendiri bagi petugas pemadam kebakaran. Sementara, potensi anarkisme warga korban dan tetangga-tetangga korban kebakaran yang cukup tinggi menjadi permasalahan lain yang cukup penting. Dalam beberapa kasus pemadaman kebakaran yang dilansir media massa, para petugas pemadam kebakaran



kerap kali bersitegang dengan warga masyarakat di lokasi kebakaran. Berbagai tuduhan dilontarkan kepada petugas yang ada di lokasi kebakaran. Bahkan tidak jarang pula para petugas pemadam kebakaran menjadi korban amuk massa, karena ada pihak-pihak yang menyuarakan isu negatif pada satu upaya pemadaman.

Masalah ini akan semakin kompleks jika ternyata terjadi pemadaman kebakaran lintas daerah atau pemadaman kebakaran di daerah perbatasan—yang nyatanya tidak memisahkan daerah secara tegas, sehingga perpindahan daerah bisa saja dilakukan secara tidak sadar dalam suatu keadaan tegang dan panik saat kebakaran dan pemadamannya. Seandainya terjadi kekerasan terhadap petugas pemadam kebakaran, atau bahkan juga pengrusakan terhadap fasilitas kendaraan pemadam kebakaran di luar daerah tugas dinas yang bersangkutan, siapa yang akan bertanggung jawab? Apakah pemda yang daerahnya dibantu oleh pemadam dari daerah yang lain punya tanggung jawab moral untuk menjamin keamanan dan keselamatan petugas pemadam kebakaran selama bertugas di daerahnya? Pertanyaan-pertanyaan ini tentu saja akan terjawab melalui kerjasama penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan ini.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari aspek keamanan, kerjasama penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan ini dapat bermanfaat untuk:

- mendorong reformulasi kebijakan manajemen resiko dan kebencanaan lokal → khususnya berkaitan dengan penataan wilayah dan sumber-sumber yang ada.
- menciptakan mekanisme perencanaan kontijensi yang lebih efektif dan terkoordinasi.
- menjamin kelancaran operasional penanggulangan kebakaran → jaminan keamanan petugas pemadam kebakaran terhadap perlakuan negatif warga yang panik dan marah.

ASPEK KESEJAHTERAAN

Aspek kesejahteraan mempunyai dua sisi yang sama pentingnya dalam kerangka ini. Satu sisi menyangkut kesejahteraan masyarakat luas, dan sisi yang lain mencakup kesejahteraan dalam kaitan dengan operasional dan mekanisme kerja dinas pemadam kebakaran.

Aspek kesejahteraan masyarakat mungkin bisa menjadi landasan yang cukup penting bagi kelembagaan kerjasama ini. Karena memang upaya pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan adalah tanggung jawab mutlak dari pemerintah, termasuk juga Pemprop DKI Jakarta dan Pemda kodya Bekasi. Dalam hal penanggulangan kebakaran, kesejahteraan yang dimaksud berkaitan dengan kerentanan (*vulnerability*) warga masyarakat terhadap bencana kebakaran.



Jika Maskrey (1989) merumuskan hubungan resiko bencana dengan kerentanan dan bahaya sebagai berikut:

$$\mathbf{RISK = VULNERABILITY + HAZARD}$$

Maka pemahaman kerentanan untuk menjelaskan aspek kesejahteraannya dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\mathbf{VULNERABILITY = DISABILITY + UNAWARENESS}$$

Artinya, bahwa penegasan peran pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan dan menekan kerentanan terhadap bencana, menjadi semakin nyata. Pemerintah harus menempuh berbagai upaya untuk mengurangi ketidakmampuan mengatasi bencana dan ketidaktahuan masyarakat terhadap berbagai potensi bencana yang ada disekitarnya. Dan salah satu upaya yang dapat dilakukan pemda tertentu adalah membangun sinergi dalam rumusan kerjasama untuk menjamin kesejahteraan warga masyarakatnya, bersamaan dengan usaha mencegah terjadinya *intervening opportunity* antar daerah yang bersifat negatif.

Sementara aspek kesejahteraan dari sisi dinas pemadam kebakaran mencakup berbagai masalah organisasi kerja yang klasik. Diantaranya kontradiksi antara terbatasnya sumber-sumber (SDM, dana, dll) yang ada dengan tingginya frekuensi kebakaran yang harus ditangani. Peristiwa kebakaran di daerah perbatasan di luar wilayah kerja suatu dinas kebakaran, justru menambah tajam kontradiksi tersebut. Akibatnya beban kerja petugas dinas pemadam kebakaran semakin bertambah dan pada saatnya nanti dapat menurunkan produktifitas kerja.

Dengan kerjasama penanggulangan kebakaran yang terlembaga dengan baik tanggung jawab dan beban kerja masing-masing dinas pemadam kebakaran dapat tanggulangi bersama. Masing-masing dinas pemadam kebakaran dapat memberikan sumbangan atas kelebihan atas keunggulan yang dimilikinya, dan sebaliknya pihak yang memiliki kelemahan atau kekurangan dapat mulai belajar untuk mengeliminir kelemahannya tersebut.

Selain itu, hal penting lain yang perlu diperhatikan adalah bagaimana membangun mekanisme kerja antar daerah yang saling menguntungkan, adil dalam hal hak dan kewajiban, tetapi juga efisien dan efektif dalam menanggulangi kebakaran lintas daerah. Dalam beberapa kasus misalnya, pola penganggaran yang timpang ternyata tidak hanya terjadi pada tataran internal (dalam satu wilayah secara sektoral), tetapi juga telah terjadi



ketimpangan penganggaran secara eksternal atau antar wilayah (Warpani, 1984). Beberapa wilayah dalam satu region tertentu mempunyai kecenderungan untuk menekan anggaran sektor tertentu yang menurutnya dapat dibebankan kepada wilayah lain dalam region itu. Seperti misalnya masalah pengelolaan sumber daya air bengawan solo. Meskipun bengawan solo melintasi 8 daerah tingkat II, ada kecenderungan beberapa daerah di hilir bengawan solo melimpahkan sepenuhnya pemeliharaan daerah aliran sungai (DAS) dan ekses banjir kepada daerah yang berada lebih di hulu.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa kerjasama penanggulangan kebakaran di daerah perbatasan dari sisi aspek kesejahteraan, dapat bermanfaat untuk:

- menciptakan mekanisme kerja yang saling menguntungkan.
- meningkatkan efisiensi kerja sehingga akan mempertinggi angka penyelamatan.
- menjamin keseimbangan hubungan antar daerah dan keseimbangan anggaran pembayaran sektoral.

PENUTUP

Upaya membangun sinergi yang positif untuk menanggulangi kebakaran antar daerah merupakan komitmen bersama yang cukup menggembirakan banyak pihak. Berbagai permasalahan dan isu kritis seputar penanggulangan kebakaran—terutama di daerah perbatasan—hendaknya dapat diatasi melalui pelembagaan kerjasama yang lebih baik. Dan tentu saja harapan terbesar dari pelembagaan kerjasama tersebut adalah bahwa agenda penanggulangan kebakaran di DKI Jakarta dan Kodya Bekasi dapat lebih sinergi, terarah dan berkesinambungan. Semoga.

Terima kasih