

BAB IV

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab IV ini akan menjelaskan lebih lanjut mengenai Implementasi Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang. Seluruh data yang telah didapat selama proses penelitian dianalisis sesuai dengan fokus dan kajian penelitian. Pada bab ini akan menjawab tujuan dari penelitian yang dilakukan mengenai Implementasi Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang adalah sebagai berikut :

4.1. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang

Implementasi merupakan tahap di mana satu program dilaksanakan secara maksimal dan tercapainya tujuan dari program. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan. Kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu program tidak akan berarti apa-apa jika tidak dilaksanakan dengan baik dan benar, dengan kata lain implementasi merupakan tahap yang penting dalam siklus kebijakan.

Latar belakang Pemerintah Kota Semarang membuat peraturan Daerah Kota Semarang No 2 Tahun 1994 Tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran adalah menimbang bahwa semakin meningkatnya pembangunan dan perkembangan Kota Semarang, bahaya dan akibat yang luas terhadap keselamatan jiwa maupun harta benda yang secara langsung dapat menghambat

kelancaran pembangunan sehingga diperlukan penanggulangan secara dini dan terus menerus.

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.

Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1994 ini 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.

Dalam rangka penyelenggaraan implementasi kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang, Dinas Pemadam Kebakaran membutuhkan kerja sama dengan instansi lain yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Tata Kota dan Perumahan, dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk berpartisipasi agar implementasi kebijakan penanggulangan

bahaya kebakaran berjalan secara optimal. Peran serta yang dibutuhkan bisa berupa bentuk pengawasan seperti :

1. Dinas Pekerjaan Umum dengan melakukan perbaikan jalan dan sarana umum sehingga pencegahan kebakaran dapat berjalan dengan cepat
2. Dinas Tata Kota dan Perumahan dengan memberikan ijin pendirian bangunan supaya tertib dan tidak padat penduduk
3. Satpol PP dengan melakukan penertiban, pengaturan, dan pengawasan daerah kumuh yang dipadati oleh bangunan liar

Dengan demikian, Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang dapat dilihat melalui aspek pengawasan, keamanan, ketersediaan sarana dan prasarana, dan kesesuaian prosedur.

4.1.1 Pengawasan

Pengawasan merupakan proses pemantauan yang dilakukan sebagai langkah untuk mengetahui apakah kegiatan pelaksanaan di lapangan telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan yang baik maka ketimpangan terhadap aturan yang telah ditetapkan bisa diminimalisir. Sebab tanpa dilakukan pengawasan, maka akan mengalami kesulitan dalam mengukur tingkat keberhasilan dari aturan yang telah ditetapkan.

Peneliti telah melakukan penelitian apakah aspek pengawasan terhadap kondisi alat masak, peralatan elektronik, cara menyimpan bahan kimia, dan pengelasan sudah dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan

Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tentang penanggulangan bahaya kebakaran.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan penulis terhadap masyarakat dan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dalam implementasi pencegahan bahaya kebakaran, petugas tidak melakukan pengawasan tentang bahaya kebakaran secara langsung ke masyarakat.

Cara-cara yang benar tentang pengawasan terhadap kondisi peralatan masak, peralatan elektronik, cara penyimpanan bahan kimia, dan pengelasan tidak dilaksanakan oleh masyarakat. Pada kenyataannya masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat yang dapat menimbulkan bahaya kebakaran terutama pada banyak instalasi gas yang tidak sesuai dengan standart, ditemukan selang regulator yang sudah aus yang rawan terjadi kebocoran gas, menempatkan gas terlalu dekat dengan sumber api, dan steker ganda.

Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dalam melakukan pengawasan tidak mengecek langsung ke lapangan sehingga kebakaran masih juga terjadi. Hal ini juga disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat akan bahaya kebakaran.

4.1.2 Keamanan

Keamanan terhadap bahaya kebakaran sifatnya sangat penting, dengan melakukan langkah keamanan maka akan terlindung dari bahaya kebakaran.

Langkah keamanan yang terbaik untuk mencegah bahaya kebakaran adalah dengan menekan resiko terjadinya kebakaran.

Hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan penulis pada masyarakat telah ditemukan kelalaian tentang keamanan yaitu pemasangan instalasi listrik, instalasi gas yang salah, merokok dan membuang puntung rokok di sembarang tempat yang dilakukan oleh masyarakat. Kelalaian tersebut meliputi pemasangan instalasi gas dan listrik yang tidak sesuai dengan standart, colokan ganda, dan merokok di dekat sumber api. Pelanggaran keamanan tersebut dapat menimbulkan bahaya kebakaran. Kelalaian tersebut diakibatkan karena masyarakat dan Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang tidak melakukan tindakan keamanan dalam implementasi pencegahan bahaya kebakaran. Hal ini juga disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat akan bahaya kebakaran.

4.1.3 Ketersediaan sarana dan prasarana

Ketersediaan sarana dan prasarana terhadap bahaya kebakaran merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Dinas Pemadam Kebakaran beserta masyarakat agar terhindar dari bahaya kebakaran, oleh karena itu ketersediaan sarana dan prasarana untuk mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran harus terpenuhi.

Hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan penulis pada Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang dan masyarakat telah ditemukan kelalaian dan kekurangan dalam menyiapkan dan menyediakan sarana dan prasarana yaitu tempat pembuangan dan pembakaran sampah

yang salah tidak pada tempatnya, tempat pembuangan dan penyimpanan bahan kimia yang sembarangan, kurangnya peralatan pemadam kebakaran, pendidikan dan pelatihan petugas pemadam kebakaran belum terpenuhi guna meningkatkan ketrampilan petugas pemadam kebakaran, komunikasi dan informasi serta edukasi yaitu kurangnya penyuluhan tentang mencegah dan menanggulangi kebakaran kepada masyarakat.

4.1.4 Kesesuaian prosedur

SOP sebagai pedoman yang menjelaskan prosedur pelaksanaan kegiatan operasi penanggulangan bahaya kebakaran atau acuan dalam melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tatakerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.

Untuk mempermudah penanggulangan kebakaraan, Dinas Pemadam Kebakaran Semarang telah menyiapkan dan melaksanakan Prosedur penanganan kebakaran Standar Operating Procedure (SOP) Pemadaman Kebakaran.

4.2. Faktor Penghambat dalam Implementasi Penanggulangan Bahaya Kebakaran di Kota Semarang

Merujuk pada hasil penelitian yang terkait dengan faktor penghambat dalam pelaksanaan penanggulangan bahaya kebakaran yaitu faktor lemahnya pengawasan, kurangnya sumber daya, kurangnya kesadaran masyarakat, dan kurangnya sosialisasi. Dengan demikian, dalam kaitannya dengan konteks teori George C. Edward III yaitu 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). George Edward III (dalam Winarno, 2008) berpandangan bahwa implementasi adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi merupakan tahap kebijakan antara pembentukan program dan konsekwensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Apabila suatu program tidak tepat atau tidak bisa mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka program itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun program itu diimplementasikan dengan baik, sedangkan suatu program yang cemerlang mungkin juga akan menghadapi kegagalan bila program tersebut kurang diimplementasikan dengan baik. Beranjak dari pandangan tersebut, dapat diperoleh gambaran bahwa implementasi suatu program mempunyai peran penting dan menentukan dalam menanggulangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang ini, faktor-faktor yang menghambat adanya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tersebut yang penulis uraikan sebagai berikut :

Lemahnya pengawasan merupakan bentuk sikap dari pelaksana kebijakan, maka lemahnya pengawasan adalah bentuk dari disposisi. Dengan demikian, menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan

“kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan baik. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius. Dengan kata lain, jika pengawasan dilakukan dengan baik maka kebijakan akan berjalan dengan baik, sebaliknya jika tidak dilakukan pengawasan maka kebijakan tidak akan berjalan dengan baik.

Bentuk penolakan dapat bermacam-macam seperti yang dikemukakan Edward III tentang ”zona ketidakacuhan” dimana para pelaksana kebijakan melalui keleluasaanya (diskresi) dengan cara yang halus menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan tindakan penghambatan lainnya.

Dalam hal lemahnya pengawasan terhadap kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran sesuai dengan teori George Edward III yang menjelaskan faktor disposisi atau sikap sebagai pengaruh dalam implementasi suatu kebijakan. Masalah kebakaran sudah sering terjadi sehingga meninggalkan dampak kerusakan yang besar. Untuk itu, warga menuntut keseriusan pemerintah daerah mengatasinya. Tindakan pembiaran akan menimbulkan ekspresi kekecewaan mendalam masyarakat atas kinerja pemerintah daerah.

Selama ini pengawasan terhadap keberadaan masyarakat yang rentan kebakaran oleh aparat Pemerintah Kota Semarang belum optimal. Hal tersebut terlihat dari masih banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh sebagian masyarakat dalam hal ini pedagang yang rentan kebakaran. Aparat Pemerintah belum menunjukkan perhatian yang serius terhadap perkembangan masyarakat di suatu wilayah tertentu. Aparat Pemerintah baru bertindak apabila ada sorotan dari masyarakat dan mulai timbul masalah. Dengan demikian aparat pemerintah selalu terlambat dalam bertindak. Kondisi tersebut diperparah dengan tidak adanya pengecekan di lapangan yang digelar secara rutin, sehingga seringkali terlihat bahwa pencegahan kebakaran masih terkesan setengah hati.

Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat pemerintah Kota Semarang dalam hal ini Dinas Damkar Semarang, maka implementasi penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang tidak berjalan dengan optimal sesuai dengan kebijakan atau peraturan yang telah dibuat karena sikap acuh tak acuh dari pemerintah terhadap kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran.

Kurangnya sumber daya. Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut

tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

Dalam faktor kurangnya sumber daya terhadap kebijakan penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang sesuai dengan teori George Edward III yang menjelaskan faktor sumber daya sebagai pengaruh dalam implementasi suatu kebijakan. Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber daya merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber daya yang penting meliputi, staff dengan jumlah yang memadai dan tepat dengan keahlian yang diperlukan, sumber daya fasilitas berupa sarana dan prasarana, dan sumber daya finansial yaitu berupa anggaran dana.

Faktor sumber daya manusia menjadi penghambat dalam implementasi penanggulangan bahaya kebakaran. Penghambat tersebut terjadi karena keterbatasan sumber daya manusia yang tersedia baik secara kualitas maupun kuantitas dalam pelaksanaan pencegahan kebakaran yang dilakukan Dinas Pemadam Kebakaran sehingga dalam implementasinya belum maksimal. Kendala yang ada pada aspek sumber daya manusia dalam pelaksanaan pencegahan kebakaran yang dilakukan Damkar Kota Semarang masih

ditemukan kendala yaitu belum adanya rekrutmen pegawai baru sehingga masih belum sesuai dengan harapan dan belum tercapai secara maksimal.

Sumber daya fasilitas yaitu berupa sarana dan prasarana yang tersedia pada pelaksanaan kebijakan atau program. Sarana dan prasarana menjadi sangat penting karena dengan ketersediaan sarana dan prasarana maka suatu kegiatan yang telah direncanakan dapat berjalan. Tanpa adanya sarana dan prasarana manusia tidak bisa melakukan kegiatannya dengan baik karena tempat, alat, dan perlengkapan yang dibutuhkan tidak tersedia.

Sarana dan Prasarana merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas Dinas Pemadam Kebakaran dengan keterbatasan dan kurangnya sarana dan prasarana tersebut menjadi hambatan bagi Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang sehingga implementasi penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang tidak berjalan sesuai dengan harapan masyarakat.

Sumber daya finansial merupakan faktor yang tidak dapat dihindari dalam mendukung implementasi kebijakan. Setiap kegiatan tentu memerlukan anggaran untuk mendukung kebijakan atau program. Namun, kenyataannya implementasi penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang terkendala oleh masalah dana yang terbatas yang diberikan oleh Pemerintah Kota Semarang melalui dana APBD. Hambatan atau kendala dalam penyerapan dana yang disalurkan pemerintah daerah ke Dinas Pemadam Kebakaran Semarang karena adanya skala prioritas yang dibuat untuk membedakan kebutuhan mana yang hendak diprioritaskan dan kebutuhan mana yang harus ditunda

pemenuhannya. Hal ini karena alokasi dana dari pemerintah untuk pengadaan sarana dan prasarana pada kenyataannya masih kurang dan tidak dapat memenuhi seluruh kebutuhan di Dinas Pemadam Kebakaran Semarang.

Kurangnya kesadaran masyarakat merupakan faktor penghambat yang ditemukan di lapangan tidak sesuai dengan teori Edward III karena setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tergantung pada lingkungan dan kebudayaan/kebiasaan yang berbeda-beda untuk dapat diterapkan pada masyarakat. Upaya pencegahan bahaya kebakaran yang dilakukan oleh Dinas Pemadam Kebakaran Semarang ini menemui hambatan/kendala dari masyarakat yaitu tidak memiliki kesadaran atau kepedulian terhadap penanggulangan kebakaran.

Masyarakat kurang mendukung tindakan pencegahan dan penanggulangan kebakaran sehingga tujuan petugas pemadam kebakaran memberikan pelayanan tidak berjalan dengan maksimal. Seperti kurangnya kesadaran masyarakat/pengguna jalan ketika mobil pemadam kebakaran menuju lokasi kebakaran karena menghambat kelancaran menuju lokasi kejadian kebakaran serta kemacetan yang terjadi di jalan raya dan persimpangan jalan. Adanya portal atau gapura di setiap gang/jalan menuju lokasi kejadian kebakaran, belum lagi kerumunan warga yang melihat kejadian kebakaran sehingga menyulitkan pekerjaan pemadam kebakaran.

Masyarakat juga kurang mempunyai kepedulian dan kesadaran untuk menjaga kondisi keamanan pada peralatan dan bahan-bahan yang rawan kebakaran di lingkungan sekitar mereka. Akibat dari kurangnya kesadaran

masyarakat, maka implementasi penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang tidak berjalan dengan maksimal sesuai dengan kebijakan atau peraturan yang telah dibuat yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tentang penanggulangan bahaya kebakaran di Kota Semarang.

Kurangnya sosialisasi merupakan bentuk dari komunikasi yang kurang berhasil. Faktor kurangnya sosialisasi ini sesuai dengan teori George C. Edward III, menurut Edward III dalam Widodo (2011 :98) mengemukakan komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Dengan kata lain, kurangnya sosialisasi mengakibatkan kebijakan tidak berjalan dengan baik, sebaliknya jika dilakukan sosialisasi dengan benar maka pelaksanaan kebijakan akan berhasil.

Pemahaman terkait pelaksanaan peraturan daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran, dalam kenyataan yang terjadi di lapangan, Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang kurang mensosialisasikan aturan tersebut. Para petugas pemadam kebakaran selaku pengendali maupun pencegah kebakaran baru akan mensosialisasikan Peraturan Daerah tersebut apabila sudah ada masyarakat yang melakukan kegiatan atau aktivitas yang tidak boleh dilakukan karena bisa memicu kebakaran. Komunikasi yang berupa sosialisasi tentang

pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran kepada masyarakat masih sangat minim. Akibat kurangnya sosialisasi pada masyarakat, maka Peraturan Daerah Kota Semarang No. 2 Tahun 1994 tentang penanggulangan bahaya kebakaran belum berjalan dengan baik.