BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Saat negara ini sedang giatnya melancarkan perkembangan pembangunan dengan pesatnya di semua segi bagian kehidupan.dalam kenyataan, segi bagian yang akan diambil untuk tujuan membangun yang lebih maju dan berkembang lagi. Lebih jelasnya tentang pembangunan adalah hasil proses dari sumber daya seperti halnya (alam,lingkungan hidup dan manusia) pengaruhnya dapat bersifat positif maupun negatif. Pengaruh positif terjadi apabila pembangunan itu di satu segi bagian berhasil dengan berbagai tolok ukurnya yang objektif dan dari segi lain memberikan pengaruh yang lebih baik pada kehidupan lingkungan hidup sementara pengaruh yang negatif akan terjadi apabila pembangunan itu memberi dampak yang merugikan pada berbagai aspek ekologi berupa kerusakan sistem lingkungan, merosotnya kemampuan dan fasilitas sumber daya, menurunnya tata nilai-nilai lingkungan sosial budaya dan terjadinya kecerobohan dari masyarakat yang tidak berhati hati dalam menjaga lingkungan.

Semua bentuk dari kepentingan tersebut senantiasa harus ditelusuri satu demi satu, guna mendapatkan pilihan yang pantas dan bertanggung jawab, interaksi apapun yang berkenaan dengan lingkungan, sedangkan kepantasan dan keserasian hendaknya menjadi asas utama kalau kita mau dan bersedia memandang lingkungan hidup sebagai bentuk relasi hidup kita, sumber hidup dan hidup kita sendiri. Kebahagiaan hidup kan tercapai apabila didasarkan atas keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hal-hal sebagai berikut :

1) hidup manusia sebagai pribadi;

2) hubungan manusia dengan masyarakat;
3) hubungan manusia dengan alam;
4) hubungan bangsa dengan bangsa lain;
5) hubungan manusia dengan Tuhan;
6) mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniah.

Masalah lingkungan semakin lama semakin membesar, meluas dan serius. pada mulanya masalah lingkungan merupakan masalah alami yakni peristiwa-peristiwa yang terjadi sebagai bagian dari proses natural. Proses natural ini terjadi tanpa menimbulkan sebab-akibat yang berarti bagi tata lingkungan itu sendiri dan dapat pulih kembali secara alami, akan tetapi dewasa ini masalah lingkungan tidak dapat dikatakan sebagai masalah yang hanya semata-mata bersifat alami, karena manusia memberikan faktor penyebab yang sangat signifikan secara variabel bagi peristiwa-peristiwa lingkungan. Tidak bisa dihentikan lagi bahwa masalah-masalah lingkungan lahir dan berkembang karena faktor manusia jauh lebih besar dan rumit dibandingkan dengan faktor alam itu sendiri oleh karena itu persoalan-persoalan yang terjadi pada lingkungan[1] yaitu lingkungan pada kota yaitu terjadinya kebakaran pada bangunan.

Peranan hukum dalam membangun negara Indonesia ini harus diterapkan dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan secara serasi dan seimbang, disegala bidang baik dari pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah khususnya dalam hal kebijakan publik. Berhasilnya suatu pembangunan daerah sangat tergantung pada kondisi ketentraman dan kedamaian wilayah yang dipengaruhi oleh perkembangan stabilitas dari peran masyarakat atau pemerintah

[1] N.H.T SIAHAAN, **Hukum lingkungan dan Ekologi Pembangunan**, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm 1

dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran di kota di daerah kota madiun tersebut. Oleh karena itu diperlukan adanya penanganan secara berkesinambungan dan terpadu serta terencana oleh pemerintah daerah dalam pembinaan ketentraman dan keselamatan di setiap wilayah negara Indonesia.

Dengan adanya Pengaturan pencegahan dan penanggulangan kebakaran di perkotaan untuk mewujudkan suatu kota yang aman terhadap bahaya kebakaran melalui penerapan manajemen proteksi bahaya kebakaran yang efektif dan efisien sehingga terwujudnya tujuan dari pengaturan pencegahan dan penanggulangan yaitu kesiapan, kesigapan, keberdayaan masyarakat, pengelolaan bangunan di kota, serta dinas terkait dalam mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran.[2]

Sehubungan dengan itu sebagai pemerintahan yang baik dan berdemokratis, suatu pemerintahan terbentuk berfungsi untuk kepentingan rakyat. Pemerintahan yang peka terhadap kebutuhan dan kepentingan rakyat sebelum rakyat meminta adalah pemerintahan yang berhasil menepati janjinya dan memenuhi komitmennya sebagai pelayan masyarakat serta dapat dipertanggung jawabkan tugas pokok dan kewenangannya. Sehingga rakyat dapat percaya sepenuhnya dan mendapatkan legitimasi penuh dari rakyat Substansi dari kebijakan pemerintahan dalam membuat atau melakukan pengambilan keputusan untuk kemudian melakukan tindakan oleh pemerintah secara bersama-sama dengan pihak rakyat yang dikuasai dan diatur dan atau secara sepihak oleh pemerintah terhadap rakyat.

Pada sistem pemerintahan demokrasi sehingga keterlibatan rakyat (publik) dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah walaupun dalam kontek hubungan fungsional atau dalam hubungan kerjasama,

[2] Pasal 2 angka 1 dan angka 2 Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran.

tidak saja keterlibatan secara formal lewat lembaga politik seperti Dewan Perwakilan Rakyat akan tetapi terjadi keterlibatan secara informal melalui ruang publik yang diperbolehkan oleh pemerintah dan dibentuk oleh publik yang didukung oleh peran media yang aktif. Sehingga dalam pemerintahan berdemokrasi, rakyat (publik) telah diikutkan berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan apalagi dalam tindakan yang dilakukan. Hanya saja berkaitan dengan publik berlangsung dalam mekanisme atau prosedur yang ditetapkan oleh aturan perundangan, dan demikian yang terjadi pada sistem demokrasi yang prosedural.

Substansi keputusan yang diambil, maka pilihan yang diambil pada sistem pemerintahan demokrasi ini adalah pilihan sosial yang berkaitan dengan adanya rasa kepedulian sosial masyarakat, kebersamaan, kemerdekaan dan semacamnya. Kalau pada sistem demokrasi prosedural, pilihan sosial yang diambil dan dilakukan adalah oleh lembaga perwakilan publik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat bersama eksekutif. Bentuk analisa pada kebijakan pemerintah demokrasi ini melalui tiga tahapan kebijakan yaitu tahapan perumusan yang diawali dengan analisa isu, tahapan pelaksanaan dari pencegahan dan penanggulangan, dan tahapan evaluasi.[3]

Kebijakan public oleh aparatur pemerintah, dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan dan kekurangan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diinginkan dan diharapkan. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai kejadian kebakaran pada lingkungan kota, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintahan dalam melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanannya dan masyarakat juga terlibat dalam pencegahan dan

[3] Faried Ali, **Studi Kebijakan Pemerintah**, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 144 - 147.

penanggulangan kebakaran supaya kebakaran tersebut tidak terjadi terus menerus mengakibatkan kerugian kehilangan atau kerusakan barang, harta tesebut.

Maka dari itu sebelum dan sesudah adanya kebijakan publik ini dibuat, suatu tatanan kota yang baik dan teratur perlu dibuat suatu peraturan perundang-undangan daerah berupa peraturan daerah yang dipergunakan untuk bekerjanya hukum bagi masyarakat dan untuk keselamatan masyarakat, membantu dan melayani kepentingan masyarakat dalam hal upaya pemerintahan dalam melindungi keselamatan masyarakat. Penyelenggaraan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam memperbaiki yang lebih baik dan sebagai produk hukum daerah dibuat dengan maksud untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh masyarakat atau hukum tersebut berperan sesuai fungsinya.

Tindakan kebijakan berdasarkan penggunaan wewenang atau kekuasaan publik untuk tujuan publik lain dan penyalahgunaan wewenang, jika kebijakan publik tersebut tidak diterima oleh berwewenang maka kebijakan tersebut adalah ilegal dan dapat di kualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum, dalam hal ini pemerintah atau pejabat yang berwewenang bertindak mendapatkan berbagai sanksi menurut gradasi besar atau kecilnya kerugian yang timbul dalam negara pada waktu tertentu.

Kebijakan dalam administrasi negara modern mengandung arti bahwa diambil demi kepentingan dan keuntungan rakyat sebagai pemegang kedaulatan atau pelaku negara oleh karena demikian dalam negara modern demokrasi kesejahteraan selalu menjadi persoalan apabila ada satu rakyat atau beberapa rakyat atau sekelompok rakyat yang dirugikan oleh kebijakan administrasi jika hal ini terjadi maka dengan segera harus mendidentifikasikan apa penyebabnya,

penyebabnya pada dasarnya dapat bersumber pada kategori perbuatan yaitu perbuatan administrasi yang sah (tidak melanggar hukum).

Sebelum adanya dibuatnya peraturan daerah harus ada partisipasi masyarakat yang sangat diperlukan untuk memberikan masukan dan saran kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Berdasarkan pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu berbunyi:

> "*(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, Pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut untuk kepentingan masyarakat sendiri."*

Sehingga dengan adanya partisipasi masyarakat tersebut akan dapat meningkatkan kualitas tindakan pemerintah sebagai pelayanan masyarakat yang akan menghasilkan suatu produk hukum yang bermanfaat bagi masyarakat sendiri khususnya dalam hal perlindungan dan pencegahan.

Berkaitan dengan kebijakan sosial, secara spesifik adalah menyangkut tentang sektor kesejahteraan sosial sebagai suatu bidang atau bagian dari pembangunan sosial atau kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk mencegah adanya kebakaran bangunan kota terutama pada lingkungan kota yang menjadi tempat berlindung, berteduh dan kebutuhan dan bermanfaat pada masyarakat.

Peristiwa kebakaran di kota merupakan kecelakaan yang berakibat sangat merugikan baik bagi pemilik bangunan rumah atau sekitar lingkungan kota, pekerja maupun bagi kepentingan pembangunan nasional. Kebakaran merupakan suatu ancaman bagi keselamatan manusia, harta benda maupun lingkungan. Dengan adanya perkembangan dan kemajuan pembangunan yang semakin pesat, resiko terjadinya kebakaran semakin meningkat di Madiun. Penduduknya semakin padat,

pembangunan gedung-gedung tempat berkerja, kawasan perumahan dan kawasan lingkungan di kota juga menimbulkan kerawanan dan apabila terjadi kebakaran membutuhkan penanganan secara khusus.

Pencegahan dan penanggulangan kebakaran merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah Kota Madiun atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yaitu badan penanggulangan bencana daerah (BPBD) dan pasukan mencegah kebakaran (PMK) selaku instansi yang berwewenang dalam hal pencegahan dan penanggulangan kebakaran di Kota Madiun. salah satunya adalah kebakaran rumah, bedeng peristirahatan pekerja DPRD dan rumah kos yang berada di Kota Madiun.

Terjadinya kebakaran menyebabkan kerugian seperti kehilangan barang, harta, rumah, tempat bekerja dan kejadian kebakaran juga dapat menyebabkan jatuhnya korban jiwa dan cidera terutama yang disebabkan oleh keracunan akibat kebakaran hal ini dikarenakan mayoritas kematian dankesakitan akibat kebakaran berhubungan eratdengan terhirupnya asap dari kebakaran tersebut. Bahaya kebakaran harus dihilangkan secara terencana dengan cara menerapkan sistem manajemen kebakaran yang baik. Mengelola kebakaran bukan sekedar menyediakan alat-alat pemadam, atau melakukan latihan pemadaman secara berkala setahun sekali, namun memerlukan program terencana yang baik dalam suatu sistem yang disebut sistem manajemen kebakaran. Sistem dalam manajemen kebakaran ini bisa mencegah dan penanggulangan adanya kebakaran yang berada di sekitar Kota Madiun ini.

Berdasarkan dari dugaan tersebut, perlu adanya tindakan dari pemerintah daerah supaya tidak terjadi kebakaran yang terus menerus yaitu dibutuhkan suatu pencegahan dan penanggulangan kebakaran pada daerah Kota Madiun, hal ini harus

dilakukan agar masyarakat dapat memperoleh rumah dan lapangan pekerjaan yang aman tanpa harus kehilangan barang, harta yang musnah atau mendapatkan kerugian terus menerus dikarenakan kebakaran di kota yang hampir terus terjadi. Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka penulis mengambil judul: **"Pelaksanaan Pasal 7 Ayat 1 Huruf (a) Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Kebakaran Kota Madiun"**

Di bawah ini penulis akan menggambarkan bagaimana penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran, sehingga dapat terlihat perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian lainnya.

Tabel 1

Penelitian Terdahulu

No	Tahun	Nama penelitian dan instansi	Judul penelitian	Rumusan masalah	Keterangan
1	2013	ISLACH DANI WASKITO[4] NIM. 10091001051 Fakultas Hukum Univesrsitas Sriwijaya	ANALISIS SISTEM MANAJEMEN PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN KEBAKARAN DI PT SURYA ESA PERKASA Tbk PALEMBANG TAHUN 2013	1. Bagaimana pelaksanaan sistem manajemen kebakaran PT Surya Esa Perkasa Tbk? 2. Bagaimana upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran PT Surya Esa Perkasa Tbk?	Penelitian ini berfokus pada sistem manajemen pencegahan dan penanggulangan kebakaran di PT Surya Esa Perkasa namun perlu ditingkatkan pengetahuan dan kemampuan seluruh pekerja dalam mendukung upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran mengingat belum adanya regu khusus penanggulangan kebakaran di perusahaan tersebut.
2	2012	RATNA KUSUMANINGSIH[5] NIM 0806336854 Fakultas Hukum Universitas Indonesia	ANALISIS SISTEM PENCEGAHAN PENANGGULANGAN DAN TANGGAP DARURAT TERHADAP KEBAKARAN DI PERPUSTAKAAN PUSAT UNIVERSITAS INDONESIA	1. Apa saja bahaya yang terdapat di perpustakan UI ? 2. Apakah manajemen penanggulangan kebakaran di perpustakaan UI sudah sesuai dengan standart yang berlaku ? 3. Apakah di perpustakaan UI terdapat organisasi penanggulangan	

[4] Islach Dani Waskito, 2013, **Analisis Sistem Manajemen Pencegahan dan Penanggulangan di PT Esa Perkasa Tbk Palembang,** Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

[5] Ratna Kusumaningsih, 2012, **Analisis Sistem Pencegahan Penanggulangan dan Tanggap Darurat Terhadap Kebakaran di Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia,** Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

				kebakaran yang sesuai dengan standart yang berlaku ? 4. Apakah diperpustakaan UI terdapat prosedur dan kebijakan mengenai tanggapan darurat yang sesuai dengan standart yang berlaku	

Sumber: *Bahan Hukum Sekunder, diolah: 2016*

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Pelaksanaan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran terkait proteksi kebakaran di Kota yang diatur Pasal 7 ayat 1 Huruf (a) Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2014 Kota Madiun ?
2. Apa hambatan dari sistem pencegahan pada pelaksanaan proteksi kabakaran di Kota?
3. Apa solusi untuk mengatasi hambatan pelaksanaan proteksi kebakaran di Kota?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk memahami dan meganalisis Pelaksanaan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran terkait proteksi kebakaran di Kota yang diatur Pasal 7 ayat 1 Huruf (a) Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2014 Kota Madiun.
2. Untuk menemukan hambatan dalam sistem pencegahan pada pelaksanaan proteksi kebakaran di Kota.
3. Untuk menganalisis solusi dalam mengatasi pada pelaksanaan proteksi kabakaran di Kota.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Akademis

Peneliti dapat mengidentifikasi tentang upaya penangganan proteksi kebakaran di kota pada Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintahan Kota

Dapat memberikan kontribusi bagi pemerintahan daerah untuk melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan kebakaran dari Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014. Sehingga untuk perubahan selanjutnya dapat melaksanakan lebih baik dan lebih efektif lagi.

b. Bagi Mahasiswa

Dapat dijadikan tambahan wawasan pengetahuan mengenai Hukum Administrasi Negara bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya pada Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran pada proteksi kebakaran di Kota Bagi Masyarakat. Dapat dijadikan masukan dan pengetahuan akan pentingnya peraturan daerah tentang pencegahan dan penangganan kebakaran agar tercipta suasana keamanan, lancar dan kondusif.

c. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan pengetahuan dalam pencegahan supaya masyarakat lebih bisa menjaga ketertiban dan tercipta suasana keamanan, lancar dan kondusi.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika Penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan mengenai latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini akan diuraikan tentang kajian teori mengenai judul skripsi secara keseluruhan beserta konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang ada menurut para ahli.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, metode analisis data dan definisi operasional.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan secara deskriptif yaitu dengan menguraikan data-data yang telah diperoleh dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun terkait dengan pelaksanaan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran khususnya pada proteksi kebakaran di Kota Madiun. Serta Faktor-faktor yang mempengaruhi hambatan proteksi kebakaran di kota pada pelaksanaan Peraturan daerah tersebut dengan solusi untuk mengatasi

hambatan yang dilakukan Pemerintah Kota Madiun dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran yang merupakan rangkuman dari hasil penelitian dan beberapa solusi yang ditawarkan oleh penulis.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Tentang Pelaksanaan Hukum

Implementasi atau Pelaksanaan adalah suatu kegiatan yang harus dilakukan dan merupakan sebuah tanggung jawab. Sedangkan adanya penerapan adalah hasil dari suatu kegiatan itu diterapkan dalam perbuatannya. Pelaksanaan dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manaterial. Artinya prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya yang menyangkut penjadwalan, perencanaan, dan pengawasan.faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan hukum adalah berdasarkan teori L Friedman yaitu mencangkup subyek hukum, strukur hukum, kultur hukum.[6] Tahap pelaksanaan mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut:[7]

1. Merancang atau mendesain bangun program serta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana, sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan dan taat.

[6] Soerjono soekanto dan Abdullah Mustafa, Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, Rajawali, Bandung, hlm 13

[7] Solichin Abdul Wahab, **Analisis Kebijakan dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik**, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm 237.

Pelaksanaan memang mudah dipahami secara benar dan seolah-olah dapat dilaksanakan, padahal pada praktek pelaksanaannya senantiasa menuntut adanya ketersediaan sumber daya dan sumber kebijakan , sebagai kondisi yang dibutuhan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijakan mencangkup usaha-usaha pada suatu waktu untuk mengubah keputusan menjadi operasional, mampu melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar maupun kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan. Tahapan pelaksanaan tidak akan bermula sebelum tujuan dan sasaran telah ditetapkan, dilaksanakan atau diidentifikasikan oleh keputusan kebijakan. Tahap pelaksanaan kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dalam sumber daya yang disediakan.[8]

Selanjutnya, dikatakan bahwa dalam bentuk tatanan kenyataan, Kemampuan daerah dan berbagai pelaksanaan yang kuat akan menentukan masa depan otonomi. Peringatan tersebut menjadi penting karena kenyataan telah membuktikan bahwa letak kelemahan penegakan hukum di negara Indonesia selama ini adalah pada tingkat pelaksanaan peraturan tersebut. Antara apa yang seharusnya *(das sollen)* dan apa yang menjadi kenyataan *(das sein)* mempunyai tingkat ketimpangan yang cukup besar.[9]

Jadi pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan haruslah dilihat sebagai bentuk pengaplikasian seperangkat norma hukum dengan korelasinya terhadap masyarakat, utamanya kendala-kendala yang ada di masyarakat dan fasiltas yang diberikan oleh pemerintah kurangnya pelaksanaan. Hal ini dikarenakan bahwa sifat keilmuwan dari ilmu hukum itu sendiri yang cenderung

---

[8] Mac Andrew, Colin dan Ichlasul, **Hubungan Pusat – Daerah dalam pembangunan,** Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 15.

[9] Moch. Zaenuri, **Pemberdayaan Pemerintah Daerah**, Makalah disajikan dalam bahan ajar bagi Dosen PTS di Ponorogo, Universitas Merdeka Ponorogo, Mei 2003, hlm. 5.

sebagai sebuah ilmu terapan, yang mana dalamnya bukan hanya dipandang sebagai bentuk ketentuan/aturan/kaidah hukum semata, tetapi juga tentang bagaimana pemberlakuan suatu aturan hukum di dalam masyarakat.[10]

B. Kajian Tentang Kebijakan Publik

Kebijakan yang digunakan adalah identik dengan adanya istilah kebijaksanaan yang dipergunakan berdasarkan pada kedaulatan atau kewajiban atau kewajiban sebagai materi hukum sedangkan kebijakan administrasi adalah kebijakan realisasi (penjelmaan) dari kebijakan pemerintahan tertinggi negara.

Permasalahan bagi kebijakan pemerintah tertinggi negara atau pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah untuk apa dan bagaimana terlaksananya penggunakan kekuasaan dan kekuatan negara sesuai dengan tujuan dan identitas suatu negara dalam kurun waktu tertentu agar identitas dasar negara tersebut tetap lestari dalam perubahan waktu dan tempat. Arti kebijakan dalam praktik mempunyai dua arti yaitu :

1) Kebijakan dalam arti kebebasan yang ada pada subyek tertentu dalam arti lain untuk memiliki alternatif yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu dalam penggunaan kekuasaan tertentu yang ada pada subyek tersebut dalam mengatasi problematik manusia dalam hubungan dengan hidup bersama dalam negara tersebut
2) Kebijakan dalam arti jalan keluar adalah untuk mengatasi suatu problematik manusia dalam berhubungan dengan hidup bersama atau negara tertentu sebagai hasil penggunaan kebebasan memilih yang

[10] Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2005, hlm.38.

diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu.

Fungsi kebijakan adalah untuk mengatasi problematik baik secara preventif maupun secara relatif jika tidak ada problematik maka kebijakan juga tidak perlu ada, karena mereka ada untuk mengatasi problematik tertentu, berdasarkan uraian diatas maka syarat minimum yang harus dipenuhi oleh kebijakan tertinggi demokrasi adalah sebagai berikut :

1) Kebijakan pemerintah tidak merusak ketertiban negara, tercermin pada jaminan keamanan atas diri dan milik para warga negara sebagai yang diperintahkan dan sebagai pemegang kedaulatan atas negara
2) Kebijakan tidak memundurkan kesejahteraan dari rakyat secara langsung maupun tidak secara langsung
3) Kebijakan tidak merupakan kompenen yang secara asasi merusak dan mengubah identitas dasar negara.

Kebijakan pada intinya berhubungan pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadikan fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari pertimbangan yang sedang menjadi perhatian masyarakat saat ini, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial dalam arti masalah tersebut sejalan dengan adanya transformasi sosial yang sedang bergerak di masyarakat misalnya penguatan demokratisasi, hak asasi manusia dan transparansi.[11]

[11] Edi Suharto,PhD., **Analisis Kebijakan Publik**, Albeta, Bandung, 2005, hal 102

Kebijakan dan pembangunan adalah dua konsep yang terkait. Untuk adanya sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, kebijakan adalah pernyataan yang di dukung oleh fakta, bukan gosib sedangkan pembangunan adalah konteks dimana kebijakan beroperasi sementara itu kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan kedalam keaneka ragam program dan proyek. Sebagai suatu perubahan terencana dan pembangunan pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. untuk mencapai tujuan yang lebih baik maka pembangunan tersebut secara langsung menyentuh masyarakat.[12]

Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum dan politis untuk melakukannya. Sebuah reaksi terhadap adanya kebutuhan dan masalah dunia nyata kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan yabg berfakta berkembang di masyarakat, kebijakan publik biasanya bukanlah hanya sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat, sebuah keputusan untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu, kebijakan publik pada dasarnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial namun kebijakan publik berdasarkan masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan tidak memerlukan tindakan tertentu.[13]

Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan terhadap langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan,bukan sebuah maksud atau janji yang belum

[12] **Ibid**, hlm 1 dan 2
[13] **Ibid**, hlm 44

dirumuskan, keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah

Menurut William N. Dunn mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang saling berhubungan dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang yang berkaitan tugas pemerintahan seperti pertahanan keamanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat , kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Sedangkan Chaizi Nasucha mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis dan sesuai dengan tujuan dalam undang-undang dasar.

C. Kajian Tentang Fungsi Pemerintah yang Terkait dengan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah wujud dasar, syarat dan landasan untuk suatu pengelolaan lingkungan yang baik dalam pemahaman ini pemerintah yang baik mengandung dua pemahaman yaitu pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, dilihat dari aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.[14]

[14]Citra Fitri Kartika, Dr Imam Hanafi, M.SI., MS., Dr Hermawan,S,IP.,M.SI., **Good Environmental Governance**, UB Press, Malang, 2012, hlm. 11-12.

Pemerintah yang baik mempunyai 3 pilar beserta fungsi-fungsi menurut Hanapiah yaitu sebagai berikut:[15]

1. Negara atau pemerintah, berfungsi dalam hal :

    a. Regulasi/pembuatan kebijakan publik
    b. Pengendalian dan pengawasan publik
    c. Pelindungan dan pengayoman masyarakat dan swasta
    d. Fasilitas kepentingan negara dan publik
    e. Pelayanan kepentingan publik

2. Swasta atau dunia usaha berfungsi dalam hal :

    a. Penggerakan aktivitas bidang ekonomi
    b. Penyelenggaraan usaha-usaha kesejahteraan bangsa
    c. Penyelenggaraan usaha-usaha perindustrian dan perdagangan
    d. Penyelenggaraan lapangan pekerjaan bagi masyarakat

3. Masyarakat, berfungsi dalam hal :

    a. Sebagai subjek sekaligus objek bagi penyelenggaraan urusan-urusan yang dilakukan oleh negara/pemerintah dan swasta
    b. Pengontrol terhadap kinerja pemerintah dan swasta

Pemerintah bertugas seperti fungsinya yaitu melaksanakan pelayanan publik yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat, pelayanan publik adalah hak setiap individu yang harus dilindungi, standart pelayanan akan menjamin adanya kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat dengan demikian akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Harus ada pemahaman perbedaan antara standart pelayanan dan persyaratan teknis dari suatu pelayanan, standart teknis dalam pelayanan merupakan faktor pendukung untuk mencapai standart pelayanan secara garis besar arti penting standart pelayanan bagi daerah adalah pertama, standart pelayanan dapat bermanfaat untuk menentukan jumlah anggaran yang

[15] **Ibid,** hlm.14

dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik. Kedua, standart pelayanan dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen. Ketiga, adanya standart pelayanan akan memperjelas tugas pokok pemerintah daerah dan akan merangsang terjadinya check and balances yang efektif antara lembaga-lembaga eksekutif dan lembaga DPRD. Keempat, adanya standart pelayanan akan dapat membantu pemerintah daerah dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan, kejelasan pelayanan akan membantu pemerintah daerah dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk pengelolaan pelayanan publik tersebut.[16]

Sehingga pelayanan publik bersifat penting dalam perbaikan suatu kegiatan masyarakat melaksanakan kebijakan publik menurut dasar-dasar hukum yang berlaku dan didampingi oleh pemerintah, pendampingan dari pemerintah adalah dalam bentuk pelayanan publik.

D. Kajian Tentang Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber yakni otonomi dan tugas pembentukan (*madebewind*). Karena itu peraturan daerah terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah pada tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah di bidang otonomi adalah peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi. Pembentukan peraturan daerah merupakan kewenangan kepala daerah bersama-sama dengan DPRD. Inisiatif

[16] Hesti puspitosari, Khalikussabir, Luthfij.kurniawan, **Filosofi pelayanan publik**, Setara press, 2011, Malang, hlm. 30

pembentukan peraturan daerah bisa berasal dari kepala daerah maupun inisiatif dari DPRD.[17]

Peraturan daerah ada yang memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang. Peraturan daerah semacam ini mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam peraturan daerah yang bersangkutan dengan ketentuan telah mendapat pengesahan pejabat yang berwenang. Disamping itu adapula peraturan daerah yang tidak memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang. Peraturan daerah semacam ini mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah ditandatangani oleh kepala daerah dan oleh ketua DPRD. Selain peraturan daerah, terdapat pula keputusan kepala daerah. Keputusan kepala daerah ditetapkan oleh kepala daerah untuk melaksanakan perda sebagaimana diatur dalam pasal 72 UU Nomor 22 tahun 1999. Dari rumusan tersebut jelas bahwa keputusan kepala daerah dibuat dan dikeluarkan oleh kepala daerah tanpa harus meminta persetujuan DPR.[18]

Pembentukan Peraturan daerah yang baik harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) pertimbangan filosofis, (2) pertimbangan yuridis, (3) pertimbangan politis, (4) pertimbangan sosiologis, (5) pertimbangan ekologis, (6) pertimbangan ekonomis, (7) pertimbangan kultural, (8) pertimbangan religiositas.[19]

E. Kajian Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran

Perlindungan terhadap bahaya kebakaran adalah meliputi prosedur pencegahan, deteksi dan penanggulangan kebakaran untuk melindungi

---

[17] Hamzah Halim, **Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 50.

[18] Lutfi Effendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi**, Bayu Media Publishing, Malang, 2003, hlm. 52-53.

[19] Dr. Hamzah Halim**, *op. cit.*,** hlm.55.

manusia,harta benda dan kegiatan operasi. untuk pencapaian ini perlu adanya tindakan suatu program pelindungan terhadap pencegahan, tujuan utama dari program pencegahan terhadap terjadinya kebakaran maka dari itu perlunya pengetahuan tentang bagaimana terjadinya api, jenis kebakaran, cara memadamkan, cara mendeteksi kebakaran, harus mengetahui bagaimana cara menyelamatkan diri dan bagaimana merencanakan keamanan terhadap api dan kebakaran.[20]

Upaya perlindungan terhadap kebakaran akan efektif bila didasarkan pada suatu analisis dan evaluasi resiko kebakaran, cara yang baik dalam perlindungan kebakaran akan meminimalkan kerugian nyawa dan harta, kebakaran tersebut pada kota dapat terjadi disebabkan oleh adanya pengunaan listrik yang salah, peralatan listrik, merokok, api terbuka, penyalaan spontan, kerumah tanggaan yang buruk dan atau pemakaian LPG yang buruk.

Dengan adanya kejadian kebakaran tersebut harus ada deteksi kebakaran merupakan bagian dari setiap sistem perlindungan terhadap kebakaran, adanya dua fungsi bekerjanya alat deteksi, antara lain:[21]

1. Memberikan peringatan dini untuk memberi kesempatan penghuni menyelamatkan diri,dan
2. Mengatifkan prosedur pemadaman.

Cara pendeteksian dapat melalui penglihatan orang; sprinkler otomatis; detektor asap, cahaya atau panas; atau yang terbaik adalah kombinasi dari cara-cara tersebut.Pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang berhubungan dengan listrik yaitu dengan cara:

---

[20] Ir.B.Boedi Rijanto.,MM**, Kebakaran dan Perencanaan Bangunan**, Mitra Wacana media, Jakarta, 2010, hlm 163

[21] **Ibid**, hlm 164-165

1. Penel-panel/alat-alat/pesawat listrik yang berada di lokasi kerja harus dilindungi dengan pagar pengamanan dan tanda peringatan bahaya;
2. Pemasangan instalasi harus memenuhi standart PUIL (peraturan umum instalasi listrik);
3. Pemeriksaan berkala terhadap jaringan terpasang (terutama untuk sambungan-sambungan);
4. Jika menambah beban listrik harus sesuai dengan kemampuan kapasitas kabel terpasang;
5. Saklar untuk motor, pesawat listrik, instalasi cahaya dan tenaga harus tertutup;
6. Ruang panel listrik harus bebas dari barang-barang, terutama barang mudah bakar;
7. Saklar yang dapat menimbulkan loncatan api jangan ditempatkan didaerah bersama dengan barang-barang yang mudah terbakar;
8. Setiap kerusakan sekering harus sesuai dengan kapasitas terpasang;
9. Pemeriksaan berkala terhadap peralatan/alat-alat bertenaga listrik.

Pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang berhubungan Berhubungan dengan lingkungan yaitu:

1. Sampah, khususnya yang mudah terbakar seperti kertas, plastik dan sebagainya harus segera diangkat, jangan dibiarkan menumpuk didalam lingkungan kota khususnya pada perumahan;
2. Lakukan pemeriksaan berencana dan periodik ke seluruh lokasi perkotaan untuk melihat hal-hal yang mungkin berpotensi dapat menjadi

sumber kebakaran. Termasuk didalamnya adalah pemeriksaan peralatan deteksi dan pemadam kebakaran dan pasokan air;

3. Lakukan pemeriksaan periodik terhadap semua fasilitas;
4. Penyelamatan darurat, seperti akses jalan kluar, tangga darurat, pintu kebakaran, sistem komunikasi, pertolongan pertama pada kecelakaan, penerangan darurat, sistem peringatan audio.

Penanganan atau pencegahan dan penanggulangan kebakaran dalam keadaan darurat yaitu:

1. setiap lingkungan kota dan bangunan hunian harus memiliki prosedur darurat, termasuk didalamnya darurat kebakaran;
2. setiap penghuni harus mengetahui dengan jelas prosedur keadaan darurat yang ada, termasuk tanda-tanda peringatan bahaya;
3. setiap penghuni harus memgetahui kondisi hunian dimana bertempat tinggal, bekerja atau melakukan kegiatan lainnya, termasuk juga mengetahui akses atau jalan penyelamatan yang disediakan apabila terjadi kebakaran bisa dimanfaatkan dalam keadaan darurat'
4. latihan keadaan darurat secara periodik harus dilakukan oleh para penghuni bangunan dan petugas darurat.[22]

Suatu kebakaran besar selalu dimulai dari penyalaan api yang kecil dan api yang kecil pun terjadi karena ada penyebabnya, proses pemadaman kebakaran selalu diupayakan pada pemadaman kebakaran awal, artinya sebelum api menjadi besar. Semakin besar apinya akan semakin sulit memadamkannya. Keberhasilan upaya pemadaman kebakaran ditentukan oleh :

[22] **Ibid**, hlm 160-161

1. kecepatan dalam tindakan;
2. jenis alat pemadam yang digunakan ;
3. jenis dan suplai bahan bakar yang terbakar ;
4. kehandalan petugas pemadam;
5. kondisi lingkungan yang terbakar;
6. supervisi, komunikasi dan koordinasi, terutama untuk kebakaran yang besar.[23]

[23] **Ibid**, hlm 16

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian ialah tata cara menerapkan prinsip-prinsip logis terhadap penemuan pengesahan dan menjelaskan kebenaran, dimana memuat beberapa langkah-langkah yaitu berdasarkan prasangka, berdasarkan fakta dan menggunakan prinsip-prinsip analisa.[24]

A. Jenis Penelitian

Dilihat dari latar belakang obyek penelitian ini menggunakan penelitian hukum secara empiris, yaitu dalam menyelesaikan permasalahan yang dibahas berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menghubungkan kenyataan yang telah terjadi di masyarakat. Penelitian empiris dilakukan karena ada kesenjangan antara fakta hukum (*law in the book*) dan fakta sosial (*law in action*), sehingga diperlukan pencarian kebenaran (kebermaknaan) terhadap fenomena yang terjadi. Karena itu penelitian hukum jenis ini lebih menekankan pada data primer di lapangan.[25]

B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang diambil adalah menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Yaitu yang berarti bahwa dilakukan dengan penggabungan dua teknik sekaligus yaitu dengan cara penelitian lapangan dan studi pustaka. Dalam menyelesaikan persoalan hak dan kewajiban merupakan suatu penyelesaian hukum

[24] **Pengertian Metode Penelitian Menurut Para Ahli**, 2011, (Online) http//www. metodepenelitian.com, diakses tanggal 14 september 2015 pukul 12.00 WIB.

[25] Muslan Abdurrahman, **Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum,** UMM Press, Malang, 2009, hlm. 94.

berdasarkan kenyataan sosial dalam masyarakat.Dalam hal ini dikemukakan suatu kondisi masyarakat tertentu, untuk kemudian dilihat penyelesaian hukumnya.[26]

C. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian yang dipilih oleh penulis adalah di Kantor Badan penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun. Karena instansi yang terkait bertugas melaksanakan dan mensosialisasikan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

D. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

   Data yang diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan melalui wawancara dengan responden yaitu Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun dengan memberikan informasi dan data-data mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 03 tahun 2014 pada pasal 7 ayat 1 Huruf a.

2. Data Sekunder

   Data yang diperoleh dari data kepustakaan berupa buku, jurnal, perpustakaan serta undang-undang yang berkaitan dengan penelitian melalui studi pustaka dengan mengambil data yang diperoleh secara teknis dan penelusuran situs internet maupun tulisan dalam bentuk lain yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti oleh penulis.

[26] Zainuddin Ali, **Sosiologi Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.50.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Interview (wawancara)

   Wawancara dilaksanakan dengan cara komunikasi melalui kontak antara penulis (pewawancara) dengan sumber data (responden).

2. Studi Dokumentasi

   Dokumen digunakan dalam sumber penelitian sebagai sumber data karena dapat dimanfaatkan untuk menguji dan menafsir permasalahan yang diteliti oleh penulis.

F. Populasi dan Sampel

1. Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu/unit atau seluruh gejala/kegiatan yang akan diteliti. Dalam penelitian yang dilakukan penulis, yang dapat dikatakan sebagai populasi adalah Pegawai Negeri Sipil di Kantor Badan penanggulangan Bencana Kota Madiun.
2. Sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub populasi. Teknik penarikan sampel yang dilakukan peneliti yaitu dengan cara memilih atau mengambil subyek-subyek yang berdasarkan pada tujuan tertentu, yaitu:
   a. Kepala Bagian Hukum Kota Madiun;
   b. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun.

G. Teknis Analisis Data

Teknik yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif analitis yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara menganalisis kemudian memaparkan atau menggambarkan atas data yang diperoleh dari hasil

pengamatan di lapangan dan studi pustaka kemudian dianalisis dan diintrepretasikan dengan memberikan kesimpulan.

H. Definisi Operasional

1. Pelaksanaan Hukum adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci terhadap Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran di Kota Pasal 7 ayat 1 Huruf a.
2. Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber yakni otonomi dan tugas pembentukan (*madebewind*).
3. Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan Penanggulangan kebakaran adalah peraturan untuk masyarakat di daerah sebagai produk legislatif didaerah (DPRD) bersama kepala daerah yang berhubungan tentang penyelenggaraan pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan kebakaran.
4. Pencegahan dan penanggulangan kebakaran Perlindungan terhadap bahaya kebakaran adalah meliputi prosedur pencegahan, deteksi dan penanggulangan kebakaran untuk melindungi manusia, harta benda dan kegiatan operasi. untuk pencapaian ini perlu adanya tindakan suatu program pelindungan terhadap pencegahan, tujuan utama dari program pencegahan terhadap terjadinya kebakaran maka dari itu perlunya pengetahuan tentang bagaimana terjadinya api, jenis kebakaran, cara memadamkan, cara

mendeteksi kebakaran, harus mengetahui bagaimana cara menyelamatkan diri dan bagaimana merencanakan keamanan terhadap api dan kebakaran.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kota Madiun

1. Gambaran Kota Madiun

a. Letak geografis

Gambar 1
Peta Kota Madiun

Sumber : *data sekunder,diolah 2016*

Kota madiun merupakan salah satu wilayah dalam Pemerintah Provinsi Jawa Timur bagian barat yang mempunyai letak strategis dimana menjadi perlindungan transportasi darat utama antar provinsi di pulau Jawa secara geografis Kota Madiun terletak pada 111˚ BT - 112˚BT dan 7˚LS-8˚LS dengan luas wilayah

33,23 km^2 secara administrasi Kota Madiun terbagi menjadi tiga Kecamatan yaitu Kecamatan Manguharjo dengan luas wilayah 10,04 Km^2. Kecamatan Taman dengan luas wilayah 12,46 km^2 , dan Kecamatan Kartoharjo dengan luas wilayah 10,73 km^2. masing-masing Kecamatan terbagi atas 9 Kelurahan sehingga di Kota Madiun terdapat 27 Kelurahan.[27]

Batas sebelah utara : Kecamatan Madiun

Batas sebelah selatan : Kecamatan Geger

Batas sebelah timur : Kecamatan Wungu

Batas sebelah barat : Kecamatan Jiwan

Kota Madiun terletak pada daratan dengan ketinggian 63 meter dari permukaan air laut yang terletak di tengah, 67 meter dari permukaan air laut yang terletak disebelah selatan dari 64 meter dari permukaan air laut yang terletak disebelah utara, rentang temperatur udara antara 20˚C hingga 35˚C.

Berdasarkan data kependudukan dan catatan sipil Kota Madiun , penduduk Kota Madiun tahun 2011 sejumlah 202,087 jiwa terdiri dari 98,976 laki-laki, dan 103,111 perempuan ; dengan luas Kota Madiun 33,23 km^2 tingkat kepadatan penduduk mencapai 6.081 jiwa/km^2. jumlah rumah tangga atau kepala keluarga (KK) sebanyak 64,490 rata-rata jumlah anggota keluarga tiap rumah tangga sebanyak 3 jiwa. Komposisi jumlah penduduk terbanyak di Kecamatan Kartoharjo sejumlah 85.951 jiwa, kemudian di Kecamatan Taman sejumlah 60.804 jiwa dan di Kecamatan Mangunharjo sejumlah 55.332 jiwa.[28]

[27] www. Sejarah kota madiun
[28] Http/gambaran kota Madiun 2015

b. Demografi Kota Madiun

Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Madiun, penduduk Kota Madiun tahun 2011 sejumlah 202.087 jiwa terdiri dari 98.976 laki-laki dan 103.111 perempuan dengan luas Kota Madiun 33,23 km2 , tingkat kepadatan penduduk mencapai 6.081 jiwa/km2. Komposisi jumlah penduduk terbanyak di Kecamatan Kartoharjo sejumlah 85.951 jiwa, kemudian di Kecamatan Taman sejumlah 60.804 jiwa dan di Kecamatan Manguharjo sejumlah 55.332 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,56 % per Tahun.

Tabel 2

Jumlah Penduduk Kota Madiun Tahun 2011

Kecamatan Sub-District	Laki-laki Male (jiwa)	Perempuan Female (jiwa)
Kartoharjo	27.118	28.214
Manguharjo	29.732	31.072
Taman	42.126	43.825
Kota Madiun	98.976	103.111

Sumber: *wikipedia sejarah Kota Madiun*

Penduduk di Kota Madiun menurut kelompok umur didominasi oleh penduduk usia kerja (15-55 tahun) sebanyak 44 % dari total jumlah penduduk seperti ditunjukkan pada tabel berikut:

Tabel 3

Jumlah Penduduk Kota Madiun

Kelompok Umur (tahun)	Laki-laki (jiwa)	Perempuan (jiwa)
75 keatas	2.339	4.444
70-74	1.895	2.718
65-69	2.584	3.419
60-64	3.436	4.084
55-59	5.189	5.443
50-54	6.252	6.828
45-49	8.820	7.599
40-44	8.095	8.283
35-39	9.001	8.594
30-34	9.382	9.229
25-29	8.532	8.702
20-24	6.791	6.688
15-19	7.425	7.166
10-14	7.874	7.322
5-9	7.569	7.055
0-4	5.792	5.537
Total	98.976	103.111

Sumber : *wikipedia sejarah kota madiun*

Di Kota ini terdapat pusat industri kereta api (INKA). Madiun merupakan Kota terbesar ketiga di Jawa Timur setelah Malang dan Surabaya. Madiun terkenal dengan produk unggulannya makanan Brem.Salah satu makanan khas Madiun adalah Pecel Madiun, serta Sambel Pecel Madiun.Kota Madiun juga merupakan pelestari budaya tradisional, yaitu Pencak Silat.Kota Madiun dahulu merupakan pusat dari Karesidenan Madiun, yang meliputi wilayah Magetan, Ngawi, Ponorogo, dan Pacitan.[29]

c. Sejarah singkat Kota Madiun

Pada literatur menjelaskan bahwa akar sejarah Madiun (sebelum dipisahkan menjadi Kabupaten dan Kota Madiun) dimulai pada abad ke XV atau tepatnya 18 juli 1568, ketika pangeran Timoer mendapatkan kepercayaan menjadi Adipati/Bupati di daerah ini (pada saat itu dinamakan Kadipaten Purabaya) pangeran Timoer yang kemudian juga bergelar Panembahan Poerobojo (poerbojo) adalah adik ipar dari Sultan Hadiwidjojo, sultan pajang yang pada masa mudanya dikenal dengan nama Djoko Tingkir.

Pada tahun 1590 Kadipaten Poerobojo diserang oleh Mataram, yang pada akhirnya jatuh dengan sendirinya menjadi bagian dari Kerajaan Mataram sampai pada sekitar tahun 1830. Hal inilah yang besar kemungkinan menjadi pengaruh mengapa nilai budaya keseharian yang ada di Madiun dan sekitarnya lebih bernuansa Mataram.

Pada jaman penjajahan Belanda (tepatnya 1831-1832) Madiun ditetapkan menjadi ibu Kota dari pusat pemerintah Karesidenan Madiun yang wilayahnya

[29] Pemerintah Kota Madiun, **Kota Madiun dalam Angka Madiun City in Figures 2015**, Aneka Surya, Madiun, 2015.

meliputi Madiun, Ngawi, Magetan, Ponorogo dan Pacitan. Sejarah Kota Madiun sendiri berpangkal pada peraturan pemerintah Hindia Belanda nomor 326 tertanggal 1928, pemerintah Hindia Belanda menunjuk Mr.K.A schotman sebagai Walikota pertama di Kota Praja Madiun dan memerintah hingga tahun 1932, selama rentang waktu setelah tahun 1932 sampai 1967, Kota Madiun dipimpin oleh 18 orang Walikota yang belum diketahui secara pasti kurun waktu jabatannya.[30]

2. Gambaran Umum Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun

a. Letak Wilayah Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun

Didalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah peranan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun sebagai kunci sentral dalam Penanggulangan bencana, karena mendasar pada Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun yang menyebutkan bahwa Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun adalah Perangkat Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi dibidang Penanggulangan Bencana.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun, yang selanjutnya dikenal dengan singkatan BPBD Kota Madiun adalah perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi untuk melaksanakan penanggulangan bencana, Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun berada di jalan Raya solo nomor 21 Kota Madiun.

[30] Pemerintah Kota Madiun, **Kota Madiun dalam Angka Madiun City in Figures 2015**, Aneka Surya, Madiun, 2015

b. Fungsi Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun

Menurut pasal 5 Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun yaitu:

1) Perumusan dan penetapan kebijakan Penanggulangan bencana dan Penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien;
2) Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh

c. Tugas Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun

Menurut pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun yaitu :

1) Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitas serta rekonstrusi secara adil dan setara;
2) Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3) Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana;
4) Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
5) Melaporkan penyelenggaraan, penanggulangan bencana kepada Walikota setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;

6) Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
7) Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
8) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[31]

d. Struktur Organisasi Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah

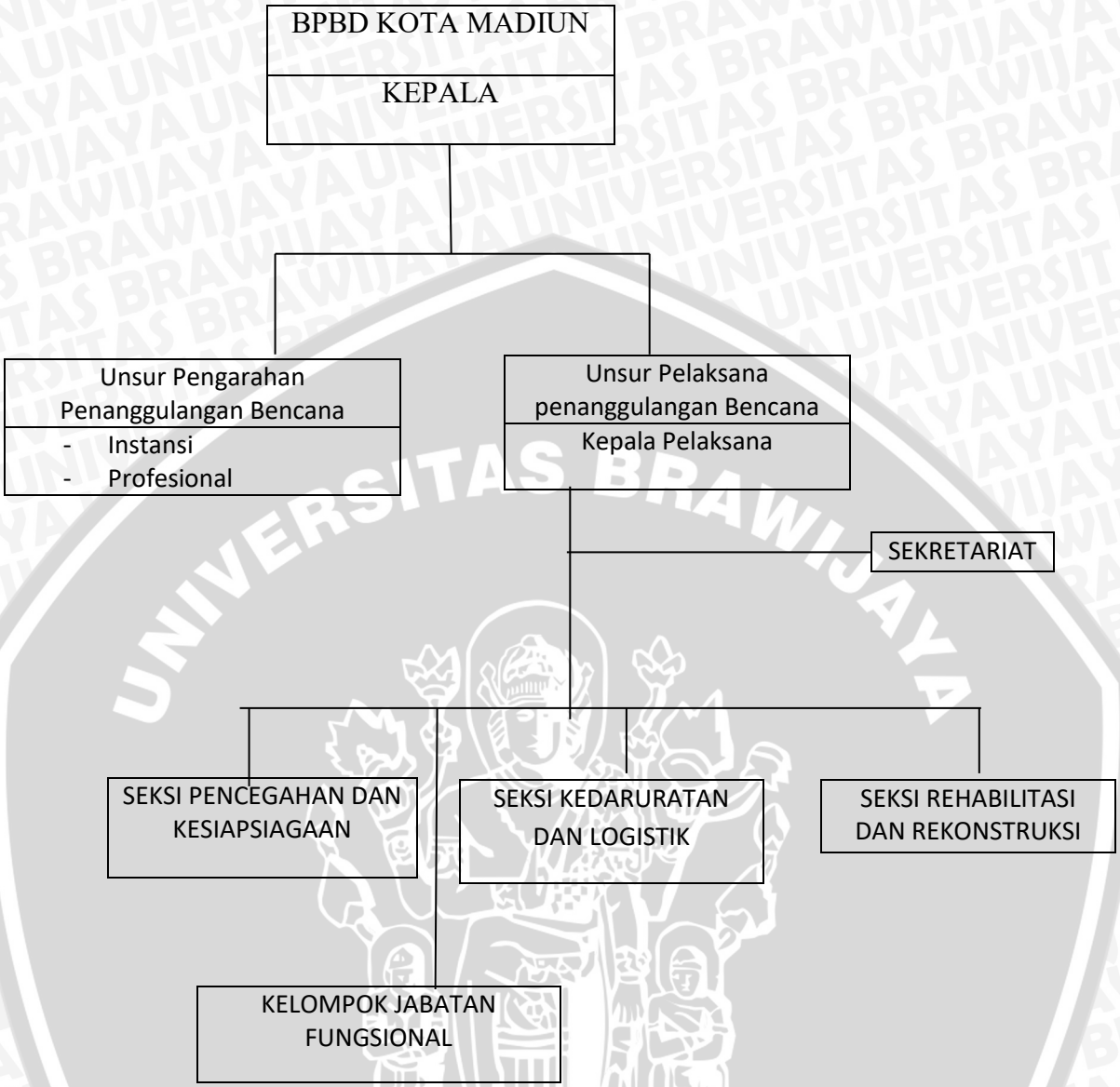
Dalam Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Badan penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Madiun dalam menjalankan tugas dan fungsi BPBD Kota Madiun, BPBD kota Madiun berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota. Berikut ini adalah Susunan Organisasi BPBD Kota Madiun yaitu Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Unsur pengarahan Penanggulangan Bencana dibagi menjadi dua yaitu Instansi dan Profesional, Unsur Pelaksanan Penanggulangan Bencana yaitu Kepala pelaksana, Sekretariat, seksi pencegahan dan kesiapsiagaan, seksi kedaruratan dan logistik, seksi rehabilitasi dan rekonstruksi, dan dibawah seksi seksi terdapat kelompok jabatan funsional. Sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 2 Struktur Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah.[32]

Gambar 2

Struktur Organisasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah

[31] Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun

[32] RENSTRA BPBD



Sumber : *Data Primer, diolah, 2016*

KETERANGAN:[33]

1) KEPALA BPBD

Mempunyai tugas memimpin BPBD Kota Madiun dalam menjalankan tugas dan fungsi BPBD Kota Madiun.

2) UNSUR PENGARAHAN PENANGGULANGAN BENCANA

[33] Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah pasal 6-22

Mempunyai tugas memberikan masukan dan saran kepada Kepala BPBD Kota Madiun dalam penanggulangan bencana, unsur pengarahan penanggulangan bencana terdiri dari:

i. Ketua dijabat oleh Kepala BPBD Kota Madiun
ii. Anggota berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri dari 5 (lima) orang pejabat instansi/lembaga pemerintah daerah dan 4 (empat) orang dari masyarakat profesinal di daerah.

3) UNSUR PELAKSANA PENANGGULANGAN BENCANA

Terdiri dari kepala pelaksana, Sekretariat, Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Seksi kedaruratan dan logistik, Seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi, dan kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan bencana secara terintegrasi yang, meliputi pra bencana, saat tanggap darurat dan pasca bencana dalam melaksanakan tugas tersebut unsur pelaksana penanggulangan bencana menyelenggarakan fungsi yaitu :

i. Pengoordinasian : dilaksanakan melalui koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah lainnya di daerah, instansi vertikal yang ada didaerah, lembaga usaha, dan /atau pihak lain yang diperlukan pada tahap pra bencana dan pasca bencana.
ii. Pengkomandoan : dilaksanakan melalui pengerahan sumber daya manusia, peralatan, logistik dari satuan kerja perangkat daerah lainnya, instansi vertikal yang ada di daerah serta langkah-langkah lain yang diperlukan dalam rangka penangganan darurat bencana

iii. Pelaksana : dilaksanakan secara terkordinasi dan terintegrasi dengan satuan kerja perangkat daerah lainnya didaerah, instansi vertikal yang ada di daerah dengan memperhatikan kebijakan penyelenggaraan penanggulangan bencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan

4) Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas sesuai dengan keahlian dan kebutuhan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

e. Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

1) Kepala BPBD Kota Madiun bertanggung jawab mengendalikan dan mengarahkan pelaksanaan tugas unsur pengarah penanggulangan bencana dan unsur pelaksana penanggulangan bencana.
2) Unsur pengarah penanggulangan bencana melaksanakan sidang berkala dan/atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan oleh kepada BPBD Kota Madiun selaku Ketua unsur pengarah penanggulangan bencana
3) Unsur pengarah penanggulangan bencana dapat mengundang lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, lembaga usaha, lembaga internasional dan/atau pihak lain yang dipandang perlu dalam sidang anggota unsur pengarah penanggulangan bencana
4) Pimpinan unsur pelaksana penanggulangan bencana mengendalikan pelaksanaan tugas dan fungsi di lingkungan BPBD Kota Madiun.
5) Pimpinan unsur pelaksana penanggulangan bencana wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi di lingkungan masing-masing maupun antar unit organisasi dalam lingkungan BPBD Kota Madiun serta

dengan instansi lain di luar BPBD Kota Madiun dan organisasi kemasyarakatan sesuai bidang tugasnya.[34]

3. Pelaksanaan Divisi Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan dalam BPBD

Pencapaian kinerja pelayanan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun sesuai tugas pokok dan fungsi yang tertuang dalam Peraturan Walikota Madiun Nomor 01 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah oleh karenanya awal kegiatan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun dimulai tahun 2011 sudah menentukan target rencana strategi sedangkan untuk realisasi capaian indikator kinerja baru dimulai tahun kedua (tahun 2012).[35]

Pencapaian kinerja pelayanan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun untuk target standart pelayanan minimal (SPM) mendasar pada Permendagri Nomor 68 Tahun 2008 bidang pemerintah dalam Negeri di Kabupaten / Kota sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 69 Tahun 2012 tentang perubahan atas Permendagri Nomor 68 tahun 2008 tentang Standart pelayanan minimal bidang pemerintah dalam negeri, dimana jenis pelayanan dasarnya tentang penanggulangan bencana kebakaran.

Dalam pelaksanaan program pelayanan kegiatan bisa berhasil dengan baik apabila mendapat apresiasi dan dukungan dari dinas / instansi terkait juga beberapa kompenen masyarakat yang mempunyai peran sangat berarti dan penting sedangkan yang dimaksud dengan kompenen masyarakat tersebut sekaligus sebagai

---

[34] Peraturan Daerah Kota Madiun nomor 01 Tahun 2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah pasal 23

[35] Keputusan Walikota Madiun NO.050-401.202/233/2014 tentang Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Madiun Tahun 2014-2019

mitra kerja (kemitraan) Badan penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun antara lain :[36]

a. Tagana (Taruna Tanggap Bencana)
b. TRC (Tim Reaksi Cepat)
c. Komando Tanggap Darurat Bencana
d. Satgana PMI Cabang Kota Madiun
e. Brigade Penolong
f. RAPI / ORARI
g. BASARNAS
h. Pramuka / Resimen Mahasiswa

Para relawan yang tergabung dalam berbagai kegiatan organisasi atau lembaga kemanusiaan tersebut diatas merupakan mitra kerja bagi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun untuk bersama-sama melaksanakan upaya penanggulangan bencana baik saat pra bencana, saat terjadi bencana maupun pasca bencana di wilayah Kota Madiun.[37]

Badan Penanggulangan Bencana Daerah terdiri dua unsur yaitu unsur pengarahan penanggulangan bencana dan unsur pelaksana penanggulangan bencana, salah satu dari unsur susunan BPBD tersebut didalam nya terbentuk lagi yaitu Seksi pencegahan dan kesiapsiagaan mempunyai tugas mengkoordinasikan dan melaksanakan kebijakan di bidang pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan dan pemberdayaan masyarakat pada pra bencana serta pengurangan resiko bencana.

[36] RENSTRA BPBD
[37] Keputusan Walikota Madiun NO.050-401.202/233/2014 tentang Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Madiun Tahun 2014-2019 hal 19

Untuk melaksanakan tugas dimaksud, seksi pencegahan dan kesiapsiagaan mempunyai fungsi:

a. Perumusan kebijakan dibidang pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan pada pra bencana serta pemberdayaan masyarakat;
b. Pengkoordinasian dan pelaksanaan kebijakan bidang pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan pada pra bencana serta pemberdayaan masyarakat;
c. Pelaksanaan hubungan kerja dengan instansi atau lembaga terkait dibidang pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan pada pra bencana serta pemberdayaan masyarakat;
d. Pemantauan, evaluasi dan analisis pelaporan tentang pelaksanaan kebijakan dibidang pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan pada pra bencana serta pemberdayaan masyarakat;
e. Melakukan urusan pemadaman kebakaran, penjagaan rutin, kewaspadaan / pengawasan terhadap bahaya kebakaran dan pencegahannya serta pertolongan-pertolongan lainnya;
f. Melakukan inventarisasi terhadap alat-alat pemadam kebakaran pada perusahaan, toko-toko dan kantor-kantor yang telah habis masa berlakunya;
g. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan kepala pelaksana BPBD Kota Madiun.[38]

Analisa Rencana strategi SKPD (satuan kerja perangkat daerah) Kota Madiun (untuk provinsi) dan Rencana Strategi SKPD Provinsi (untuk Kota)

[38] Keputusan Walikota Madiun NO.050-401.202/233/2014 tentang Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Madiun Tahun 2014-2019

ditujukan untuk menilai keserasian, keterpaduan, sinkronisasi dan sinergisitas pencapaian sasaran pelaksanaan Rencana strategi SKPD, terkait hal tersebut penyusunan Rencana Strategi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun diupayakan menganalisis dan mengkomparasi capaian sasaran Rencana Strategi sebagaimana terurai dalam tabel dibawah ini :

Tabel 4

Rencana Strategi

No	Indikator Kinerja	Capaian Sasaran Renstra BPBD Kota Madiun	Sasaran pada Renstra BPBD Provinsi
1	Jumlah koordinasi pada tahap pra bencana, saat bencana dan pasca bencana	Sudah terpenuhi	Peningkatan responsifitas dalam menangani bencana secara efektif dan efisien
2	Jumlah kegiatan yang mengikutsertakan masyarakat	4 (empat) kegiatan dari (empat belas) kegiatan yang ditargetkan (2011-2014)	-
3	Jumlah pelaksanaan piket siaga bencana	845 (delapan ratus empat puluh lima) hari dari target 1.098 (seribu sembilan puluh	Peningkatan kesiapsiagaan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam

		delapan) hari (2011-2014)	penanggulangan bencana
4	Jumlah sarana prasarana yang dibutuhkan	Sudah terpenuhi meskipun belum maksimal	-

Sumber : *data sekunder, diolah 2016*

Dari tabel diatas dapat dianalisa bahwa untuk menilai keserasian keterpaduan, sinkronisasi dan sinergisitas pencapaian sasaran Renstra BPBD Kota Madiun terhadap sasaran Renstra BPBD provinsi jawa timur dan Renstra Kota Madiun tidak bisa identifikasi karena tidak tersedianya data akan tetapi adanya serasian dan sinkronisasi antara indikator kinerja sasaran Renstra BPBD Kota Madiun dengan sasaran pada Renstra BPBD Provinsi jawa timur.

B. Pelaksanaan Pasal 7 Ayat (1) huruf a Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Kota Madiun

Seperti halnya pada pasal 1 peraturan daerah Kota Madiun nomor 03 tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran adalah suatu penjelasan bagaimana pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran itu tidak terjadi lagi yaitu dengan mengadakan manajemen proteksi kebakaran lingkungan di perkotaan yaitu suatu sistem organisasi, personil, sarana dan prasarana, serta tata laksana untuk mencegah, mengeliminasi serta meminimalisasi dampak kebakaran di bangunan gedung, lingkungan dan Kota selanjutnya disingkat MPKL.

Sarana lain selain mengadakan Manajemen Proteksi Kebakaran Lingkungan (MPKL) dalam fungsi yang sama yaitu pencegahan dan penanggulangan kebakaran adalah Rencana induk sistem proteksi kebakaran (RISPK), Rencana sistem pecegahan kebakaran (RSCK), Rencana sistem penanggulangan kebakaran (RSPK), Sistem proteksi kebakaran pada bangunan gedung dan lingkungan, sistem keselamatan kebakaran lingkungan (SKKL), Pengawasan teknis, Edukasi, fire safety manager dan alat pemadam api ringan dan atau bukan hanya pemerintah yang mengadakan pencegahan dan penanggulangan akan tetapi peran dari masyarakat juga dalam ikut melindungi dan menjaga supaya tidak terjadi kebakaran.[39]

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun selaku yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kegiatan penanggulangan bencana berhak melakukan upaya pencegahan dini, mitigasi, kesiapsiagaan, tanggap darurat, rehabilitas dan rekonstruksi dan sebagai suatu lembaga baru yang dibentuk dan dirikan berdasarkan pada Peraturan Daerah nomor 01 tahun 2011 tentang Organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Daerah Kota Madiun serta ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran Kota Madiun mengembangkan tugas berat untuk masyarakat berdampak bencana, seiring munculnya perubahan dan dinamika kehidupan masyarakat yang makin cerdas, kritis dan serta banyak tuntutan terhadap lembaga pemerintah dan pelayanan publik.[40]

---

[39] Peraturan Daerah nomor 03 Tahun 2014 tentang Pencegahan dan penanggulangan kebakaran

[40] Keputusan Walikota Madiun NO.050-401.202/233/2014 tentang Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Madiun Tahun 2014-2019

Dalam rangka pemenuhan tuntutan masyarakat serta peningkatan pelayanan di bidang penanggulangan bencana diperlukan peningkatan sistem pelayanan, peningkatan kapasitas aparatur serta peningkatan sarana prasarana kerja sehingga efisiensi dan efektifitas pelayanan tercapainya secara maksimal dan dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran serta kepastian bagi penerima pelayanan.

Berlakunya undang-undang tentang pemerintah daerah membuat daerah mempunyai kewenangan lebih luas mengatur rumahtangganya sendiri terutama dalam peraturan daerah nomor 03 tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran sebelum atau sesudah adanya peraturan daerah ini, pemerintah Kota Madiun khawatir akan adanya kebakaran lagi oleh karenanya pemerintah daerah harus dapat dan mampu meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat supaya terciptanya perlindungan atau pencegahan adanya kebakaran pada daerah sekitar Kota Madiun, maka sudah sewajarnya sebagai aparat pemerintah melakukan antisipasi dan solusi yang terbaik untuk keadaan Kota Madiun pada saat itu.

Maka demi terciptanya suasana yang kondusif bagi Kota Madiun tersebut. Setelah membuat peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran ini dan setelah di sahkan oleh anggota dewan, aparat pemerintah langsung memberikan amanat khusus ini kepada instansi Badan Penanggulangan Bencana Daerah untuk melakukan sosialisasi dan melakukan pencegahan, perlindungan pada kawasan manajemen proteksi kebakaran di perkotaan yang meliputi proteksi kebakaran di Kota perintah tersebut berdasarkan bunyi didalam pasal 7 ayat 1 (a) Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014. [41]

[41] Hasil wawancara dari Bapak giono sebagai staff Badan penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun, Tanggal 9 Mei pukul 13.00 WIB

Manajemen proteksi kebakaran di perkotaan adalah segala upaya yang menyangkut sistem organisasi, personil, sarana dan prasara, serta tata laksana untuk mencegah, mengeliminasi serta meminimalisasi dampak kebakaran bangunan gedung, lingkungan dan kota tercantum pada pasal 1 ayat 14 . Wilayah manajemen kebakaran Kota dibentuk oleh pengelompokan hunian yang memiliki kesamaan kebutuhan proteksi kebakaran dalam batas wilayah yang ditentukan secara alamiah dan / atau buatan, pemerintah daerah merancang sistem pemberitahuan / peringatan dini untuk menjamin respon yang tepat terhadap berbagai masalah yang mungkin terjadi dalam setiap wilayah manajemen kebakaran kota[42]

Berikut adalah data data Struktur Ruang Wilayah Kota Madiun:

Tabel 5

Struktur Ruang Wilayah Kota Madiun

Rencana Struktur Ruang	Struktur ruang saat ini	Pengarahan Rencana Struktur Ruang terhadap kebutuhan pelayanan BPBD	Arahan lokasi pengembangan pelayanan BPBD
Rencana sistem pusat pelayanan kota : a. Rencana pusat	Dikembangkan pada: Jl.Panglima sudirman;	• Sangat mendukung terlaksanannya	Untuk penangganan, pencegahan dan penanggulan

[42] Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran

pelayanan kota b. Rencana Sub pusat pelayanan kota c. Rencana pusat lingkungan	Jl kolonel marhadi; Jl cokroaminoto; Jl pahlawan; Jl H.A salim Dibagi berdasarkan batas administrasi / kecamatan: Sub pusat pelayanan 1 di kelurahan Mangunharjo melayani Kec. Mangunharjo; Sub pusat pelayanan II di kelurahan Kartoharjo yang melayani Kec. Kartoharjo; Sub pusat pelayanan III di	penyusunan program kegiatan BPBD; • Memberikan gambaran dan acuan tentang lokasi dan sasaran penyusunan dan pelaksanaan program kegiatan; • Sebagai bahan penyusunan / pemetaan daerah	gan bencana kebakaran pengembangan pelayanan di seluruh wilayah kota Madiun utamanya di wilayah potensi kebakaran

	kelurahan Taman melayanai Kec. Taman. Terdiri dari beberapa kelurahan yang memiliki pusat pengembangan meliputi : Pusat lingkungan IA dg pusat pelayanan dijalan Yos sudarso melayani Kel.sogaten dan patihan; Pusat lingkungan IB dg pusat pelayanan dijalan	rawan bencana.	

	pahlawan melayani Kel.madiun lor dan pangongangan; Pusat lingkungan IC dg pusat pelayanan dijalan majapahit, Jl apotik hidup melayani Kel.ngegong dan winongo; pusat lingkungan ID dg pusat pelayanan dijalan mayjend sungkono, jl H.A salim, dan Jl urip sumoharjo		

	melayani Kel.mangunharjo, nambangan lor Kel.nambangan kidul; Pusat lingkungan IIA dg pusat pelayanan dijalan basuki rahmad dan Jl.sari mulya melayani Kel.kelun dan tawangrejo; Pusat lingkungan IIB dg pusat di Jl pelitatama dan Jl.sarimulyo		

Sumber : *Data primer dari BPBD, diolah, 2016*

Tabel 6

Identitas permasalahan berdasarkan tugas dan fungsi BPBD Kota Madiun

Aspek Kajian	Standart yg digunakan	Faktor yang Mempengaruhi		Permasalahan pelayanan BPBD Kota Madiun
		Internal kewenangan BPBD kota Madiun)	Eksternal (diluar kewenangan BPBD Kota madiun)	
-jumlah kegiatan yg mengikuti sertakan masyarakat -Jumlah pelaksana piket siaga bencana	Renstra BPBD kota madiun Renstra BPBD kota madiun Renstra BPBD kota madiun	sarana prasarana pelayanan; SDM yg dimiliki sbg pelaksana kegiatan; koordinasi antar instansi terkait sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki sbg pelaksana kegiatan; koordinasi antar instansi terkait	Peraturan perundang-undangan yang berlaku; mitra kerja BPBD/relawan Peraturan perundang-undangan yang berlaku; para relawan BPBD Kota Madiun Peraturan perundang-undangan yang berlaku	-Rendahnya peran serta masyarakat dan usaha/swasta dalam penanggulangan bencana; -Keterbatasan pengetahuan dan ketidaksiapan masyarakat dalam menghadapi bencana yg sewaktu-waktu pasti datang; - masih adanya ego sektoral atas kurang adanya keterpaduan langkah dan gerak dilapangan saat terjadi bencana / saat tanggap

Jumlah sarana prasarana yg memadai/laya k pakai yang dibutuhkan Cakupan pelayanan bencana kebakaran di kabupaten / kota Tingkat waktu tanggap (Response Time Rate) daerah layanan WMK (Wilayah Manajemen kebakaran)	SPM Permendagr i nomor 69 tahun 2012 SPM Permendagr i nomor 69 tahun 2012	sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki; koordinasi antar instansi terkait sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki; koordinasi antar instansi terkait sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki; koordinasi antar instansi terkait	-Luas wilayah kota madiun; kesadaran masyarakat untuk menghubungi kantor pemadam kebakaran bila sewaktu terjadi kebakaran; masih ada rasa/sikap gotong royong masyarakat Peraturan perundang-undang yg berlaku ; adanya kesadaran masyarakat untuk melaporkan kejadian kebakaran; adanya sikap kepedulian dan kegotong-royongan masyarakat Peraturan perundang-undang yg berlaku ; adanya kesadaran	darurat bencana; -belum adanya pemetaan potensi ancaman bahaya kebakaran diseluruh jenis / tipologi kebakaran (mitigasi) -perlunya penyuluhan penyebaran informasi pelarangan dan peringatan waspada bahaya kebakaran; -belum adanya PERDA penanggulangan kebakaran; -belum adanya SOP penanggulangan / koordinasi waktu tanggap kebakaran; -masih kurangnya petugas Damkar yg memiliki standart kualifikasi; -perlunya pelatihan operator mobil dan motor Damkar

Persentase aparatur pemadam kebakaran yg memenuhi standart kualifikasi	SPM Permendagri nomor 69 tahun 2012	sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki; koordinasi antar instansi terkait	masyarakat untuk melaporkan kejadian kebakaran; adanya sikap kepedulian dan kegotong-royongan masyarakat	-Belum tersedianya garasi dan bengkel mobil Damkar, Mesin pompa Damkar yg memadai; -perlunya pengadaan tenaga operator dan caraka mobil damkar
Jumlah mobil pemadam kebakaran diatas 3.000-5.000 liter pada WMK	SPM Permendagri nomor 69 tahun 2012	sarana prasarana pelayanan; SDM yg memiliki; koordinasi antar instansi terkait	Pedoman manajemen pencegahan dan penanggulangan kebakaran (nation fire protection); peralatan operasional berdasarkan SNI yg berlaku	

Sumber : *data primer dari BPBD, diolah 2016*

Dari beberapa tingkatan permasalahan yang terkait dengan pelayanan di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kurangnya sarana prasarana
2. Kurangnya petugas pemadam kebakaran yang memiliki standartd kualifikasi;
3. Kurangnya pengetahuan dan rendahnnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana yang sewaktu-waktu pasti datang;
4. Kurangnya koordinasi antar instansi terkait saat tanggap darurat bencana.[43]

Dari hasil permasalahan yang terkait dengan pelayanan masih adanya kejadian kebakaran pada daerah sekitar kota, berikut ini adalah tempat-tempat sekitar daerah perkotaan Kota Madiun yang terjadi kebakaran :

Tabel 7

Kebakaran Lingkungan

NO	Hari/Tgl/Jam	Nama Alamat	Jenis Kebakaran	Ket/asal api
1	Rabu, 21 Januari 2015, 05:00 WIB	Bu Sundari Jln.Serayu Kota Madiun	Warung Makan	Konsleting Listrik
2	Kamis, 9 april 2015, 04:30 WIB	Jln.Margobawero, Kel.Mojorejo Kota Madiun	Kandang Sapi/Tumpukan damen	Bakar sampah
3	Senin, 15 Juni 2015, 14:30 WIB	Jln.Imam Bonjol Kota Madiun	Kebakaran Mobil Sedan	Konsleting AC
4	Rabu, 26 Agust 2015, 02:00 WIB	Jln.Muria Kel.Pangongangan Kota Madiun	Gerobak/Rumah	Arang
5	Selasa, 1 sept 2015, 19:00 WIB	Jln.Borobudur gang 6 Kel.Madiun lor Kota Madiun	Lahan jati dan Bambrangan Bambu	Bakar sampah

[43] Renstra BPBD Kota madiun hal 42

6	Kamis, 3 sept 2015, 18:00 WIB	Kel.pilangbango Kec.kartoharjo Kota Madiun	Ladang Tebu	Bakar sampah
7	Minggu, 11 okto 2015, 10:10 WIB	Jl.serayu timur (belakang kampus UNMER) kota madiun	Pekarangan samping kampus Unmer	Bakar sampah
8	Kamis, 15 okto 2015, 13:30 WIB	Jl.tilam mupih kel.josenan kec.taman kota madiun	Bambrongan bambu	Bakar sampah
9	Senin, 19 okto 2015, 02:00 WIB	PLN Jl.MT haryono Kel.mojorejo Kec.taman Kota madiun	Tumpukan kayu proyek	Bakar sampah
10	Selasa, 27 okto 2015, 15:30 WIB	Jl.ciliwung Gg 1 Kel.taman Kec.taman Kota madiun	Ladang tebu dekat perumahan	Bakar sampah
11	Jumat, 30 okto 2015, 14:30 WIB	Jl.pandan RT 23 RW 08 Kel.pangongan Kec.mangunharjo Kota madiun	Rumah dan lahan pekarangan	Bakar sampah

Sumber : *data dari BPBD,diolah 2016*

Tabel 8

Kebakaran di Bangunan Gedung

1	Minggu, 5 april 2015, 18:30 WIB	Jl.Mol Giant Timbul jaya/samudra Jl.pahlawan Kota madiun	Mol Giant timbul jaya/samudra	Konsleting listrik
2	Jumat, 26 juni 2015, 15:15 WIB	Toko Pelik pasar besar lantai II kota madiun	Toko pakaian	Konsleting listrik

3	Rabu, 16 Sept 2015, 16:00 WIB	Pasar Jl.raya nglames Kab Madiun	6 kios pasar nglames Kab.Madiun	Konsleting lisrtik
4	Kamis, 8 okto 2015, 15:30 WIB	Kampus Unmer Jl.serayu timur Kota Madiun	Ruang rapat	Bakar sampah
5	Senin, 19 okto 2015, 18:30 WIB	Gudang rokok tebu Jl.mastrip (dekat bank mega)	Sebuah gudang tembako rokok	Bakar sampah
6	Minggu, 25 okto 2015, 14:30 WIB	Jl.podang Kel.nambangan kidul Kec.Manguharjo Kota Madiun	Pabrik kecap dua dara	Bakar sampah

Sumber : *data dari BPBD,diolah 2016*

Dengan melihat masih adanya terjadi kebakaran pada Kota Madiun BPBD Dalam pelaksanaan tugasnya baik upaya dalam perlindungan atau pencegahan kebakaran dengan cara BPBD melakukan sosialisasi antar Kecamatan kemudian Kecamatan memberikan sosialisasi tersebut kepada wakil dari masyarakat supaya sosialisasi tersebut sampai terhadap masyarakat, selain melakukan sosialisasi pada masyarakat BPBD juga memberikan brosur, pemasangan planfet dan media informasi kepada masyarakat supaya memahami cara pencegahan dan

penanggulangan kebakaran, dengan cara demikian supaya terjadinya turunnya tingkat kebakaran yang semakin banyak.[44]

Dengan cara-cara demikian harapan pemerintah Kota Madiun untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam proses pencegahan dan penanggulangan kebakaran di wilayah kota Madiun dapat terwujud dan terlaksana dengan baik dan lancar. Pencegahan dan penanggulangan kebakaran dilakukan dalam rangka peningkatan ketaatan dan perlindungan masyarakat terhadap terjadinya kebakaran dan persiapan masyarakat apabila terjadi kebakaran sebelum tim dari BPBD datang, selanjutnya BPBD mengatasi kebakaran dalam Kota tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 Tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Hambatan Pelaksanaan Proteksi Kebakaran di Kota dan Solusi Untuk Mengatasi Hambatan pada Pelaksanaan Proteksi Kebakaran di kota

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran pasal 7 ayat 1 (a) proteksi kebakaran di kota ini sudah dilaksanakan dengan baik oleh Badan penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun tetapi masih belum efektif hukumnya dan masih ada yang belum melaksanakan di dalam masyarakat, dilihat dari segi sikap masyarakat hukum ditempat hukum itu dijalankan, apabila kesadaran masyarakat untuk memenuhi aturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan, maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung namun apabila masyarakat tidak memenuhinya aturan

[44] Hasil wawancara dari bapak Itok Riyanto Legowo,B.E. selaku Kepala pelaksana BPBD Kota Madiun,Tanggal 9 mei 2016

yang ada, maka masyarakat tersebut masih akan menjadi faktor-faktor penghambat utama dalam penegakan dan pelaksanaan dari peraturan yang dimaksud.

Awalnya dengan disahkannya Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran, pemerintah kota Madiun berharap akan semakin kondusif keadaan Kota Madiun, alasan sebelum peraturan daerah ini dibuat, pada saat itu Kota Madiun terjadi banyak masalah dalam hal kebakaran terutama kebakaran kota yang terjadi yang berulang ulang dengan kejadian tersebut meninbulkan keresahan pada masyarakat atau warga, maka dari itu pemerintah dibuatkan peraturan daerah yang didalamnya mengatur pencegahan dan penanggulangan kebakaran pada proteksi pada daerah kota.

Dengan adanya beberapa permasalahan tersebut yang berkaitan dengan kebakaran di kota maka langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh BPBD yaitu[45]

1. Pemenuhan sarana dan prasarana yang memadai ;
2. Perlunya pelatihan petugas pemadam kebakarn sebagaimana yang disyaratkan Permendagri Nomor 16 Tahun 2009 ;
3. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana, serta terus menigkatkan budaya gotong-royong di masyarakat;
4. Meningkatkan koordinasi antar instansi terkait.

Akan tetapi adanya faktor-faktor penghambat dan pendorong pelayanan BPBD kota Madiun terhadap pencapaian Visi, Misi, dan Program Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

[45] Renstra BPBD Kota Madiun (tahun 2014-2019)

Tabel 9

Faktor Penghambat dan Pendorong

Misi dan program KDH dan Wakil KDH Terpilih	Permasalahan pelayanan BPBD	FAKTOR	
		Penghambat	Pendorong
Misi 3 : Meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik Program pencegahan dini dan penanggulangan korban bencana alam	-Rendahnya peran serta masyarakat dan dunia usaha / swasta dalam penanggulangan bencana; -Keterbatasan pengetahuan dan ketidaksiapan masyarakat didalam menghadapi bencana; -Masih adanya ego sektoral atas kurang adanya keterpaduan langkah dan gerak dilapangan saat terjadi bencana / saat tanggap darurat bencana ; -Perlunya mereview dan	-Terbatasnya personil pemadam kebakaran yg terlatih / berstandart kualifikasi serta banyak yg mendekati usia pensiun; -belum ditetapkannya peraturan daerah kota madiun tentang penanggulangan kebakaran; -belum tersedianya sarana da prasarana sistem peringatan dini melalui alarm di wilayah manajemen kebakaran (WMK)	-Adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan daerah yang menjadi dasar tugas pelayanan dan kegiatan; -memaksimalkan personil pemadam kebakaran yg ada serta sarana prasarana yg dimiliki ; -terwujudnya Perda penanggulangan kebakaran; -Adanya piket siaga bencana -adanya program kegiatan kerja

	melengkapi peraturan daerah terkait penyelengaraan penanggulangan bencana.		Bhakti sadar bencana

Sumber : *data dari BPBD,diolah 2016*

Pencegahan bahaya kebakaran merupakan perlindungan manusia dan barang terhadap bahaya kebakaran, dengan tindakan yang dilakukan yaitu pencegahan terjadinya kebakaran dan saling gotong-royong dalam penyebarluasan pertolongan kebakaran sehingga keamanan manusia harus terjamin, terjadinya kebakaran atau ledakan dicegah, ketahanan gedung dan kontruksi terhadap runtuh akibat kebakaran terjamin serta keamanan pemadam kebakaran harus diperhitungkan.

Masalah kebakaran diamati dari bagaimana terjadi kebakaran, upaya apa yang dapat dilakukan supaya kebakaran tersebut tidak tersebar dalam ruangan dan mengerti bahan bangunan terhadap kebakaran. pencegahan bahaya kebakaran dalam perencanaan serta perlengkapan pemadam kebakaran sebagai tindakan pencegahan kerugian di perkotaan maupun jiwa manusia, Tindakan yang dapat diambil dilakukan sebagai berikut :

a) Tindakan mencegah kebakaran berarti membuat pendirian kelompok pemadam api yang terlatih dan dilengkapi peralatan sederhana, mencegah bahaya kebakaran dalam perencanaan gedung/pabrik, mengatur evaluasi tindakan mencegah kebakaran secara periodik;
b) Tindakan membatasi kebakaran merupakan mendapatkan jalan keluar darurat dalam kebakaran supaya mendapatkan keamanan, pemeliharaan

serta perawatan perlengkapan dan peralatan pemadam kebakaran, pemasangan perlengkapan pemadam kebakaran yang memadai dan perencanaan tindakan yang akan diambil dalam keadaan kebakaran;

c) Tindakan memadamkan kebakaran merupakan alarm kebakaran, pendirian pemadam api profesional yang dilatih dan memiliki pangkalan regional yang lengkap sehingga bagi per regu pemadam api dapat mencapai setiap perapian dalam waktu singkat.

Dengan adanya perlengkapan alarm kebakaran, jalan keluar darurat dalam kebakaran bertempat pada jarak yang harus ditempuh dalam (ruang, pintu darurat, dan tangga darurat) dan pembatas gedung yang tahan api dapat bisa menyelamatkan atau mencegah terjadinya kebakaran.

Keamanan operasional dan masyarakat adalah masalah-masalah lingkungan yang harus diperhatikan dan dipentingkan seharusnya secara otomatis mengutamakan kesehatan dan keselamatan pekerja kedalam masalah-masalah lingkungan seperti halnya pada terjadinya kebakaran bangunan yang mengakibatkan kerugian yang besar terhadap pedagang yang berjualan pada bangunan pasar tersebut sehingga membuat pemerintah daerah memberikan upaya yaitu memberikan pasar penampungan dan program pencegahan kebakaran yaitu membuat Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2014 tentang Pencegahan dan penanggulangan kebakaran

Berdasarkan Pasal 2 di Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 tahun 2014 yaitu maksud dan tujuan pencegahan dan penanggulangan kebakaran di perkotaan untuk mewujudkan bangunan, lingkungan, dan kota yang aman terhadap bahaya kebakaran yang efektif dan efisien. Pengaturan pencegahan dan

penanggulangan kebakaran di perkotaan bertujuan untuk mewujudkan kesiapan, kesigapan, dan keberdayaan masyarakat, pengelolaan bangunan gedung, serta dinas yang terkait dalam mencegah dan penanggulangan bahaya kebakaran

Pencegahan kebakaran adalah segala sesuatu atau usaha yang dilakukan supaya tidak terjadi penyalaan api yang tidak terkendali sehingga mengakibatkan kebakaran sedangkan penanggulangan kebakaran adalah segala upaya untuk mencegah timbulnya kebakaran dengan berbagai upaya pengendalian untuk memberantas terjadi kebakaran, cara-cara penanggulangan kebakaran yaitu:

1. Cara penguraian;
2. Cara pendinginan;
3. Cara isolasi.

Unit penanggulangan kebakaran adalah unit kerja yang dibentuk dan ditugas untuk menangani masalah penanggulangan kebakaran ditempat kerja yang meliputi kegiatan administrasi, identifikasi sumber-sumber bahaya, pemeriksaan pemeliharaan dan perbaikan sistem proteksi kebakaran dan Petugas peran penanggulangan kebakaran merupakan petugas yang ditunjuk dandiserahi tugas tambahan untuk mengidentifikasi sumber bahaya dan melaksanakan upaya penanggulangan kebakaran di unit kerjanya.

Berikut ini adalah perlengkapan pemadam kebakaran untuk menolong terjadinya kebakaran yaitu Hidran dan sistem sprinkler adalah alat penyemprot air lewat pipa pancaran yang dipasang pada langit langit secara otomatis jika terjadi kebakaran, alat pemadam api yaitu pompa pemadam api dan tabung pemadam api sedangkan selain dari pertolongan pada kebakaran yang di jelaskan diatas adalah tindakan apabila terjadi kebakaran pada bangunan yaitu:

a) Jangan panik/gugup

b) Memanggil pemadam kebakaran

c) Menolong dan menyelamatkan orang yang bersangkutan

d) Memadamkan api dan

e) Memberi pertolongan pertama.

Masalah kebakaran merupakan sikap bahan bangunan terhadap kebakaran, pencegahan bahaya kebakaran dalam perencanaan dan adanya perlengkapan pemadam kebakaran sebagai tindakan pencegah kerugian berbentuk bangunan rumah, atau lingkungan sekitar di daerah kota maupun jiwa manusia sering hilang.

Kebakaran dapat diartikan dengan adanya kejadian munculnya api yang tidak dikehendaki dan tidak terkendali dan selalu merugikan banyak orang, api adalah suatu proses penyalaan yang cukup kuat, cepat dan menghasilkan panas dan cahaya, api dapat dibedakan dalam dua bentuk umum yaitu : api nyala dan api permukaan, api nyala adalah terbakarnya langsung gas atau uap bahan bakar biasanya tingkat terbakarnya tinggi dan menghasilkan suhu tinggi sedangkan api permukaan terjadi pada permukaan suatu bahan bakar padat, api permukaan terjadi pada suhu yang dengan api nyala, api permukaan dihasilkan dari segitiga api yaitu panas, bahan bakar dan udara tetapi tanpa reaksi kimia berantai kedua jenis api ini.

Perkembangan kebakaran pada dewasa ini pada prinsipnya dipengaruhi oleh jumlah dan jenis bahan bangunan tersebut yang dapat dilalap api (beban kebakaran), konsentrasi dan padatnya susunan beban kebakaran, bentuk dan pengudaraan ruang yang terkena api, sifat bahan bangunan dan bagian bangunan terhadap kebakaran, pengaturan (oksigen) yang mengatur kebakaran dan tindakan pemadam api. Kebakaran terdiri atas 3 (tiga) tahap yaitu:[46]

[46] Heinz frick,Antonius A,AMS Darmawan, **Ilmu Fisika Bangungan,** Kanius, Universitas Soegijapranata, Semarang. 2007, hlm 151

1) Pembakaran

   Sesudah api dinyalakan, maka permukaan api mulai membara dan suhu udara memanas sampai suhu mengizinkan lompatan api dan permukaan bahan menyala diseluruh ruang agar terkena api, oleh karena itu ciri khas pembaraan tergantung dari luas ruang yang terkena api dan pada beban kebakaran.

2) Tahap Pemanasan

   Sesudah permukaan barang tersebut menyala, maka suhu dalam ruangan meningkat tajam. Selain beban kebakaran kebanyakan beban udara (oksigen) di dalam ruang, berarti bentuk ruang dan pengudaraannya sangat mempengaruhi kebakaran. Makin tahan bagiann bangunan melingkupi ruang yang terkena api, makin lama jangka waktu untuk memadamkan api dan makin kecil resiko bahaya kebakaran untuk meluas.

3) Tahap Pendinginan

   Pada tahap ini membutuhkan waktu agak lama, karena jika suhu dalam ruang menurun, maka bagian bangunan yang mengelilingi ruang tersebut mulai melepaskan panas yang tersimpan di dalamnya.

Kebakaran merupakan suatu nyala api, baik kecil atau besar pada tempat yang tidak kitakehendaki, merugikan pada umumnya sukar dikendalikan. Klasifikasi kebakaran yang dimaksud dengan klasifikasi kebakaran adalah penggolongan atau pembagian ataskebakaran berdasarkan pada jenis benda atau bahan yang terbakar. Dengan adanya klasifikasi kebakaran tersebut diharapkan

akan lebih mudah atau lebih cepat dan lebih tepatmengadakan pemilihan media pemadaman yang akan digunakan untuk melaksanakan pemadaman.

Pada prinsipnya kebakaran merupakan proses oksidasi (penguraian) atas unsur asalnya yaitu air karbondioksida dengan menggunakan oksigen, titik penyalaan api akibat dari terjadinya kebakaran misalkan adanya puntung rokok yang dibuang, bunga api yang beterbangan, arus pendek listrik atau petir dapat membara permukaan bahan bangunan jika tidak tahan api, pada saat tertentu permukaan bahan yang membara akan menyala pada titik ini suhu tersebut akan meningkat cukup cepat jika suhu udara mencapai titik tertentu maka bahan bangunan tertentu dapat menyala sendiri atau melebur.[47]

Dapat juga dilihat dari Perubahan sifat pada bahan bangunan oleh terjadinya kebakaran yaitu bahan dari:[48]

a) Beton merupakan bahan bangunan yang tahan dengan api ketahanan tersebut terhadap api tergantung pada bahan tambahan yang digunakan dan apakah ada tulangan baja atau tidak selain itu kecepatan pemanasan beton dan turunnya suhu didalamnya mempengaruhi terjadinya tekanan uap didalam kontruksi beton oleh air yang terkandung, beton yang terkena kebakaran melampaui tekanan suhu kritis karena tulangan baja memiliki sifat penyaluran panas (kondusi) yang jauh lebih tinggi dari pada beton maka dari itu kebanyakan tulangan dan tebalnya penyelimutan sangat mempengaruhi ketahanan terhadap kebakaran.

[47] Heinz Frick, Antonius Ardiyanta, AMS Darmawan, **Ilmu Fisika Bangunan**, Semarang, Universitas Soegijapranata, 2007

[48] **Ibid**, hlm 153-157

b) Kaca merupakan bahan bangunan yang tahan dengan api walaupun demikian kaca bukan merupakan bahan yang tahan dengan api karena kaca kemungkinan terjadinya radiasi kalor tembus dan kaca juga sangat peka terhadap perubahan tegangan kalor jika pada kaca tersebut merupakan kaca-R (kaca yang agak tahan api) maka kaca tersebut dapat digunakan sebagai pintu atau jendela pada bagian gedung yang tahan api atau pintu jalan kluar darurat.

c) Kayu, pembakaran kayu merupakan oksidasi (penguraian) atas unsur asalnya yaitu pada air dan karbondioksida dengan mengunakan oksigen, proses pembakaran merupakan kebalikan dari asimilasi walaupun kayu merupakan bahan bakar dan bersifat mudah terbakar, kayu memiliki beberapa keuntungan karena api hanya dapat melalap lapisan luar sesudah itu lapisan arang yang terjadi akan mencegah kayu cepat dimakan api, apabila struktur gedung terbuat dari kayu walaupun dalam keadaan terbakar akan lebih tahan lama dibandingkan logam, bahan sinteti, beton dan memberipeluang kepada penghuni untuk menyelamatkan diri.

d) Bahan sintetik (plastik) merupakan diolah dengan memanfaatkan senyawa organis molekul bahan plastik karena semua bahan sintetik tersebut dapat terbakar, dalam keadaan terbakar bahan dari sintetik mengakibatkan tetes cairan yang sulit dipadamkan, menghasilkan asap tebal dan/atau melepaskan gas beracun, bahan sintetik sesuai dengan molekular dapat digolongkan sebagai termoplas, duroplas dan elastomer.

Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.[49]

Kota adalah lingkungan binaan bukan pedesaan yang secara fisik merupakan bagian unit perkotaan wilayah / kawasan terbangun dan berperan dalam pengembangan perkotaan sesuai rencana tata ruang wilayah serta tata bangunan dan lingkungan.

Kebakaran merupakan suatu ancaman bagi keselamatan manusia, hartabenda maupun lingkungan. Dengan adanya perkembangan dan kemajuanpembangunan yang semakin pesat, resiko terjadinya kebakaran semakin meningkat di Kota Madiun terutama Peristiwa kebakaran pada daerah kota sangatlah merugikan untuk masyarakat yaitu kehilangan tempat tinggal, tempat untuk bekerja, barang,mendapatkan kerugian dan kejadian kebakaran tersebut terjadi karena kecerobohan masyarakat atau adanya konsleting listrik. Untuk mengatasi masalah kebakaran di kota Madiun, pemerintah telah berupaya menangani melalui kegiatan pengaturan, pembinaan dan pengawasan teknis seperti apa yang di atur dalam Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

[49] Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab – bab diatas sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan bahwa :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 03 Tahun 2014 Pasal 7 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran masih belum efektif khususnya pada pasal 7 ayat 1 huruf (a) yang isinya tentang proteksi kebakaran di kota, terutama tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran peran dari BPBD dan dikhususkan juga pada masyarakat Kota Madiun yaitu supaya tetap ikut menjaga dan mencegah terjadinya kebakaran pada kota Madiun. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan hukum adalah berdasarkan teori L. Friedman adalah

   A. Substansi Hukum

   Pada peraturan daerah Nomor 03 tahun 2014 karena masih belum efektifnya suatu peraturan disebabkan pada masyarakat yang masih kurang sadarnya dalam pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan kebakaran seperti masih ada yang mengunakan kabel sendiri bukan standart PLN, masih ada juga yang dalam mengunakan kompor gas yang tidak sesuai dengan standart pengunaan yang baik, dan menyalakan kembang api sembarangan tanpa pengawasan dari orang tua.

   B. Struktur Hukum

Pihak yang bersangkutan adalah BPBD Kota Madiun yaitu dalam mensosialisasikan Perda pencegahan dan penanggulangan tersebut masih belum efektif. Karena masih banyak masyarakat sekitar yang belum melaksanakan sosialisasi dari BPBD. Kendalanya adalah pada masyarakat tersebut yang belum merasa jera dengan adanya kebakaran yang terjadi terutama kebakaran pada rumah, dan disekitar perkotaan, dikarenakan pada masyarakat Kota Madiun yang masih belum paham akan pentingnya peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran Kota Madiun. Maka perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif lagi bagi masyarakat.

C. Kultur Hukum

Pandangan masyarakat tentang Peraturan daerah ini masih belum memahami akan pentingnya Perda tersebut untukpencegahan dan penanggulangan kebakaran di Kota Madiun.

Upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Madiun dalam melaksanakan proteksi kebakaran adalah :

a. memberikan sosialisasi informasi tentang kebakaran yang diadakan perkecamatan ;
b. memberikan brosur kepada masyarakat ;
c. kegiatan pembekalan dan pelatihan penanggulangan bencana ;
d. kegiatan pemantauan dan penyebarluasan informasi potensi bencana ;
e. kegiatan gerakan bhakti sosial sadar bencana ;
f. kegiatan identifikasi daerah rawan bencana ;

g. kegiatan penyuluhan tentang pencegahan dan penanggulangan bencana alam ;
h. kegiatan pendataan korban pasca bencana ;
i. kegiatan mitigasi penanggulangan bencana ;
j. kegiatan penyusunan dokumen kontijensi pada daerah rawan bencana ;
k. kegiatan pengadaan sarana dan prasarana evakuasi penduduk dari ancaman / korban bencana alam.

Dalam terwujudnya pencapai sasaran, perlu memperhatikan faktor pendorong dan faktor penghambat yang bersumber dari faktor internal dan faktor eksternal.

Adapun faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan tugas adalah :

A. Lingkungan Internal

1. Kekuatan :
   a. Kerja sama antar instansi terutama dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran ;
   b. Sarana dan prasarana kerja cukup memadai ;
   c. Tersedia dana operasional yang cukup memadai.
2. Kelemahan :
   a. Kuantitas personil sangat kurang ;
   b. Kurangnya pemahaman terhadap Peraturan daerah ;

c. Kurangnya pengetahuan dan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana yang sewaktu-waktu pasti datang.

B. Lingkungan Eksternal

1. Peluang :

a. Dukungan positif dari pihak Legislatif ;

b. Telah terbitnya Peraturan daerah Nomor 01 Tahun 2011 tentang organisasi dan tata kerja BPBD Kota Madiun ;

c. Masyarakat sudah memahami bahwa BPBD adalah badan yang berfungsi sebagai pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat ;

d. Terjalinnya hubungan yang harmonis dengan Instansi terkait.

2. Ancaman (*threats*) :

a. Terjadinya kebakaran yang semakin banyak ;

b. Masyarakat belum memahami Peraturan daerah yang ada;

c. Kurangnya petugas pemadam kebakaran yang memiliki standard kualifikasi ;

d. Kurangnya koordinasi antar instansi terkait pada saat tanggap darurat bencana.

B. Saran

Berkaitan dengan pembahasan yang diuraikan diatas, maka ada beberapa saran yang ingin dikemukakan oleh penulis. Adapun beberapa hal – hal tersebut adalah sebagai berikut :

a) Pelayanan sosialisasi yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Madiun terhadap masyarakat akan pentingnya Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran khususnya pada pasal 7 Ayat 1 Huruf a tentang Proteksi Kebakaran di kota perlu selalu dipantau terus dan lebih ditingkatkan lagi.

b) Penanganan bencana kebakaran yang terjadi pada kota harus ditingkatkan terutama dalam mendatangkan pemadam kebakaran.

c) Pemerintah Kota Madiun melalui BPBD Kota Madiun bekerjasama dengan SKPD (satuan kerja pemerintah daerah) terkait melalui dana APBD untuk lebih intensif lagi dalam pencegahan, penanggulangan, melakukan pengawasan dan pembinaan dalam bentuk sosialisasi masyarakat supaya lebih mengerti pentingnya pencegahan tidak terjadi kebakaran dan bisa cepat menanggulangi kebakaran. Sehingga masyarakat lebih taat pada peraturan daearah Kota Madiun.