

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kota Semarang merupakan kota yang mempunyai kepadatan penduduk ± 1.417.939 jiwa dengan luas wilayah 37.370,39 Ha. Letak Kota Semarang yaitu sebelah barat adalah Kabupaten Kendal, sebelah timur dengan Kabupaten Demak, sebelah selatan dengan Kabupaten Semarang dan sebelah utara dibatasi oleh Laut Jawa. Kota Semarang memiliki posisi astronomi di antara garis $6^{\circ} - 7^{\circ}$ Lintang Selatan dan garis $109^{\circ} - 110^{\circ}$ Bujur Timur. Dengan panjang garis pantai mencapai 13,6 kilometer. Di dalam proses perkembangannya, Kota Semarang sangat dipengaruhi oleh keadaan alamnya yang membentuk suatu kota yang mempunyai ciri khas, yaitu Kota Pegunungan dan Kota Pantai. Di daerah pegunungan mempunyai ketinggian 90 - 359 meter di atas permukaan laut sedangkan di daerah dataran rendah mempunyai ketinggian 0,75 - 3,5 meter di atas permukaan laut.

Semarang merupakan Ibu Kota Jawa Tengah yang memiliki potensi risiko rawan bencana dengan tingkat yang relatif tinggi. Pada tingkat Provinsi di Jawa Tengah Kota Semarang memiliki indeks risiko bencana yang tinggi dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya yang ada di Provinsi Jawa Tengah. Berikut Indeks Risiko Bencana per Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah :

Tabel 1.1. Indeks Risiko Bencana per Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah
Tahun 2013

No	Kabupaten/Kota	Skor	Kelas Risiko
1	Cilacap	215	Tinggi
2	Purworejo	215	Tinggi
3	Tegal	213	Tinggi
4	Breber	211	Tinggi
5	Banyumas	207	Tinggi
6	Pemalang	206	Tinggi
7	Kebumen	203	Tinggi
8	Demak	184	Tinggi
9	Kota Semarang	184	Tinggi
10	Pekalongan	183	Tinggi
11	Pati	174	Tinggi
12	Rembang	172	Tinggi
13	Batang	168	Tinggi
14	Kendal	167	Tinggi
15	Jepara	163	Tinggi
16	Grobogan	162	Tinggi
17	Purbalingga	159	Tinggi
18	Boyolali	159	Tinggi
19	Banjarnegara	150	Tinggi
20	Blora	150	Tinggi
21	Kota Pekalongan	148	Tinggi
22	Wonogiri	146	Tinggi
23	Magelang	143	Sedang
24	Kabupaten Semarang	143	Sedang
25	Temanggung	143	Sedang
26	Sragen	142	Sedang

27	Wonosobo	135	Sedang
28	Kudus	132	Sedang
29	Karanganyar	130	Sedang
30	Klaten	123	Sedang
31	Kota Tegal	117	Sedang
32	Kota Magelang	108	Sedang
33	Sukoharjo	93	Sedang
34	Kota Salatiga	91	Sedang
35	Kota Surakarta	80	Sedang

Sumber : <http://bnbp.go.id/uploads/IRBI/>

Bencana digolongkan menjadi tiga, yaitu berupa bencana alam, bencana non-alam dan bencana sosial. Bencana alam merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah langsor. Bencana non-alam merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, kebakaran, dan wabah penyakit. Bencana sosial merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

Bencana yang terjadi di Kota Semarang dan sekitarnya mengalami perubahan yang mencakup jumlah bencana dan jenis bencana. Kasus bencana yang biasa terjadi di Kota Semarang salah satunya bencana kebakaran. Bencana kebakaran merupakan bencana yang sering dihadapi dan digolongkan sebagai bencana yang disebabkan oleh manusia, terutama pada lingkungan bangunan pemukiman.

Kota Semarang sebagai ibukota dari Provinsi Jawa Tengah tidak terlepas dari permasalahan tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi. Berdasarkan data yang diperoleh dari Buku Induk Kode dan Data Wilayah Tahun 2013 oleh Kementerian Dalam Negeri, Kota Semarang merupakan salah satu kota besar yang terdapat di wilayah Negara Indonesia dengan jumlah penduduk sebesar 1.488.035 jiwa dan luas wilayah sebesar 373,59 km² (urutan ke 7 setelah DKI Jakarta, Kota Surabaya, Kota Medan, Kota Bandung, Kota Makassar, dan Kota Palembang) (www.semarang.go.id, 15 November 2016). Namun, peningkatan aktivitas yang terdapat di wilayah Kota Semarang pada dasarnya tidak selalu beriringan dengan kesadaran dari masyarakat akan pentingnya keamanan dan keselamatan dari ancaman bahaya kebakaran.

Tabel 1.2 Kasus Kebakaran di Jawa Tengah Tahun 2016

NO	NAMA KOTA	JUMLAH KASUS
1	Kota Semarang	162 kasus
2	Kabupaten Kendal	80 kasus
3	Kabupaten Banyumas	74 kasus
4	Kabupaten Klaten	74 kasus
5	Kabupaten Pati	70 kasus
6	Kota Surakarta	65 kasus
7	Kabupaten Sukoharjo	58 kasus
8	Kabupaten Sragen	56 kasus
9	Kabupaten Grobogan	54 kasus
10	Kabupaten Semarang	53 kasus

11	Kabupaten Karanganyar	49 kasus
12	Kabupaten Demak	49 kasus
13	Kabupaten Jepara	49 kasus
14	Kabupaten Tegal	45 kasus
TOTAL		938 kasus

Sumber : Arsip BPS Jawa Tengah 2017

Berdasarkan tabel 1.2 tersebut, dapat diketahui bahwa Kota Semarang menduduki urutan pertama dengan 162 kasus, Kabupaten Kendal 80 kasus, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Klaten 74 kasus, Kabupaten Pati 70 kasus, Kota Surakarta 65 kasus, Kabupaten Sukoharjo 58 kasus, Kabupaten Sragen 56 kasus, Kabupaten Grobogan 54 kasus, Kabupaten Semarang 53 kasus, Kabupaten Karanganyar, Demak, dan Jepara masing-masing 49 kasus, serta Kabupaten Tegal 45 kasus. Tabel tersebut menunjukkan bahwa tingkat kejadian kebakaran paling tinggi terjadi di Kota Semarang yang menduduki peringkat pertama dalam kasus kejadian kebakaran dibandingkan dengan daerah lain di Jawa Tengah dengan jumlah kasus sebanyak 162 kasus. Meskipun kota yang lain memiliki kejadian kebakaran yang lebih rendah, akan tetapi Kota Semarang merupakan ibukota dari Provinsi Jawa Tengah yang tidak dapat dipungkiri bahwa Kota Semarang menjadi salah satu yang memiliki kepadatan penduduk sehingga rawan terjadi kebakaran.

Dalam kehidupan saat ini musibah kebakaran sangat rawan terjadi di kota Semarang pada setiap tahunnya berada pada frekuensi yang berbeda-beda. Berdasarkan hasil laporan bulanan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang jumlah kejadian kebakaran pada tahun 2013 yaitu sebesar 200 kejadian sedangkan

jumlah kejadian kebakaran pada tahun 2015 bertambah menjadi 399 kejadian kebakaran. Jumlah tersebut dinilai cukup besar dan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Berikut ini merupakan Tabel 1.3. data kejadian kebakaran tahun 2013-2015 Kota Semarang.

Tabel 1.3.
Data Kejadian Kebakaran di Kota Semarang Tahun 2013-2015

Kecamatan	Jumlah Kejadian Kebakaran tahun 2013	Jumlah Kejadian Kebakaran tahun 2014	Jumlah Kejadian Kebakaran tahun 2015
Mijen	3	4	10
Gunungpati	6	8	28
Semarang Selatan	13	9	17
Banyumanik	8	19	36
Gajahmungkur	10	15	22
Genuk	21	16	36
Pedurungan	15	13	45
Gayamsari	4	7	8
Semarang Timur	5	12	14
Candisari	4	9	3
Tembalang	15	21	26
Semarang Utara	26	22	32
Semarang Tengah	15	18	13
Semarang Barat	36	43	35
Tugu	5	7	7
Ngaliyan	14	33	49
Jumlah	200	267	399

Sumber: Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang

Berdasarkan data yang diperoleh dari laporan dinas pemadam kebakaran tahun 2016, kejadian kebakaran di Kota Semarang selama 3 tahun terakhir beserta kerugian dan korban yang ditimbulkannya, akan ditunjukkan dengan tabel sebagai berikut :

Tabel 1.4. Peristiwa kebakaran di Kota Semarang dari Tahun 2014-2016

No	Tahun	Jumlah Kejadian Kebakaran	Korban Jiwa	Kerugian Materi (Rp)
1	2014	267	2 luka berat 14 luka ringan	10.802.125.000
2	2015	399	2 meninggal 6 luka ringan	398.260.950.000
3	2016	162	2 meninggal	78,542,895,000

Sumber: Data Internal Dinas Kebakaran Kota Semarang, 2017

Pada Tabel 1.4 dapat terlihat peristiwa kebakaran yang paling banyak terjadi pada tahun 2015 dengan 399 kejadian kebakaran. Sedangkan frekuensi terjadinya kebakaran yang paling sedikit yaitu pada tahun 2016 dengan jumlah 162 kejadian kebakaran. Semakin padat suatu kota, maka semakin tinggi potensi kebakaran yang dimilikinya. Umumnya kebakaran yang terjadi di Kota Semarang melanda pemukiman kumuh yang padat penduduk.

Kebakaran banyak terjadi pada daerah-daerah rawan kebakaran, khususnya pada pemukiman padat penduduk atau kita lebih sering menyebutnya kawasan kumuh atau pemukiman kumuh. Permukiman kumuh padat timbul terjadi karena tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi di suatu area. Permukiman kumuh memiliki karakteristik sebagai berikut; merupakan lingkungan permukiman padat bangunan dan pada penghuni material bangunan dari bahan yang dibakar (bangunan jenis semi permanen), jarak antar bangunan rapat, jalan lingkungan sempit (aksesibilitas rendah), jauhnya sumber air seperti hidran, sungai dll, minimnya penyediaan sarana dan prasarana, rendahnya kesadaran masyarakat, karena mayoritas penduduknya dari kalangan berpendidikan dan berpenghasilan rendah.

Dengan demikian, jika ditelisik kejadian atau bencana kebakaran bukan hanya menimbulkan kerugian harta benda, namun juga kerugian moril berkaitan dengan hilangnya nyawa dan traumatik yang ditimbulkannya. Menilik dari peristiwa tersebut, kondisi fisik suatu kota yang rentan terhadap bahaya kebakaran perlu diketahui penyebarannya, agar dapat dipantau untuk mengurangi bahaya yang ditimbulkan dari bencana kebakaran tersebut. Mengingat kerugian yang ditimbulkannya maka perlu diketahui faktor kerentanan yang menjadi penyebab terjadinya kebakaran, tingkat kerentanan kebakaran pemukiman, yang terjadi di Kota Semarang. Hal tersebut sangat berguna ketika terjadi kebakaran sehingga penanggulangannya efektif selain itu agar korban serta kerugian yang ditimbulkan dapat terminimalisir.

Disisi lain, dengan adanya perkembangan dan kemajuan pembangunan yang semakin pesat, resiko terjadinya jumlah peristiwa kebakaran semakin meningkat di Semarang. Penduduknya semakin padat, pembangunan gedung-gedung perkantoran, kawasan perumahan, industri yang semakin berkembang sehingga menimbulkan kerawanan dan apabila terjadi kebakaran membutuhkan penanganan secara khusus. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa seiring perkembangan jaman yang kian maju disertai peningkatan jumlah penduduk yang cukup signifikan dan semakin berkembangnya berbagai macam kebutuhan dan urusan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Semarang, maka sudah menjadi hal yang wajar apabila terjadi peningkatan pembangunan di berbagai sektor kehidupan.

Pembangunan bangunan gedung dan perumahan di Kota Semarang menunjukkan kemajuan dan peningkatan yang cukup pesat, seiring dengan kemajuan tersebut resiko kebakaran yang terjadi di Kota Semarang khususnya pada bangunan perumahan, jasa perekonomian dan industri cenderung meningkat. Berdasarkan data internal yang didapat dari Dinas Kebakaran Semarang, kasus kejadian kebakaran di wilayah Kota Semarang yang terbanyak terjadi pada bangunan perumahan atau tempat tinggal penduduk, yakni sebesar 221 kasus, sisanya seperti bangunan industri, kendaraan, maupun tempat lainnya. Berikut merupakan data angka kasus kejadian kebakaran atau objek bencana kebakaran yang terjadi di kota Semarang pada tahun terakhir:

Tabel 1.5 Data Jumlah objek bencana kebakaran Tahun 2013-2015

No	Objek bencana kebakaran	Jumlah
1.	Bangunan Pemukiman	394 kasus
2.	Pasar Tradisional	2 kasus
3.	Bangunan Industri	25 kasus
4.	Shopping Centre	3 kasus
5.	Bangunan Umum	69 kasus
6.	Lain-lain	79 kasus

Sumber: Data Internal Dinas Kebakaran Kota Semarang, 2016

Tabel di atas, menunjukkan bahwa objek bencana kebakaran yang paling sering mengalami kebakaran dari tahun 2013 hingga tahun 2015, yaitu area pemukiman penduduk dengan total sebesar 394 pokok benda yang terbakar pada tahun-tahun tersebut. Penyebabnya dapat berasal dari bahan bakar, korsleting listrik, rokok, dan lain-lain, dimana pemasalahan gangguan listrik adalah penyebab

kebakaran tertinggi selama tahun-tahun terakhir. Berikut merupakan data presentase penyebab kebakaran selama tahun 2013 hingga tahun 2015:

Tabel 1.6. Data Jumlah Penyebab Kebakaran Tahun 2013-2015

No	Penyebab Kebakaran	Jumlah
1.	Kompor/Gas	28 kasus
2.	Lampu/Lilin	7 kasus
3.	Listrik	125 kasus
4.	Rokok	3 kasus
5.	Lain-lain	95 kasus

Sumber: Data Internal Dinas Kebakaran Kota Semarang, 2016

Menurut data di atas, senada dikemukakan Bapak Sumarsono, Kepala Subdinas Operasional dan Pengendalian Dinas Kebakaran Kota Semarang menyebutkan bahwa :

“Sumber penyebab kebakaran kebanyakan berawal dari kelalaian manusia, rendahnya kepedulian terhadap keselamatan dan bahaya kebakaran, membuang putung rokok sembarangan, lalai mematikan kompor, meninggalkan lilin yang menyala serta pemakaian listrik melebihi kapasitas yang telah ditentukan. Namun faktor alam pun juga dapat menyebabkan terjadinya bencana kebakaran. Cuaca yang panas juga mengakibatkan barang-barang yang sensitif terhadap panas mudah terbakar. Hal inilah yang menyebabkan meningkatnya jumlah kasus kebakaran di Kota Semarang. (<http://damkar.semarangkota.go.id/data.kebakaran.tahun.2014>).

Kebakaran merupakan salah satu bencana non-alam yang terjadi, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa kebakaran adalah bencana yang berdasarkan penyebab kejadiannya dapat digolongkan sebagai bencana alam maupun bencana non-alam, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, dan kerugian harta benda (Taufiqurrahman dan Wijaya, 2013). Faktor penyebab

lain, yang menjadi persoalan besar dan ancaman yang dapat memperparah terjadinya suatu kebakaran, adalah kerugian yang ditimbulkan dari musibah kebakaran ini tidak sedikit, karena dari musibah ini dapat menimbulkan kerugian materil dan korban jiwa yang tidak sedikit.

Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tentang penanggulangan bahaya kebakaran memberikan dukungan dalam kegiatan pencegahan kebakaran yang selama ini terabaikan. Dengan ketentuan perda tersebut, maka pemerintah dan segenap elemen masyarakat perlu menerapkan, melaksanakan dan memiliki tanggung jawab untuk mencegah terjadinya bahaya kebakaran atau setidaknya sedikit dapat mengurangi resiko yang ditimbulkan akibat kebakaran. Setelah melihat berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya segala bentuk kebakaran tersebut, maka kegiatan pencegahan sebaiknya didukung oleh seluruh lapisan masyarakat terutama pemerintah yang berperan besar dalam merancang dan melahirkan kebijakan publik yang menjamin dan melindungi masyarakat dari bahaya kebakaran. Dengan kata lain, upaya pencegahan terhadap bahaya kebakaran, haruslah menjadi program dalam tujuan kebijaksanaan dan juga harus didukung oleh segenap pembuat kebijakan. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Semarang telah melakukan berbagai upaya guna memberdayakan masyarakat untuk dapat berperan serta secara aktif dalam melakukan program pencegahan bahaya kebakaran. Dibutuhkan keseriusan pemerintah dalam menanggapi kasus kebakaran yang ada di lingkungan masyarakat.

Bentuk keseriusan pemerintah terhadap berbagai kasus kebakaran sudah terlihat berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1994

mengenai pencegahan umum disebutkan bahwa setiap penduduk wajib aktif berusaha mencegah kebakaran baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan umum. Salah satu lembaga guna menanggulangi tindak kebakaran yang dibentuk pemerintah yaitu Dinas Pemadam Kebakaran (DisDamKar) Kota Semarang.

Dinas Pemadam Kebakaran (DisDamKar) Kota Semarang sebagai implementor merupakan lembaga yang memiliki tugas pokok melaksanakan sebagian kewenangan daerah dalam bidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang meliputi pencegahan, pembinaan, penyuluhan, dan pengendalian operasional (Sumber: www.semarang.go.id, diakses 20 Desember 2016), yang mengacu pada program-program yang sudah ditetapkan dalam perda No. 2 Tahun 1994 tersebut. Sebagaimana yang telah disampaikan dari data hasil pra survey yang diperoleh di atas, di kota Semarang beberapa permasalahan-permasalahan yang mengakibatkan setiap tahun bencana kebakaran selalu terjadi seakan-akan menggambarkan tujuan kebijakan belum dapat dipahami oleh masyarakat serta belum memenuhi standar yang ditetapkan oleh Perda No. 2 Tahun 1994. Oleh karena itu, perlunya Dinas Kebakaran harus memiliki Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran (RISPK) dan Rencana Sistem Pencegahan Kebakaran (RSPK) yang disusun berdasarkan analisis risiko kebakaran dan bencana yang pernah terjadi dengan memperhatikan rencana pembangunan kota serta rencana prasarana dan sarana kota lainnya sehingga dapat meminimalkan biaya pelaksanaan, biaya operasional, dan biaya pemeliharaan. RSPK harus memuat layanan tentang pemeriksaan keandalan bangunan gedung dan lingkungan terhadap kebakaran,

pemberdayaan masyarakat, dan penegakan Peraturan Daerah. Menurut Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1994 berbunyi bahwa “dalam lingkungan perumahan, sekolah rumah sakit atau rumah perawatan dan perkantoran, tidak diperkenankan adanya bangunan-bangunan yang dipergunakan sebagai tempat usaha yang mempunyai ancaman kebakaran tinggi”.

Dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang diharapkan jumlah kejadian kebakaran dapat menurun. Pemukiman kumuh padat penduduk yang rawan terjadi kebakaran dapat diatur dan ditertibkan guna mendukung tercapainya pelaksanaan kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 1994.

Oleh karena itu peran pemerintah dan warga sangat penting untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran di Kota Semarang, guna memberikan arahan untuk sadar akan kondisi dan posisi Kota Semarang yang berpotensi mengalami bencana kebakaran dengan risiko tinggi. Pentingnya peranan pemerintah daerah dituntut untuk mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan daerah terkait pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran yang terjadi hampir tiap tahun di kota Semarang sesuai ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1994 tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang ada dalam pelaksanaan program tersebut peneliti melakukan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang”**.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran ?
2. Apa saja faktor penghambat dari implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran.
2. Untuk menganalisis faktor penghambat dari implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Mengetahui dan memperkaya khasanah dalam mengembangkan teori-teori sosial terutama yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik serta diharapkan dapat memberikan informasi bagi para pembaca tentang topik masalah yang menjadi pusat kajian penelitian.

1.4.2. Kegunaan praktis

1. Bagi penulis

Dalam penelitian ini diharapkan akan menambah pengetahuan dan pemahaman tentang implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran.

2. Bagi instansi terkait

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan pertimbangan dalam menghadapi kendala dan memecahkan masalah yang dihadapi berhubungan dengan implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran.

3. Bagi pembaca atau masyarakat

Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang dalam mencegah kebakaran. Dengan pengetahuan ini diharapkan masyarakat dapat memahami dan ikut berperan aktif juga memiliki rasa partisipatif terhadap program tersebut.

1.5. Kerangka Teori

1.5.1 Administrasi Publik

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari Bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu “*ad*” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi. Selanjutnya menurut pendapat A. Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban (2008:2) administrasi diartikan sebagai arahan, menyeimbangkan dan

mempresentasikan keputusan, pertimbangan kebijakan sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa public dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik. Selain itu juga Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan mengenai pengertian dari administrasi tersebut, yaitu:

“Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artingya administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi. Jadi barangsiapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi.” (Inu Kencana, 2006: 13)

Berdasarkan uraian dan definisi-definisi yang dikemukakan di atas dapat dirinci beberapa ciri pokok untuk disebut sebagai administrasi, yaitu:

1. Sekelompok orang; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.
2. Kerja sama; artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.
3. Pembagian tugas; artinya kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
4. Kegiatan yang runtut dalam suatu proses; artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.

5. Tujuan; artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama. (Silalahi, 2002: 10-11)

Inti dari administrasi adalah manajemen, karena memang manajemen merupakan alat pelaksana utama dari administrasi. Manajemen berfungsi sebagai suatu upaya yang dilakukan oleh manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan didukung oleh sejumlah sumber sehingga efektif dan efisien, dalam hal ini manajemen merupakan suatu tindakan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijakan umum yang telah ditentukan pada tingkat administrasi.

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4) adalah proses dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik, sedangkan menurut Keban sendiri menyatakan bahwa istilah Administrasi publik menunjukkan bahwa bagaimana berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dalam mengambil sebuah langkah.

Adapun ciri-ciri Administrasi Publik yang dikemukakan oleh Miftah Thoha adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersigat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta.

2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan.
4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tidak seperti yang terjadi dalam organisasi perusahaan yang terikat oleh harga pasar dan untung rugi.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara terutama dalam negara demokrasi ialah dilakukan sangat tergantung pada penilaian rakyat banyak. (Thoah, 2008: 35-36)

Teori ilmu administrasi mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan (Hardiyansyah, 2011:10). Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan negara modern sebagai negara hukum atau *rechstaat*, sedangkan pelayanan berarti berhubungan dengan negara kesejahteraan. Untuk fungsi pengaturan, pemerintah bisa melakukan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan dibahas adalah mengenai kebijakan peraturan daerah, karena penelitian ini akan membahas kebijakan pemerintah daerah mengenai kebakaran yang berada di wilayah pemerintahan kota Semarang.

1.5.1.1. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan satu hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk memperlancar sektor publik harus adanya suatu kebijakan guna mengatur tata kehidupan masyarakat. Pemerintah dalam membuat kebijakan tentunya harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat memunyai nilai guna bagi sektor publik.

Kebijakan yang dikeluarkan ke ranah publik oleh lembaga atau orang yang berwenang disebut dengan kebijakan publik. Kebijakan dibuat oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan teori kelembagaan. Bahwa teori kelembagaan secara sederhana mengatakan bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah (Harbani Pasolong, 2011:52). Oleh karena itu segala sesuatu yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk apa pun untuk publik dapat disebut dengan kebijakan publik. Sedangkan teori proses mengatakan bahwa politik merupakan kegiatan, sehingga mempunyai proses. Oleh sebab itulah bahwa kebijakan publik itu mempunyai rangkaian kegiatan.

Kebijakan menurut Suharto (2012 : 7) bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengerahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana, dan konsistensi dalam mencapai tujuan tertentu.

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*Policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu

kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut Charles O. Jones (1984:25), istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (Winarno, 2012: 19).

Rose dalam (Hamdi, 2013:36) mendefinisikan kebijakan yaitu sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, dari pada hanya sekedar suatu keputusan. James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintah maupun masyarakat secara umum (Indiahono, 2009:17). Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu.

Adapun kebijakan publik, menurut Wilson dalam (Wahab, 2012:13) ialah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi

(atau tidak terjadi). Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2007:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

James E. Anderson dalam (Surbasono, 2013:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Menurut Thomas Dye dalam (Surbasono, 2013:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas R. Dye tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam (Suwitri, 2009:10) mendefinisikan kebijakan publik adalah suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran dan tujuan. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2012 : 6) mendefinisikan

kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.”

Kebijakan diartikan sebagai suatu intervensi pemerintah dalam mengatasi permasalahan publik yang ada dalam masyarakat. Hal ini memberikan pemahaman sekaligus pertanyaan mengenai mengapa pemerintah kota Semarang mengeluarkan Perda tentang penanggulangan kebakaran. Sementara itu konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik menurut Young dan Quinn sebagaimana dikutip oleh Suharto (2012 : 44) mengemukakan 5 (lima) konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik adalah :

- 1) Tindakan pemerintah yang berwenang.
- 2) Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata.
- 3) Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 4) Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- 5) Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundangundangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

1.5.1.2. Implementasi Kebijakan Publik

Berdasarkan dari penjelasan tentang kebijakan publik dapat ditemui ada beberapa bagian yang ada dalam kebijakan publik. Bagian tersebut yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dari ketiga bagian tersebut, implementasi kebijakan merupakan bagian kebijakan publik yang penting karena suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

Dengan demikian, dari beberapa tahapan-tahapan yang ada implementasi menjadi suatu acuan apakah suatu kebijakan itu berjalan dengan baik atau tidak, dimana implementasi lebih menyoroti perbedaan-perbedaan yang muncul dalam penetapan tujuan dengan hasil yang dicapai.

Bernadine R. Wijaya & Susilo Suparto mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik (Harbani Pasolong, 2011:57). Proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek merupakan tahapan yang dilakukan oleh implementor sebagai penanggung jawab dalam tahapan mengimplementasikan kebijakan. Maksud dari mengimplementasikan dalam penelitian ini adalah melakukan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1994 tentang penanggulangan kebakaran Kota Semarang.

1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik

Banyak pengertian tentang konsep implementasi kebijakan publik. Salah satunya yang di utarakan oleh Winarno (2004:64) menjelaskan bahwa

implementasi kebijakan merupakan suatu tahap yang dikerjakan setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi tersebut. Implementasi kebijakan menunjukkan aktivitas menjalankan kebijakan dalam ranah senyatanya, baik yang dilakukan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan (Dwiyanto Indiahono, 2009: 143). Implementasi kebijakan sendiri biasanya ada yang disebut sebagai pihak implementor, dan kelompok sasaran. Implementor kebijakan adalah mereka yang secara resmi diakui sebagai individu/lembaga yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program di lapangan. Kelompok sasaran adalah menunjuk para pihak yang dijadikan sebagai objek kebijakan keluaran langsung dari kebijakan.

Implementasi kebijakan publik mempunyai pengaruh dan dampak yang cukup luas terhadap suatu kehidupan bermasyarakat. Pengaruh tersebut diakibatkan oleh banyaknya pihak-pihak yang terlibat dalam suatu implementasi kebijakan publik.

Implementasi merupakan hal yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dari definisi para ahli di atas, implementasi merupakan suatu tujuan atau sasaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran yang berkenaan dengan kegiatan atau program dimana pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil atau output yang sesuai dengan tujuan. Berdasarkan dari pendapat para ahli di atas, dapat ditarik pengertian bahwa implementasi kebijakan merupakan

suatu bagian dari kebijakan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah yang mempunyai pengaruh yang luas di masyarakat. Hal ini dapat diketahui bahwa proses implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks. Kompleksitas tersebut dikarenakan implementasi yang merupakan suatu bagian dari kebijakan publik adalah suatu kesatuan siklus dalam kebijakan publik.

2. Unsur Implementasi Kebijakan Publik

Unsur - unsur implementasi kebijakan ada tiga yaitu: pelaksana, adanya program yang dilaksanakan, dan kelompok sasaran. (Smith dalam Tachjan, 2006:26). Unsur pelaksana merupakan pihak-pihak yang mempunyai kewajiban dan wewenang dalam melaksanakan kebijakan publik. Dalam hal ini yaitu unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi. Pada hakekatnya pelaksana dari implementasi bukanlah unit-unit birokrasi tetapi yaitu para administrator publik yang ada unit-unit birokrasi tersebut.

3. Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2009: 90) suatu implementasi kebijakan publik mencakup tahap interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organized*), dan tahap aplikasi (*application*). Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran suatu kebijakan yang masih bersifat umum atau belum jelas kedalam pemahaman kebijakan yang lebih bersifat teknis oprasional. Tahap pengorganisasian ini lebih pada bagaimana mengarahkan proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, berapa anggaran yang diperlukan, apa saja kelengkapan yang

dibutuhkan dan bagaimana cara atau metode pelaksanaannya. Tahap aplikasi adalah tahap penerapan dari kebijakan yang sebelumnya telah diinterpretasikan secara teknis operasional secara nyata. Tahap ini adalah tahap kongkrit dari implementasi kebijakan karena dapat dirasakan dan dilihat secara empiris.

4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu model yang biasanya dipakai untuk menjelaskan suatu fenomena implementasi yaitu model implementasi George C. Edward III. Ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (Edward dalam Agustino, 2008:149).

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edward III dalam Agustino (2008:150-154) dan Widodo (2009:96-110) sebagai berikut:

a. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Untuk itu perlu pemahaman mendalam tentang apa saja yang mempengaruhi keberhasilan komunikasi. Ada tiga indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi, antara lain yaitu:

1) Transmisi (*transmission*)

2) Kejelasan (*clarity*)

3) Keseragaman (*consistency*)

b. Sumber daya

Indikator sumber daya ini meliputi jumlah staf, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Penjelasan indikator sumber daya diatas adalah sebagai berikut:

- 1) Staff : Semua kebutuhan tentang indikator staff akan terpenuhi jika ada manajemen Sumber daya Manusia (SDM) yang baik dalam implementasi kebijakan.
- 2) Informasi : Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan atau program dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang.
- 3) Wewenang : Dalam konteks ini kewenangan formal merupakan bukti legal formal untuk menjalankan suatu implementasi publik. Kewenangan tidak boleh disalah gunakan untuk kepentingan pribadi karena hal tersebut akan menghambat implementasi atau bahkan menggagalkan implementasi kebijakan.

4) Fasilitas : fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam sumber daya. Walaupun ketiga indikator sumber daya seperti: staff, informasi, kewenangan terpenuhi tetapi tidak ada fasilitas fisik yang mendukungnya mustahil implementasi kebijakan akan berjalan. Fasilitas yang harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi.

c. Disposisi atau Sikap

Sikap setuju, acuh tak acuh dan menolak akan ada ketika implementors cukup mengetahui dan memahami isi dari kebijakan publik yang akan diimplementasikan. Jika implemetors setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah yang dapat menghambat proses implementasi. Indikator variabel disposisi antara lain yaitu:

1)Pegangkatan birokrat; pemilihan personil sebagai implementor harus benar-benar orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

2)Insentif; Salah satu cara untuk mendorong dan meningkatkan kinerja para implementors adalah dengan memanipulasi insentif. Dengan cara menambah biaya insentif pada para implementors akan menjadikan mereka lebih sungguh-sungguh dalam melaksanakan perintah.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang ringkas dan fleksibel akan memberi kontribusi dalam memberikan kemudahan dalam melakukan kerjasama dan koordinasi dalam proses implementasi suatu kebijakan. Hal tersebut dibagi menjadi dua indikator yaitu:

- 1) Standar Operasional Prosedur (SOP);
- 2) Fragmentasi

Model implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Subarsono, 2010: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

- a) Karakteristik Masalah (*tractability of the problems*). Masalah publik dalam Subarsono (2010: 95) memiliki beberapa karakteristik yaitu tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
- b) Karakteristik Kebijakan (*ability of status to structure implementation*). Kebijakan publik dalam Subarsono (2010: 97) memiliki beberapa karakteristik yaitu kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis, besarnya alokasi sumberdaya finansial

terhadap kebijakan tersebut, seberapa besar adanya keterpautan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dan seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

- c) Variabel Lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Lingkungan kebijakan publik dalam Subarsono (2010: 98) memiliki beberapa karakteristik yaitu kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, sikap dari kelompok pemilik (*Constituency Groups*), dan tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

Variabel-variabel yang dimaksudkan di atas dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

- 1) Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi :

- a. Kesukaran-kesukaran Teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan bergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya: kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

b. Keberagaman Perilaku yang Diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil.

2) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

a. Kejelasan Isi Kebijakan

Sebuah kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan haruslah mengandung konten yang jelas dan konsisten. Kebijakan dengan isi yang jelas akan memudahkan sebuah kebijakan dan akan menghindarkan distorsi atau penyimpangan dalam

pengimplementasiannya. Hal ini dikarenakan jika suatu kebijakan sudah memiliki isi yang jelas maka kemungkinan penafsiran yang salah oleh implementor akan dapat dihindari dan sebaliknya jika isi suatu kebijakan masih belum jelas atau mengambang, potensi untuk distorsi ataupun kesalahpahaman akan besar.

b. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis

Dukungan teoritis akan lebih memantapkan suatu aturan atau kebijakan yang dibuat karena tentunya sudah teruji. Namun, karena konteks dalam pembuatan kebijakan adalah menyangkut masalah social yang meski secara umum terlihat sama disetiap daerah, akan tetapi sebenarnya terdapat hal-hal yang sedikit banyak berbeda sehingga untuk mengatasi hal ini dapat dilakukan modifikasi saja.

c. Ketetapan alokasi sumberdana

Hal yang tak dapat dipungkiri dalam mendukung pengimplementasian suatu kebijakan adalah masalah keuangan/modal. Setiap program tentu memerlukan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, memonitor program, dan mengelola sumberdaya lainnya yang kesemua itu memerlukan modal.

d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana

Suatu program akan dengan sukses diimplementasikan jika terjadi koordinasi yang baik yang dilakukan antar berbagai instansi terkait baik secara vertical maupun horizontal.

e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
Badan pelaksana atau implementor sebuah kebijakan harus diberikan kejelasan aturan serta konsistensi agar tidak terjadi kerancuan yang menyebabkan kegagalan pengimplementasian.

f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan
Salah satu faktor utama kesuksesan implementasi sebuah kebijakan adalah adanya komitmen yang kuat dari aparatur dalam melaksanakan tugasnya. Komitmen mencakup keseriusan dan kesungguhan agar penerapan suatu peraturan ataupun kebijakan bisa berjalan dengan baik dan diterima serta dipatuhi oleh sasaran dari kebijakan tersebut.

g. Akses formal pihak-pihak luar
Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauhmana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan.

3) Lingkungan Kebijakan

a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
Kondisi social ekonomi masyarakat menyangkut akan hal keadaan suatu masyarakat secara umum, mulai dari pendidikan, keadaan ekonomi, dan kondisi socialnya yang secara sederhana dapat

dikatakan kepada masyarakat yang sudah terbuka dan modern dengan masyarakat yang tertutup dan tradisional. Masyarakat yang sudah terbuka akan lebih mudah menerima program-program pembaharuan daripada masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Sementara itu, teknologi sendiri adalah sebagai pembantu untuk mempermudah pengimplementasian sebuah program. Teknologi yang semakin modern tentu akan semakin mempermudah.

b. Dukungan Publik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesulitan tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya dukungan dari warga.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

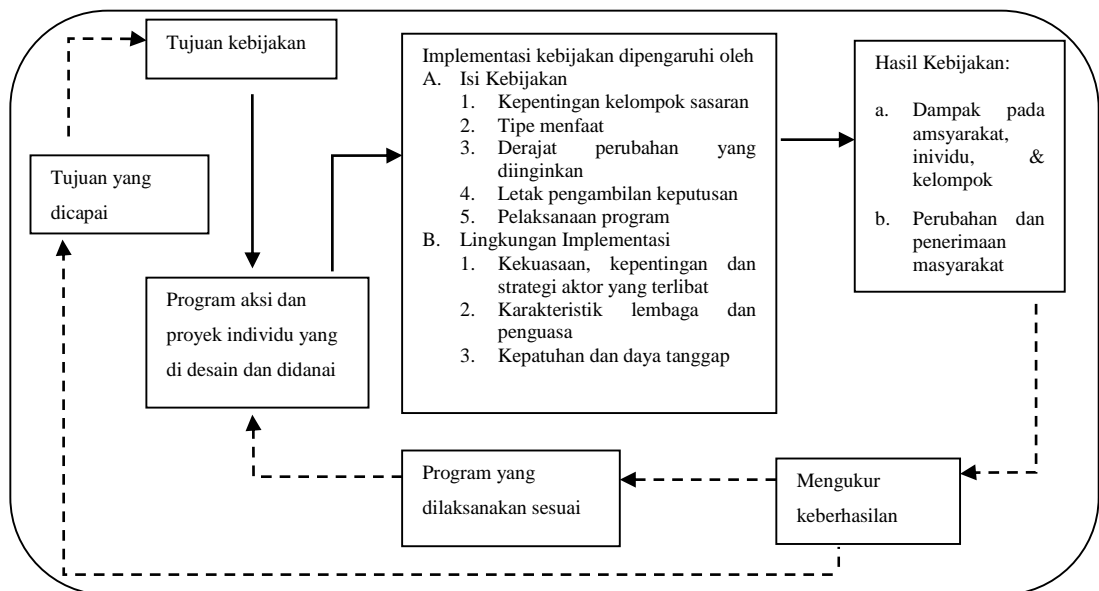
Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memilih sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka. Ada semacam kearifan lokal yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan, hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyelesaian institusi-institusi dan pejabat-pejabat. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal yang penting dalam keberhasilan kinerja kebijakan publik.

Menurut model dari teori Merilee S. Grindle (1980), bahwa Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Gambar 1.1. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber: Grindle, merilee S dalam Subarsono (2013:94)

Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan; (2) Jenis

manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Model dalam implementasi kebijakan publik yang lain, menurut Meter dan Horn dalam Subarsono (2010: 99) menyebutkan ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga bisa diwujudkan dalam tindakan nyata. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan menimbulkan anti yang berbeda-beda sehingga akan mudah menimbulkan konflik antar implementor kebijakan.

b. Sumberdaya.

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya yang bermutu, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia.

c. Komunikasi Antarorganisasi dan Penguatan Aktivitas.

Diperlukan kerjasama dan koordinasi antar instansi dalam implementasi kebijakan.

d. Karakteristik Agen Pelaksana.

Yang dimaksud dengan karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma- norma, dan pola- pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Hal- hal itulah yang mempengaruhi implementasi suatu program.

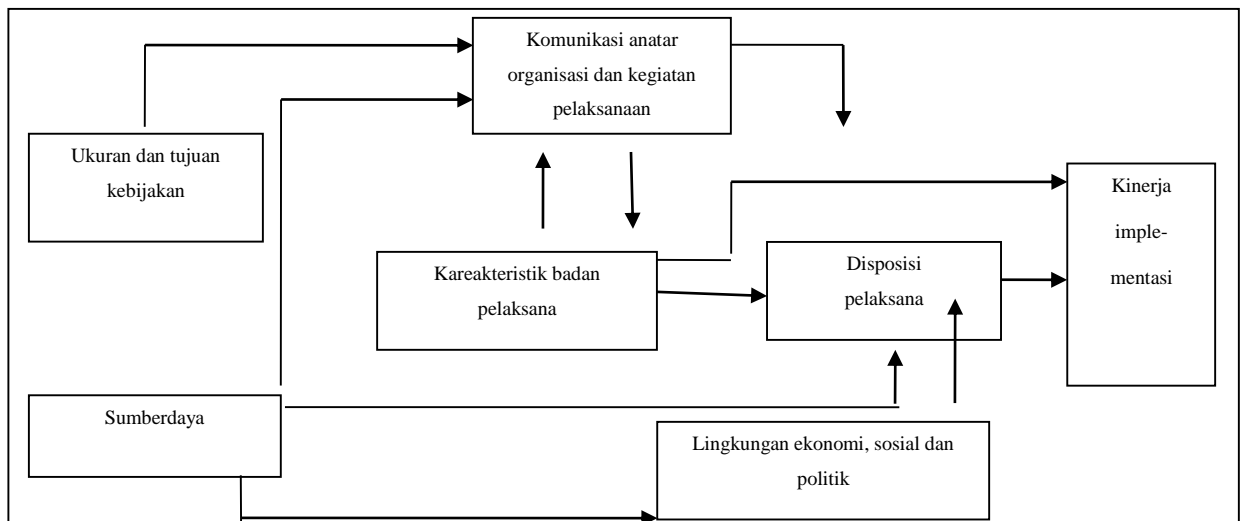
e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik.

Faktor ini mencakup berbagai hal, yaitu sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok- kelompok kepentingan memberi dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yaitu mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik di sekitar lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi Pelaksana.

Disposisi implementor mencakup tiga hal yang penting, yaitu: 1). Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; 2). Kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan 3). Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Gambar 1.2
Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Subarsono. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 100

Adapun model menurut Cheema dan Rondinelli (1983) dalam Subarsono (2010), menyebutkan :

ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu kebijakan, yaitu:

a. Kondisi lingkungan

Dalam variabel ini terdapat beberapa faktor, yaitu tipe sistem politik; struktur pembuat kebijakan; karakteristik struktur politik lokal; kendala sumberdaya; sosio kultural; derajat keterlibatan para penerima program; tersedianya infrastruktur fisik yang cukup.

b. Hubungan antar organisasi

Dalam variabel ini terdapat beberapa faktor, yaitu kejelasan dan konsistensi sasaran program; pembagian fungsi antar instansi yang pantas; standarisasi prosedur perencanaan, anggaran, implementasi dan

evaluasi; ketepatan, konsistensi dan kualitas komunikasi antar instansi; efektivitas jejaring untuk mendukung program.

c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Dalam variable ini terdapat beberapa faktor, yaitu kontrol terhadap sumberdana; keseimbangan antara pembagian anggaran dan kegiatan program; ketepatan alokasi anggaran; pendapatan yang cukup untuk pengeluaran; dukungan pemimpin politik pusat; dukungan pemimpin politik lokal; komitmen birokrasi.

d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Dalam variabel ini terdapat beberapa faktor, yaitu keterampilan teknis, manajerial dan politis petugas; kemampuan untuk mengkoordinasi, mengontrol, dan mengintegrasikan keputusan; dukungan dan sumberdaya politik instansi; sifat komunikasi internal; hubungan yang baik antar instansi dan kelompok sasaran; hubungan yang baik dengan pihak di luar pemerintah dan non government organization; kualitas pemimpin instansi yang bersangkutan; komitmen petugas terhadap program; kedudukan instansi dalam hirarki sistem administrasi.

Menurut model teori David L. Wimer dan Aidan R. Vining Welmer dan Vining (Subarsono, 2006:103) mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni:

- a) Logika Kebijakan, dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (reasonable) dan mendapatkan dukungan teoritis.
- b) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik, atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah bisa gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.
- c) Kemampuan implementator kebijakan. Tingkat kompetensi implementator mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Apabila diperhatikan berarti dalam implementasi suatu kebijakan itu dipengaruhi oleh beberapa faktor. Bukan hanya faktor sumber daya manusia saja tetapi faktor geografis dan kebudayaan juga bisa memengaruhi dalam kelancaran implementasi suatu kebijakan.

Pada intinya pendapat D.L.Weimer dan Aidan R.Vining sejalan dengan konsep Van Meter dan Van Hom bahwa harus ada komitmen yang kuat diantara semua komponen yang terlibat dalam penegakkan kebijakan publik sehingga pengawalan suatu kebijakan bisa berjalan lancar dan hal ini memerlukan komitmen yang tinggi dari semua komponen individu maupun lembaga. Oleh karena itu suatu keberhasilan dari kebijakan dibutuhkan saling kerja sama antar implementor.

Berdasarkan dari model-model implementasi yang telah dijelaskan, George C. Edwards memandang implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Karena menurut peneliti empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat suatu implementasi kebijakan. Pada permasalahan implementasi dalam penanggulangan bahaya kebakaran adalah komunikasi dan sumber daya yang dimiliki implementor (pelaksana kebijakan) dalam melaksanakan program tersebut. Sumber daya tersebut dapat meliputi, sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan fasilitas (sarana dan prasarana) yang mendukung. Serta kurangnya partisipasi masyarakat terhadap program bencana ini.

Keberhasilan suatu implementasi dipengaruhi oleh komunikasi dan disposisi dari implementor (pelaksana kebijakan) terhadap kelompok sasaran atau masyarakat. Permasalahannya saat ini adalah bagaimana implementor melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan pelaksanaan program tersebut agar tepat sasaran. Masalah berikutnya adalah sumber daya baik sumber daya manusia maupun anggaran yang terbatas menyebabkan sarana prasarana yang dimiliki tidak dapat mendukung penanggulangan bahaya kebakaran.

Selain model implementasi kebijakan publik di atas, dalam studi analisis kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yaitu analisis kebijakan dan kebijakan publik politik. Studi analisis lebih fokus kepada studi

pembuatan keputusan dan penetapan kebijakan sementara kebijakan publik politik lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dengan melihat interaksi politik sebagai faktor tertentu dalam berbagai bidang (Subarsono, 2006:5). Menurut Laswell dalam Dunn, menyatakan definisi analisis kebijakan sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan (Dunn, N. William, 2000:1).

Lester dan Stewart dalam Winarno menyebutkan bahwa terdapat dua model dalam analisis kebijakan publik, yaitu model elitis, dan model pluralis (Budi Winarno, 2002:33). Model elitis mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan pemerintah yang terdapat dibawahnya. Model elit ini, biasanya dipakai dalam negara-negara yang menerapkan sistem komunis. Model ini juga dipakai oleh pemimpin negara yang bersifat otoriter. Oleh karena itu, model ini tidak dianggap memperhatikan keinginan rakyat.

Adapun model pluralis merupakan kebalikan dari model elitis, dimana model ini lebih cenderung ke arah subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Dalam pembuatan model ini, pembuatan sebuah kebijakan dilihat dari pihak mana yang dominan dalam pembuatan kebijakan sebuah kebijakan. Model implementasi pluralis dengan mengarah pada model implementasi Lester dan Stewart dalam Winarno. Model ini berfungsi untuk menganalisis sejauh mana keberhasilan yang dicapai suatu

program, dalam hal ini adalah pencegahan mengenai masalah penanganan kebakaran dalam implementasi kebijakan publik.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. (Budi Winarno, 2002:102).

1.5.2. Pencegahan Bahaya Bencana Kebakaran

1. Pengertian Bencana

Banyak pengertian atau definisi tentang "bencana" yang pada umumnya merefleksikan karakteristik tentang gangguan terhadap pola hidup manusia, dampak bencana bagi manusia, dampak pola hidup manusia, dampak terhadap struktur sosial, kerusakan pada aspek sistem pemerintahan, bangunan dan lain-lain serta kebutuhan masyarakat yang diakibatkan oleh bencana kebakaran.

Definisi atau pengertian bencana menurut beberapa ahli dalam (Kusumasari, 2014:3-4). Menurut *Asian Disaster Reduction Centre* (2003), bencana didefinisikan sebagai gangguan serius terhadap fungsi masyarakat yang mengakibatkan kerugian manusia, material atau lingkungan yang luas melebihi kemampuan masyarakat yang terkena dampak. Sementara itu Rautela (2006), menyatakan bahwa bencana adalah sebuah kejadian yang

tidak dapat diprediksi dan terjadi secara tiba-tiba yang menyebabkan kerusakan dan kehancuran yang beserta penderitaan bagi umat manusia.

Parker (1992:65) mendefinisikan bencana sebagai sebuah kejadian alam atau kejadian hasil tangan manusia yang tidak biasa, termasuk kejadian yang disebabkan oleh kegagalan sistem teknologi yang melemahkan kapasitas respon dari komunitas manusia, kelompok individu atau lingkungan alam dan yang menyebabkan kerusakan besar, kerugian ekonomi, kehancuran, cedera, dan/atau kematian. Sedangkan menurut Noji (1997:65), bencana merupakan hasil dari kerusakan ekologi yang luas yang terkait dengan manusia dan lingkungannya, kejadiannya serius dan terjadi secara tiba-tiba (atau lambat, seperti dalam peristiwa kekeringan). Dalam skala tersebut, kejadiannya melanda masyarakat secara luas sehingga dibutuhkan usaha-usaha yang luar biasa untuk mengatasinya. Sering pula dibutuhkan bantuan pihak luar, bahkan dunia internasional untuk mengatasi kejadian ini.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, menjelaskan bahwa bencana adalah peristiwa atau rangkaian yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Dari pengertian-pengertian bencana tersebut, dapat disimpulkan bahwa bencana merupakan kejadian yang disebabkan oleh alam dan ulah

manusia yang mengakibatkan kerugian manusia, material atau lingkungan yang luas. Bencana terjadi setiap saat dan tidak dapat diprediksi waktunya.

Beberapa ahli menjelaskan bahwa bencana memberikan konsekuensi atau pengaruh bagi kehidupan masyarakat, diantaranya adalah:

1. Kurangnya kemampuan untuk bergerak atau melakukan perjalanan karena infastruktur yang rusak
2. terganggunya kesempatan pendidikan karena kerusakan sekolah atau guru dan siswa yang cidera atau cacat karena adanya tekanan, seperti trauma
3. Hilangnya warisan budaya, fasilitas keagamaan dan sumber daya manusia
4. Hilangnya pasar dan kesempatan berdagang yang disebabkan oleh gangguan bisnis jangka pendek yang diakibatkan hilangnya konsumen, pekerja, fasilitas, persediaan atau peralatan
5. Hilangnya kesempatan investor yang mungkin berpotensi menarik kembali investasi mereka
6. Sulitnya komunikasi karena kerusakan dan hilangnya infrastruktur
7. Adanya tunawisma yang disebabkan hilangnya rumah dan harta benda
8. Kelaparan karena terputusnya rantai suplai makanan yang menyebabkan kekurangan suplai makanan dan meningkatnya harga
9. Kehilangan, kerusakan dan pencemaran lingkungan

10. Kerusuhan publik ketika respon pemerintah tidak memadai.
(Kusumawati, 2014:13)

2. Pengertian Kebakaran

Salah satu jenis bencana yang dapat terjadi setiap saat adalah kebakaran. Djajadiningrat (2010:16), menyatakan bahwa kebakaran adalah api yang tidak terkendali artinya di luar kemampuan dan keinginan manusia. Kebakaran mengandung berbagai potensi bahaya baik bagi manusia, harta benda dan lingkungan. Menurut Soehatman Ramli (2010), Berikut ini bahaya utama yang di akibatkan kebakaran :

- a. Terbakar api secara langsung

Terjebak di dalam api yang sedang berkobar, panas yang tinggi akan mengakibatkan luka bakar. Luka bakar merupakan jenis luka, kerusakan jaringan, atau kehilangan jaringan akibat suhu panas atau suhu dingin yang tinggi, sumber listrik, bahan kimia, cahaya, dan radiasi.

- b. Terjebak karena Asap yang di Timbulkan.

Asap merupakan perpaduan atau campuran karbon dioksida, air, zat yang terdifusi di udara, zat partikulat, hidrokarbon, zat kimia organik, nitrogen oksida dan mineral. Ribuan komponen lainnya dapat ditemukan tersendiri dalam asap. Komposisi asap tergantung dari banyak faktor, tergantung dari jenis bahan pembakar, kelembaban, temperatur api, kondisi angin.

c. Bahaya lain akibat kebakaran

Tertimpa benda akibat runtuhnya konstruksi. Bahaya ini banyak sekali terjadi dan mengancam keselamatan penghuni, bahkan juga petugas pemadam kebakaran yang memasuki bangunan yang sedang terbakar. Bahaya lainnya dapat bersumber dari ledakan bahan atau material yang terdapat dalam ruangan yang terbakar. Salah satu bahaya yang sering terjadi adalah ledakan gas terkena paparan panas.

d. Trauma akibat kebakaran

Trauma akibat kebakaran banyak mengancam korban kebakaran yang terperangkap, panik, kehilangan konsentrasi dan akibatnya dapat berakibat fatal. Hal tersebut banyak terjadi pada kebakaran gedung bertingkat, dimana penghuninya kesulitan untuk mencari jalan keluar dari gedung yang telah dipenuhi asap.

Kebakaran adalah suatu nyala api, baik kecil atau besar pada tempat yang tidak dikehendaki, merugikan pada umumnya sukar dikendalikan. Nyala api tadi disebabkan oleh 3 unsur, yaitu bahan bakar (berupa zat padat, cair, atau gas), udara/oksigen, panas. Bila ketiga unsur itu bergabung, maka terjadilah api atau kebakaran dan membentuk suatu reaksi yang mengakibatkan terus berlangsungnya proses kebakaran. Dengan demikian, kebakaran dapat terjadi apabila ada tiga unsur yaitu : Oksigen, Panas, dan bahan yang mudah terbakar. Peristiwa terbakar adalah suatu reaksi yang hebat dari zat yang mudah terbakar dengan zat asam. Reaksi kimia yang

terjadi bersifat mengeluarkan panas, suhu yang naik di atas titik bakar mengakibatkan terjadinya kebakaran.

Penyebab kebakaran ada 3, yaitu karena kelalaian manusia, karena peristiwa alam dan karena adanya unsur kesengajaan. Kebakaran disebabkan oleh berbagai faktor, secara umum dikelompokkan sebagai berikut :

a) Faktor Manusia

Manusia sebagai salah satu faktor penyebab kebakaran antara lain : manusia yang kurang peduli terhadap keselamatan dan bahaya kebakaran, menempatkan barang atau menyusun barang yang mungkin terbakar tanpa menghiraukan norma-norma pencegahan kebakaran, pemakaian listrik melebihi kapasitas yang telah ditentukan, kurang memiliki tanggung jawab dan disiplin, dan adanya unsur-unsur kesengajaan.

b) Faktor Teknis

Kebakaran juga dapat disebabkan oleh faktor teknis khususnya kondisi tidak aman dan membahayakan yang meliputi :

1. Proses fisik / mekanis faktor penting yang menjadi peranan dalam proses ini adalah timbulnya panas akibat kenaikan suhu atau timbulnya bunga api, misalnya pekerjaan kebaikan dengan menggunakan mesin las atau kondisi instalasi listrik yang sudah tua atau tidak memenuhi standar.

2. Proses Kimia Kebakaran dapat terjadi ketika pengangkutan bahan-bahan kimia berbahaya, penyimpanan dan penanganan tanpa memperhatikan petunjuk-petunjuk yang ada.
3. Faktor Alam salah satu penyebab adanya kebakaran dan peledakan akibat faktor alam adalah petir dan gunung meletus yang dapat menyebabkan kebakaran hutan yang luas dan juga perumahan-perumahan yang dilalui oleh lahar panas dan lain-lain (Sagala, 2008).

3. Klasifikasi Kebakaran

Klasifikasi kebakaran bertujuan untuk mempermudah usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran. Klasifikasi kebakaran digunakan untuk memilih media (bahan) pemadam yang tepat menurut kelas kebakaran dan karakteristik media yang terbakar (Iswara, 2011). Kebakaran digolongkan menjadi golongan A, B, C dan D dan jenis-jenis Alat Pemadam Api Ringan (Jenis air, busa, tepung kering dan gas). (Iskandar, 2005).

- a. Kelas A yaitu kebakaran yang disebabkan oleh benda-benda padat, misalnya kertas, kayu, plastik, karet, busa dan lain-lainnya. Media pemadaman kebakaran untuk kelas ini berupa: air, pasir, karung goni yang dibasahi, dan Alat Pemadam Kebakaran (APAR) atau racun api tepung kimia kering.
- b. Kelas B yaitu kebakaran yang disebabkan oleh benda-benda mudah terbakar berupa cairan, misalnya bensin, solar, minyak

tanah, spirtus, alkohol dan lain-lainnya. Media pemadaman kebakaran untuk kelas ini berupa: pasir dan Alat Pemadam Kebakaran (APAR) atau racun api tepung kimia kering. Dilarang memakai air untuk jenis ini karena berat jenis air lebih berat dari pada berat jenis bahan di atas sehingga bila kita menggunakan air maka kebakaran akan melebar kemana-mana.

- c. Kelas C yaitu kebakaran yang disebabkan oleh listrik. Media pemadaman kebakaran untuk kelas ini berupa Alat Pemadam Kebakaran (APAR) atau racun api tepung kimia kering. Matikan dulu sumber listrik agar kita aman dalam memadamkan kebakaran.
- d. Kelas D yaitu kebakaran yang diakibatkan oleh terbakarnya benda-benda logam seperti aluminium, baja, seng, benda logam lainnya.

4. Pencegahan Kebakaran

Penanggulangan kebakaran adalah segala upaya untuk mencegah timbulnya kebakaran dengan berbagai upaya pengendalian setiap perwujudan energi, pengadaan sarana proteksi kebakaran dan sarana penyelamatan serta pembentukan organisasi tanggap darurat untuk memberantas kebakaran (Dinas Pemadam Kebakaran, 2002).

Pencegahan Kebakaran, yaitu semua tindakan yang berhubungan dengan pencegahan, pengamatan dan pemadaman kebakaran meliputi perlindungan jiwa dan keselamatan manusia serta perlindungan

kekayaan (Suma'mur, 1996). Pencegahan kebakaran dan pengurangan korban tergantung dari lima prinsip pokok menurut (Suma'mur, 1996) sebagai berikut :

- a. Pencegahan kecelakaan sebagai akibat kecelakaan atau kecelakan atau keadaan panik.
- b. Pembuatan bangunan yang tahan api.
- c. Pengawasan yang teratur dan berkala.
- d. Penemuan kebakaran pada tingkat awal dan pemadamannya.
- e. Pengendalian kerusakan untuk membatasi kerusakan sebagai akibat kebakaran dan tindakan pemadamannya.

Adapun macam-macam alat pemadam menurut (Kantor Pemadam Semarang, 2008), yaitu : 1) Peralatan tradisional Misalnya : karung goni, pasir, kain, air, pohon pisang, pasir; dan 2) Peralatan modern Misalnya : APAR, Hydrant, *Sprinkler system*, Partisi.

1.6. Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian berisi tentang aspek-aspek yang terkait dengan persoalan yang akan digali oleh peneliti dalam menggambarkan fakta yang sebenarnya dengan masalah yang akan diteliti. Fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini adalah mengenai implementasi program pencegahan kebakaran yang dilakukan Dinas Pemadam Kebakaran dan masyarakat berdasarkan Perda No. 2 Tahun 1994 Tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang.

Adapun fenomena penelitian yang akan diteliti berdasarkan pada Perda No. 2 Tahun 1994, pada bab II tentang pencegahan umum yang meliputi bentuk atau aspek-aspek sebagai berikut :

1) Implementasi Penanggulangan Bahaya Kebakaran :

1. Aspek pengawasan : kondisi alat masak, peralatan elektronik, cara penyimpanan bahan kimia, dan pengelasan
2. Aspek keamanan : kondisi instalasi listrik, instalasi gas, dan merokok
3. Aspek ketersediaan sarana dan prasarana : kondisi tempat pembuangan dan pembakaran sampah, pembuangan dan penyimpanan bahan kimia, peralatan pemadam kebakaran, pendidikan dan pelatihan petugas pemadam kebakaran, komunikasi dan informasi serta edukasi tentang pencegahan bahaya kebakaran
4. Kesesuaian prosedur : prosedur pencegahan dan penanggulangan bahaya

kebakaran

Disisi lain, selain implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1994, juga terdapat faktor penghambat yang terjadi dan untuk menjawab hambatan tersebut akan digali dan ditemukan pada saat penelitian berlangsung di lapangan yang dimana akan dianalisis oleh peneliti.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Metode penelitian adalah cara ilmiah untuk memperoleh data dalam penelitian dengan tujuan tertentu, (dalam Sugiyono, 2009:2). Metode penelitian merupakan peran yang penting dalam suatu penelitian, karena dengan metode penelitian yang tepat dapat memperlancar proses penelitian dan hasil yang diperoleh dapat dipercaya dan dapat dipertanggungjawabkan. Ditinjau dari permasalahan penelitian ini yaitu tentang implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 1994 tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran dalam program pencegahan bahaya kebakaran yang dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif.

Metode kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Sugiyono (2010: 2014), menjelaskan bahwa metodologi kualitatif merupakan metode penelitian

yang berlandaskan postpositivisme, yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snow ball* dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Menurut Bogdan dan Taylor (1975 :5) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Moleong, 2013 : 4). Dalam penelitian kualitatif metode yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumen. (Moleong, 2013 :5).

1.7.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat penelitian dilakukan dengan ditetapkan lokasi, akan dapat lebih mudah untuk mengetahui dimana tempat suatu penelitian akan dilakukan. Lokasi atau wilayah yang dipilih dalam penelitian ini adalah Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dipilih menjadi lokus atau wilayah penelitian karena Dinas Pemadam Kebakaran lembaga pemerintah yang

merupakan kepanjangan tangan dari Walikota Semarang yang melaksanakan tugas dalam penanggulangan bahaya kebakaran.

Pemilihan lokasi penelitian atas dasar instansi tersebut berkaitan langsung dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini dan Kota Semarang merupakan kota yang terletak di Provinsi Jawa Tengah yang keadaan wilayahnya berpenduduk padat yang sangat berpotensi menimbulkan bahaya kebakaran.

1.7.3. Subjek atau Informan Penelitian

Subjek penelitian yang dimaksud dalam hal ini adalah individu atau kelompok yang diharapkan peneliti dapat menceritakan apa yang ia ketahui tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti atau dengan kata lain dapat disebut sebagai informan. Teknik pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Dimana teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan orang tersebut dianggap paling tahu tentang apa yang diharapkan, sehingga memudahkan peneliti menjelajahi objek atau situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2009: 218-219).

Informan adalah orang yang diwawancara dan diminta informasi karena orang tersebut diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta dari suatu objek penelitian (Bungin, 2007: 115). Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara dalam mendapatkan informasi dan data. Informan dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang mengerti, memiliki pengetahuan dan peranan penting dalam implementasi

program pencegahan bahaya kebakaran yang dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

Informan yang dipilih harus memahami implementasi penanggulangan bencana kebakaran di Kota Semarang. Kriteria yang menjadi pedoman dan penentuan informan adalah bahwa yang akan dipilih benar-benar orang-orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti atau setidaknya mengetahui persoalan yang terdapat dalam penanggulangan bencana kebakaran. Informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Masyarakat Kota Semarang
2. Kepala Bidang Pencegahan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.
3. Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang
4. Kepala Seksi Bina Teknis Pencegahan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang.

1.7.4. Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode deskriptif. Pemilihan tipe ini didasarkan pada pertimbangan tujuan penelitian, bahwa penelitian yang disusun ini termasuk ke dalam penelitian deskriptif. Penelitian ini bersifat deskriptif karena peneliti hanya ingin memberikan suatu gambaran mengenai keadaan di lapangan terkait bagaimana implementasi program pencegahan bahaya kebakaran yang dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota

Semarang sesuai Tupoksinya terhadap Perda No. 2 Tahun 1994 tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran. Jenis penelitian deskriptif ini dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena (Prasetyo dan Jannah, 2005: 42).

Dalam penelitian ini, peneliti berusaha menggambarkan secara detail mengenai keadaan di lapangan terkait proses, kendala serta upaya dalam program pencegahan bahaya kebakaran yang dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang. Selain itu, penelitian deskriptif juga bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih (Soehartono, 1995: 35). Hasil akhir dari penelitian ini biasanya berupa tipologi atau pola-pola mengenai fenomena yang sedang dibahas (Prasetyo dan Jannah, 2005: 42).

Dengan demikian, metode deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau peristiwa yang terjadi dan memaparkan objek penelitian berdasarkan kenyataan yang ada secara kronologis dan sistematis untuk kemudian dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum tertentu dalam memecahkan permasalahan. Bersifat deskriptif karena penelitian ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan penulisan ilmiah tersebut.

1.7.5. Sumber Data Penelitian

Sumber data adalah tempat dimana data diperoleh, diambil dan dikumpulkan. Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumentasi dan lain-lain, yang disebut sebagai data sekunder (Moleong, 2008:157). Sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini diperoleh dari :

1.7.5.1. Sumber Data Primer

Data primer adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau di wawancarai (Moleong, 2008:157). Data primer dapat diperoleh dengan melakukan kegiatan pengamatan secara langsung di lapangan dengan pihak terkait: unsur Pemerintah Kota melalui Dinas Pemadam Kebakaran dan masyarakat Kota Semarang yang rawan terjadi bencana kebakaran serta observasi di lapangan.

1.7.5.2. Sumber Data Sekunder

Selain data primer sebagai data utama berupa kata-kata atau tindakan, terdapat data sekunder sebagai data tambahan yang berasal dari sumber tertulis (Moleong, 2008: 159). Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya. Sumber dari data sekunder ini berfungsi untuk melengkapi dan menganalisa serta memperkuat kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian. Sumber data sekunder berisi catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet, dan sumber-sumber lainnya. Dalam penelitian ini, penulis mendapatkan data sekunder dari buku dan internet serta dokumen-dokumen pendukung lainnya,

yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan, seperti foto yang terkait dengan penelitian ini foto lokasi penelitian, foto saat wawancara dan foto saat pengamatan.

1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah alat dan cara untuk mengumpulkan data.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi, dokumentasi dan studi pustaka.

1.7.6.1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Metode wawancara mempunyai bermacam-macam bentuk, yaitu diantaranya wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur. Dalam penelitian ini wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur. Dalam wawancara tidak terstruktur, responden biasanya terdiri atas mereka yang terpilih saja karena sifat-sifatnya yang khas. Biasanya mereka memiliki pengetahuan yang mendalam situasi, dan mereka lebih mengetahui informasi yang diperlukan. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur dengan menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara (*interview guide*) terhadap sumber yang mengetahui secara lebih mendalam dengan permasalahan penelitian.

Untuk memperoleh data tentang implementasi program pencegahan bahaya kebakaran sebagaimana Perda Nomor 2 Tahun 1994, maka peneliti akan melakukan wawancara dengan informan yaitu Kepala Dinas pemadam kebakaran dan Kepala bidang pencegahan kebakaran yang mengetahui setiap alur kegiatan penanggulangan bencana bahaya kebakaran di Kota Semarang, serta masyarakat Kota Semarang yang berpotensi atau terkena bencana bahaya kebakaran di daerahnya.

1.7.6.2. Observasi

Teknik observasi atau pengamatan didasarkan atas pengalaman secara langsung. Teknik ini juga memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe observasi Non-Partisipan (*Non-Participant Observation*). Peneliti hanya mencatat, menganalisis dan selanjutnya dapat membuat kesimpulan tentang perilaku masyarakat yang sedang diamati. Dalam menanggulangi dan mencegah kebakaran Dinas Pemadam terdiri dari Kepala Dinas yang bertugas mengatur alur setiap kegiatan penanggulangan bahaya kebakaran, beberapa staf bidang lainnya seperti bidang pelayanan, pencegahan dan kesiapsiagaan, serta seksi kedaruratan dan logistik.

1.7.6.3. Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda, dan sebagainya (Arikunto, 2002 : 206). Metode

dokumentasi adalah suatu cara untuk mendapatkan data mengenai hal-hal atau variabel dengan membuka kembali catatan, daftar riwayat hidup, transkrip dan lain-lain yang disebut dokumen. Dokumen adalah rekaman peristiwa yang lebih dekat dengan percakapan, menyangkut persoalan pribadi, dan memerlukan interpretasi yang berhubungan sangat dekat dengan konteks rekaman peristiwa tersebut (Bungin, 2011: 142). Dalam menggunakan metode dokumentasi ini peneliti memegang chek-list untuk mencari variabel yang sudah ditentukan. Menurut Moleong (2008:160-163), studi dokumentasi biasanya dibagi atas dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen pribadi adalah catatan atau karangan seseorang secara tertulis tentang tindakan, pengalaman, dan kepercayaannya. Sedangkan dokumen resmi terbagi atas dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga masyarakat tertentu yang digunakan dalam kalangan sendiri. Dokumen internal berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, misalnya majalah, buletin, pernyataan, dan berita-berita yang disiarkan kepada media massa. Dalam penelitian ini metode dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan data tertulis yang berkaitan dengan masalah penelitian, yaitu arsip-arsip, dokumen-dokumen, maupun rekaman kegiatan atau aktifitas dari pihak-pihak terkait mengenai kerja Dinas Pemadam Kebakaran dalam menanggulangi bahaya kebakaran.

1.7.6.4. Sumber Pustaka

Teknik pengumpulan data melalui sumber pustaka dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, peraturan, laporan-laporan, dokumen serta melalui internet.

1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Bogdan & Biklen 1982, analisis data Kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasi data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (dalam Moleong, 2013 : 248). Di pihak lain, Analisis Data Kualitatif (Seiddel, 1998), prosesnya berjalan sebagai berikut:

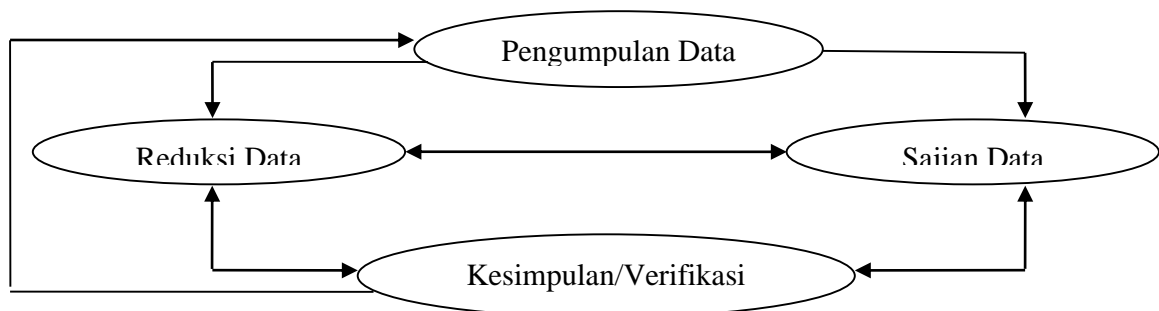
- a. Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri,
- b. Mengumpulkan, memilah-milah, mengklarifikasikan, mensintesis, membuat ikhtisar, dan membuat indeksinya
- c. Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum. (dalam Moleong, 2013 : 248)

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Data diperoleh, kemudian dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Dimulai dari

wawancara, observasi, mengedit, mengklarifikasi, mereduksi, selanjutnya aktivitas penyajian data serta mengumpulkan data.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif Milles dan Huberman. Analisis data dilakukan secara induktif, yaitu mulai dari lapangan atau fakta empiris dengan terjun kelapangan, mempelajari, menganalisis, menafsir dan menarik kesimpulan dari fenomena yang ada dilapangan. Analisis data didalam penelitian kualitatif dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data. Kegiatan analisis ini meliputi: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Secara sistematis dijelaskan oleh Miles dan Huberman sebagai berikut:

Gambar 1.3
Komponen dalam Analisis Data (*Interactive Model*)



Sumber: Miles dan Huberman (Burhan Bungin 2003:69)

1. Pengumpulan data

Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi dicatat dalam catatan lapangan yang terdiri dari dua bagian yaitu deskriptif dan reflektif. Catatan deskriptif adalah catatan alami, catatan tentang apa yang dilihat, didengar, disaksikan, dan dialami sendiri oleh peneliti tanpa adanya pendapat dan penafsiran dari peneliti terhadap fenomena yang dialami. Catatan deskriptif adalah catatan yang berisi kesan, komentar, pendapat, dan tafsiran peneliti tentang temuan yang dijumpai, dan merupakan bahan rencana pengumpulan data untuk tahap berikutnya.

2. Reduksi Data

Semakin lama peneliti melakukan penelitian di lapangan maka akan diperoleh data yang semakin banyak, kompleks dan rumit sehingga perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2009:247). Dengan demikian data yang direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dan akan lebih mempermudah peneliti untuk melanjutkan penelitian selanjutnya serta mencari bila diperlukan. Dengan melakukan reduksi data, maka peneliti akan merangkum dan mengambil data pokok yang penting, membuat kategorisasi, berdasarkan huruf besar, kecil dan angka.

3. Penyajian Data (*Display Data*)

Dalam penelitian ini, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori dan sebagainya. Yang paling sering

digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2009:249). Dalam penelitian ini pun penulis mendeskripsikan tentang Implementasi pencegahan bahaya kebakaran yang dilakukan dinas pemadam dalam menjalankan tugas dan fungsinya di Kota Semarang dengan menggunakan teks yang bersifat naratif. Selain dengan menggunakan teks naratif, penulis juga menggunakan grafik, gambar atau tabel-tabel untuk menyajikan data. Dengan melakukan penyajian data maka akan mempermudah memahami apa yang terjadi dan dapat merencanakan kegiatan selanjutnya berdasarkan pemahaman mengenai apa yang terjadi.

4. Kesimpulan/*Conclusion Drawing*

Kesimpulan awal dalam penelitian kualitatif hanya bersifat sementara dan bisa berubah jika tidak ada bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data. Apabila kesimpulan yang diambil pada tahap awal penelitian didukung oleh bukti-bukti kuat, valid dan konsisten saat pengambilan data maka kesimpulan yang dikemukakan akan menjadi kesimpulan yang kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan penemuan baru yang belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang – remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi lebih jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

Karena penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka dalam penyimpulan data peneliti menggunakan teknik induktif, yang

mengambil dengan berdasar fakta-fakta yang ada dilapangan secara khusus yang di tarik kesimpulan secara umum. Sehingga membentuk suatu kesimpulan yang baru, utuh dan saling terkait satu dengan yang lain.

Keempat komponen tersebut di atas, saling interaktif yaitu saling mempengaruhi dan terkait. Pertama-tama peneliti melakukan penelitian di lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data yang dikumpulkan dirasa sudah cukup maka diadakan reduksi data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tersebut selain dilakukan, maka diambil suatu keputusan atau verifikasi.

1.7.8. Keabsahan Data

Keabsahan data diterapkan dalam rangka membuktikan kebenaran temuan hasil penelitian dengan kenyataan dilapangan. Maksud dari keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan harus memenuhi:

- a. Mendemonstrasikan nilai yang benar
- b. Menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan , dan
- c. Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya. (Moleong, 2013: 321)

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pengujian keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan yang keabsahan data yang

memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. (Moleong, 2013: 330).

Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dengan sumber, dimana dalam triangulasi ini sumber-sumber yang ada digunakan untuk membandingkan dan mengecek kembali hasil dari berbagai macam metode yang digunakan dalam penelitian ini berarti disini diperlukan format wawancara/protokol wawancara (dalam metode wawancara), catatan pengamatan (dalam metode observasi), serta data-data lain yang akurat yang dapat menunjang penelitian ini.

Triangulasi dengan sumber data dapat ditempuh dengan jalan sebagai berikut:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
Penulis membandingkan data hasil pengamatan mengenai implementasi pencegahan kebakaran yang dinas pemadam kebakaran sesuai Perda Nomor 2 tahun 1994 dengan cara kerja dinas pemadam kebakaran dalam menanggulangi kebakaran yang ada di Kota Semarang. Hasil perbandingan antara pengamatan dengan hasil wawancara sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan.
- b. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
Penulis membandingkan pandangan beberapa informan dari berbagai kalangan mengenai implementasi pencegahan kebakaran yang dinas

pemadam kebakaran sesuai Perda Nomor 2 tahun 1994. Hasil perbandingan antara data wawancara dengan informan yang berbeda-beda hampir semuanya sama atau sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan.

- c. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan (Moleong, 2008:331).

Penulis membandingkan informasi dari beberapa informan dalam penelitian ini. Penulis juga mengkroscek informasi dari beberapa masyarakat khususnya masyarakat yang terkena bencana bahaya kebakaran yaitu di perumahan dan perkantoran. Hasil perbandingan antara hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan hampir semuanya sama atau sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan. Triangulasi data dengan memanfaatkan penggunaan sumber inilah yang membantu peneliti mendapatkan data yang benar-benar valid.