

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemadam kebakaran merupakan unit satuan yang berada diseluruh daerah di Indonesia, baik itu di wilayah provinsi, wilayah kabupaten, maupun wilayah kota. Sebagaimana kita ketahui bahwa pemadam kebakaran memegang peran penting dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Dengan demikian, keberadaan pemadam kebakaran disetiap daerah memegang peran penting di wilayahnya masing-masing.¹

Pemadam kebakaran yang ada di seluruh wilayah Indonesia baik yang berada di wilayah kabupaten atau kota masih menempatkan pemadam kebakaran dengan Dinas lain, meskipun ada di beberapa wilayah yang sudah berdiri sendiri tanpa bergabung dengan Dinas lain. Sedangkan di wilayah Kabupaten Karawang pemadam kebakaran menempatkan pemadam kebakaran dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Sebelumnya pemadam kebakaran Karawang berada dibawah naungan Dinas Cipta Karya yang diatur dalam Peraturan Bupati Karawang No. 75 Tahun 2008 tentang tugas pokok, fungsi dan rincian tugas jabatan struktural pada unit kerja UPTD Kebakaran Kabupaten Karawang, dan pada awal tahun 2018 pemadam kebakaran dipindah tempatkan ke Badan Penanggulangan Bencana Daerah

¹ Gusrizal Buantara, *Efektivitas Unit Pelaksanaan Teknis Dinas Pemadam Kebakaran Jambi Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi No 04 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran*, Tahun 2019, hlm 1

(BPBD) yang telah ditetapkan pada tanggal 20 Januari 2018 dengan Peraturan Bupati Karawang nomor 23 tahun 2018 tentang pembentukan, kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi dan tata kerja unit pelaksanaan teknis pemadam kebakaran kelas A pada badan penanggulangan bencana daerah.

Melihat pentingnya keberadaan pemadam kebakaran di setiap wilayah, tentu dalam hal aspek tertentu perlu diperhatikan seperti kinerja. Penanganan kebakaran sendiri masih mengalami beberapa kendala seperti peraturan perundang-undangan mekanisme operasional kelengkapan sarana dan prasarana, sebagaimana yang dimaksud dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM).²

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa UPTD adalah unit kerja pada Badan yang melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran.³

Pasal 5 Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa UPTD mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan

² Elvius Dailami, *Modul Diklat Pemadam 1*, Pusdiklat Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Provinsi DKI Jakarta, Jakarta, 2018, hlm 18.

³ Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa UPTD adalah unit kerja pada Badan yang melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran, pasal 3 ayat 1

dan penanganan bencana kebakaran berdasarkan kebijakan teknis Badan dan/atau Daerah.⁴

Pasal 6 Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa Dalam penyelenggaraan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, UPTD mempunyai fungsi :

- a. Perencanaan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran;
- b. Penyelenggaraan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran;
- c. Pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran; dan
- d. Pelaksanaan tugas di bidang ketatausahaan.

Kinerja dari Instansi Pemadam Kebakaran, khususnya di wilayah Kabupaten Karawang masih belum optimal karena jika ditinjau dari tugas pokok serta fungsi UPTD Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, penanganan kasus yang dilaksanakan oleh UPTD Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang belum dapat dikatakan efektif. Hal tersebut dikarenakan dalam lima bulan terakhir, terhitung sejak bulan November 2021 hingga Maret 2022,

⁴ Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa UPTD adalah unit kerja pada Badan yang melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran, pasal 5

penanganan kasus non-kebakaran lebih banyak dari penanganan kasus kebaran yang menjadi tugas pokok UPTD Pemadam Kebaran Kabupaten Karawang itu sendiri.

Berdasarkan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pencegahan dan penanggulangan kebakaran serta penyelamatan diri “Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran, tingkat waktu tanggap (*Respose Time Rate*) 15 menit adalah waktu yang dibutuhkan oleh petugas pemadam kebakaran dimulai saat setelah petugas menerima informasi kejadian kebakaran sampai ke tempat/lokasi terjadinya kebakaran.”⁵

Disisi lain, ketersediaan alat proteksi kebakaran yang tersedia seperti *hydrant* dan apar di suatu tempat yang berpotensi terjadinya kebakaran, seperti di pasar atau di pusat perkotaan yang masih kurang menjadi salah satu faktor penghambat dalam penanggulangan bencana kebakaran.

Sebelumnya sudah ada penelitian yang berkaitan dengan unit pemadam kebakaran. diantaranya:

1. Efektivitas Unit Pelaksana Teknis Dinas Pemadam Kebakaran Jambi berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 04 tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran, oleh Gusrizal Buntara pada tahun 2019. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa

⁵ Damayanti Devi, Neti Sunarti, dan Otong Husni Taufiq, *Efektivitas Pelayanan Pemadam Kebakaran Oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Pemadam Kebakaran Di Kabupaten Ciamis*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol 7.1, 2021.

Unit Pelaksanaan Teknis Dinas Pemadam Kebakaran Kota Jambi pelaksanaan teknisnya belum efektif. Sebagai solusi atas hal tersebut, Pemerintah Kota Jambi membentuk Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Jambi.⁶

2. Strategi UPT Pemadam Kebakaran (DAMKAR) dalam Menanggulangi Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan, oleh Sri Nurfitriani pada tahun 2020. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara Peraturan Menteri dan panduan menurut Saharjo, Adinugroho tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Ini dibuktikan dengan adanya strategi yang belum dilakukan oleh UPT DAMKAR dan data kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di wilayah Kota Duri seperti Kecamatan Mandau dan Kecamatan Bathin Solapan masih mengalami kenaikan. Kendala UPT DAMKAR yaitu kurang kesadaran masyarakat, jalur akses sulit dijangkau, terbatas sumber air, faktor cuaca, dan kurang fasilitas sarana dan prasarana, dan kurangnya anggota pemadam. Hasil dari Analisis SWOT UPT DAMKAR berada di posisi kuadran II dengan strategi Diversifikasi Strategi, serta titik koordinat (0,65 ; -0,05) dan hasil dari IFAS– Internal dan EFAS– External Kekuatan 2,33, Kelemahan 1,03, peluang 1,54, dan ancaman 1,64.

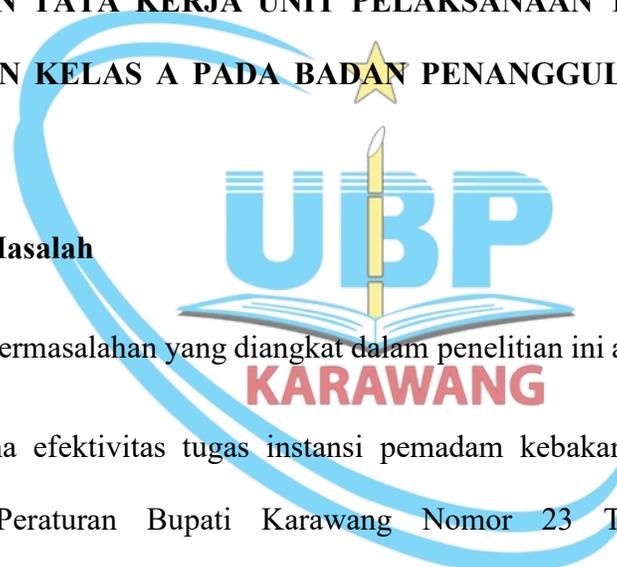
⁶ Gusrizal Buntara, *Efektivitas Unit Pelaksanaan Teknis Dinas Pemadam Kebakaran Jambi Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Jambi No 04 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pemadam Kebakaran*, Tahun 2019.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **EFEKTIVITAS TUGAS UNIT PELAKSANAAN TEKNIS DAERAH PEMADAM KEBAKARAN KABUPATEN KARAWANG DIHUBUNGKAN DENGAN PERATURAN BUPATI KARAWANG NOMOR 23 TAHUN 2018 TENTANG PEMBENTUKAN, KEDUDUKAN, SUSUNAN ORGANISASI, TUGAS, FUNGSI DAN TATA KERJA UNIT PELAKSANAAN TEKNIS PEMADAM KEBAKARAN KELAS A PADA BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH.**

B. Identifikasi Masalah

Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut,

1. Bagaimana efektivitas tugas instansi pemadam kebakaran yang dihubungkan dengan Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan tugas pemadam kebakaran di wilayah Kabupaten Karawang?



C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana efektivitas tugas instansi pemadam kebakaran yang dihubungkan dengan Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung serta faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan tugas pemadam kebakaran di wilayah Kabupaten Karawang.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis meyakini bahwa hasil dari penelitian ini mendatangkan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penulis meyakini bahwa hasil penelitian ini dapat menambah wawasan pembaca mengenai pelaksanaan teknis Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Selain itu, penulis juga berharap bahwa hasil penelitian ini dapat menambah wawasan pembaca mengenai faktor-faktor yang mendukung dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan teknis tersebut.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penulis meyakini bahwa penelitian ini mendatangkan manfaat bagi penulis sendiri, terutama tentang pelaksanaan teknis Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Selain itu, penulis juga berharap bahwa hasil penelitian ini dapat menambah wawasan pembaca mengenai faktor-faktor yang mendukung dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan teknis tersebut.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia dikenal dengan negara hukum sehingga setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum, seperti yang telah dicantumkan didalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan keempat, dikatakan bahwa “Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum (rechtstaat) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaat)”. Pasal tersebut menjelaskan bahwa “negara Indonesia merupakan sebuah negara yang berdasar atas hukum bukan atas kekuasaan belaka, jadi segala kegiatan harus berdasarkan pada hukum yang berlaku, oleh karena hukum dan kekuasaan dalam penerapannya mempunyai hubungan satu sama lain”.



Tujuan hukum yang paling mendekati realistis adalah kemanfaatan hukum. Kemanfaatan hukum adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi setiap orang. “Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia tersebut atau tidak”.⁷

Teori kemanfaatan (*Utilitarianisme*) awal kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham. Jeremy Bentham sebagai penemunya memberikan banyak dari karyanya pada kecaman-kecaman yang hebat atas seluruh konsepsi hukum alam. Bentham merasa kurang puas dengan kekaburan dan ketidaketapan teori-teori tentang hukum alam. Aliran *Utilitarianisme* merupakan aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Menurut aliran tersebut, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasarkan atas falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.⁸

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal balik antara unsur validitas dan keefektifan dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar

⁷ Lilik Rasyidi dalam Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 59

⁸ Darji Darmodihardjo dalam Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme), Jogyakarta Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011, hlm 159

juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang berlaku.⁹

Berkenaan dengan pemaparan di atas, hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) adalah unit kerja pada Badan yang melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran.

Pasal 6 Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa Dalam penyelenggaraan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, UPTD mempunyai fungsi :

1. Perencanaan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran;
2. Penyelenggaraan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran;
3. Pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran; dan
4. Pelaksanaan tugas di bidang ketatausahaan.

⁹ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory: Teori Validitas dan Efektivitas Hukum, Kencana, 2014, hlm 8.*

Pasal 5 Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 menyatakan bahwa UPTD mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas teknis operasional pencegahan dan penanganan bencana kebakaran berdasarkan kebijakan teknis Badan dan/atau Daerah.

Efektivitas hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas hukum antara lain:

- 1) Faktor hukumnya sendiri;
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup (Soerjono Soekanto sebagai mana dikutip dalam Yudho dan Tjandrasari.¹⁰

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai berikut:

¹⁰ Yudho, W., & tjandrasari, H. *Efektivitas Hukum Dalam Masyarakat. Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2017, hlm 57-63.

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Adapun alasan penulis menggunakan metode tersebut karena data utama yang digunakan adalah data primer yaitu berupa data yang didapatkan berdasarkan studi lapangan. Selanjutnya, data penunjang yang didapatkan oleh penulis berupa data hasil wawancara terhadap kepala UPTD Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang dan hasil wawancara terhadap Danton (Komandan Pleton) serta hasil wawancara anggota yang bertugas dilapangan, hal tersebut dilakukan untuk mencari data mengenai efektivitas tugas unit pelaksanaan teknis daerah pemadam kebakaran kabupaten karawang dihubungkan dengan peraturan bupati karawang nomor 23 tahun 2018 tentang pembentukan, kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi dan tata kerja unit pelaksanaan teknis pemadam kebakaran kelas a pada badan penanggulangan bencana daerah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif eksplanatif. Adapun alasan penulis memilih spesifikasi ini karena penulis bertujuan untuk memberikan gambaran tentang hasil studi lapangan mengenai efektivitas tugas pemadam kebakaran yang dihubungkan dengan Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan

Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

3. Tahap Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian terlebih dahulu penulis harus menetapkan tujuan yang harus jelas, lalu melakukan perumusan masalah dari berbagai konsep dan teori yang ada, untuk mendapatkan data primer sebagaimana dimaksud di atas, dalam penelitian ini tahap penelitian dilakukan melalui tahap, yaitu:

- a. Mengkaji bahan hukum primer yaitu “bahan-bahan hukum yang terdiri atas peundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan”.
- b. Mengkaji bahan hukum sekunder, yaitu “bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang relevan, hasil penelitian, pendapat para pakar hukum”.
- c. Mengkaji bahan hukum tersier yakni “bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain”.
- d. Menganalisis data yang telah diperoleh.
- e. Menggambarkan hasil analisis data secara deskripif eksplanatori.
- f. Menarik kesimpulan dari hasil analisis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini berupa data primer, maka penulis melakukan penelitian lapangan dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari:

a. Data Primer

- 1) UUD 1945
- 2) Kepmeneg PU No. 11/KPTS/2000 tentang ketentuan teknis manajemen kebakaran perkotaan, daerah, layanan WMK (Wilayah Mnjaemen Kebakaran) ditentukan oleh waktu tanggap.
- 3) Permendagri No.69 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM).
- 4) Peraturan Menteri No.16 Tahun 2009 tentang Standar Kualifikasi Aparatur Pemadam Kebakaran di Daerah.
- 5) Permenaker No. 04 Tahun 1980 tentang Syarat-Syarat Pemasangan Dan Pemeliharaan Alat Pemadam Api Ringan.
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran.
- 7) Peraturan Bupati Karawang Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis Pemadam Kebakaran Kelas A Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

8) Wawancara

Wawancara pada penelitian ini dilakukan dengan beberapa responden yaitu :

1. Kepala Bidang Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang
2. Komandan Pleton Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang
3. Anggota Pemadam Kebakaran Kabupaten Karawang

9) Dokumentasi

Dokumentasi pada penelitian ini tidak hanya berupa foto-foto pada saat dilakukannya wawancara dengan Narasumber dan foto tempat dimana dilakukannya penelitian, akan tetapi juga dokumentasi mengenai hasil dari wawancara yang dilakukan terhadap Narasumber Pemadam Kebakaran

b. Data Sekunder, Data sekunder merupakan data penunjang yang digunakan dalam penelitian ini yang diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yakni sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bersumber dari bahan-bahan hukum yang mengikat.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu memberikan suatu penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya seperti undang-undang dan hasil-hasil penelitian ataupun hasil karya dari kalangan hukum.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks-kumulatif, dan seterusnya.

5. Analisis Data

Data dianalisis secara logika hukum. Logika hukum merupakan bentuk klasik dari penalaran hukum, dengan mengikuti prinsip-prinsip logika yang disebut silogisme.

G. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memperoleh data dengan melakukan penelitian diberbagai lokasi, antar lain:

1. UPTD Pemadam Kebakaran
2. Dinas Badan Penanggulangan Bencana Daerah
3. Perpustakaan Universitas Buana Perjuangan Karawang
4. Perpustakaan Universitas Singaperbangsa Karawang



