

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia merupakan salah satu tujuan Nasional Republik Indonesia yang tertulis pada Pembukaan UUD 1945. Cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan menyusun sistem pertahanan nasional dengan sistem pertahanan nasional yang dikenal dengan nama sistem pertahanan semesta. Sistem pertahanan yang melibatkan seluruh warga negara sesuai peran dan fungsinya masing-masing, segenap sumber daya nasional, sarana dan prasarana nasional serta seluruh wilayah negara sebagai salah satu kesatuan yang utuh dan menyeluruh.

Sistem pertahanan semesta digunakan untuk menghadapi ancaman militer maupun non militer yang mengancam Keamanan Nasional. Seluruh masyarakat berhak dan wajib berpartisipasi dalam sistem pertahanan semesta terutama untuk menghadapi ancaman non militer. Kejadian bencana merupakan salah satu bentuk ancaman non militer yang mulai meningkat frekuensi kejadiannya saat ini. Bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia akhir-akhir ini merupakan tantangan dan resiko yang harus dihadapi serta perlu diwaspadai oleh seluruh elemen bangsa yaitu pemerintah, dunia usaha dan termasuk masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam menghadapi bencana

merupakan salah satu bentuk penerapan konsep *community security*. *Community security* merupakan salah satu dimensi dari konsep *human security* yang dikembangkan oleh UNDP dalam *The 1994 Human Development*.¹

Kebakaran adalah suatu bencana, malapetaka, atau musibah yang ditimbulkan oleh api yang tidak diharapkan atau tidak dibutuhkan, sukar dikuasai, dan merugikan. Kebakaran dapat dikategorikan sebagai bencana alam (*natural disasters*) maupun bencana non alam yang diakibatkan oleh kelalaian manusia (*man-made disasters*). Sumber bencana yang ditimbulkan oleh alam yang menyebabkan kebakaran seperti petir, gempa bumi, letusan gunung berapi, dan kekeringan. Kebakaran yang diakibatkan oleh kelalaian manusia disebabkan karena pemasangan instalasi listrik, penggunaan kompor, dan penggunaan alat penerang. Kebakaran tidak hanya dapat menimbulkan kerugian materil, tetapi juga dapat menghilangkan nyawa manusia. Kebakaran sering terjadi pada kawasan perkotaan daripada kawasan perdesaan, karena pusat pertumbuhan penduduk terpusat di perkotaan yang menyebabkan aktifitas di kawasan perkotaan semakin tinggi sehingga peluang terjadinya kebakaran di kawasan perkotaan lebih besar.²

¹Dessy Puji Lestari, *Analisis Partisipasi Masyarakat Melalui Barisan Kebakaran Swadaya Dalam Menghadapi Risiko Kebakaran Permukiman Di Kota Banjarmasin* (Universitas Pertaahanan, vol. 3 no 2, 2017), hlm. 25. (29 November 2017).

²Ruth Fransiska, *Kerentanan Kebakaran Di kelurahan Sungai Andai Kecamatan Bnajarmasin Utara Kota Banjarmasin* (Jurnal Pendidikan Geografi Universitas Lambung Mangkurat, vol. 1 no.2, 2014), hlm. 90. (29 November 2017).

Dimensi *community security* merupakan sebuah konsep yang menggambarkan bagaimana usaha masyarakat menjaga keamanan komunitasnya pada tingkat lokal dari ancaman-ancaman yang muncul termasuk ancaman bencana. Salah satu bentuk nyata penerapan *Community Security* dalam menghadapi bencana terlihat di Kota Banjarmasin melalui keberadaan Barisan Pemadam Kebakaran (BPK) swasta/swadaya. BPK swasta/swadaya merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam menghadapi resiko kebakaran pemukiman yang mengancam kehidupan mereka.

Salah satu keunikan dari pemadam kebakaran yang ada di Kota Banjarmasin adalah layanan kebakaran (BPK) yang disediakan oleh swadaya masyarakat atau pihak swasta.³ Saat ini jumlah pemadam kebakaran BPK swasta/swadaya yang terdaftar pada pemerintah Kota Banjarmasin adalah berjumlah 266 unit *fortable* dan 21 unit tangki serta ada 7085 personil anggota pemadam kebakaran swasta/swadaya di seluruh Kota Banjarmasin.⁴ BPK-BPK swasta/swadaya itu berdiri karena banyaknya frekuensi kebakaran di Kota Banjarmasin dan pemerintah kota tidak mampu untuk menyediakan sarana pemadam kebakaran yang cukup sehingga

³Muhammad Mahyuni, *analisis kebijakan swastanisasi layanan jasa publik pemadam kebakaran: studi kasus kota banjarmasin* (Depok: Universitas Indonesia, 2002), hlm. 2. (29 November 2017).

⁴Sumber: data dari Satpol PP dan Damkar Kota Banjarmasin.

masyarakat, dengan kesadaran akan pentingnya pemadam kebakaran, hampir di tiap kelurahan didirikan BPK-BPK swadaya masyarakat.⁵

Keberadaan BPK swasta/swadaya di Kota Banjarmasin yang terus bertambahnya sayangnya kurang diimbangi dengan campur tangan pemerintah. Saat ini BPK Swadaya/swasta terkesan bekerja tanpa koordinasi yang jelas, mereka cenderung bergerak sendiri. Selain itu peraturan teknis terkait keberadaan BPK swasta/swadaya juga belum ada, padahal terdapat banyak hal tentang BPK swasta/swadaya yang perlu mendapatkan pengawasan dari Pemerintah Kota Banjarmasin, misalnya terkait sumber dana dan pertanggung jawaban pengguna dana donator, sistem rekrutmen anggota, dan lain-lain. Saat ini masyarakat memang memandang keberadaan BPK swasta/swadaya secara positif. Mereka merasa diuntungkan dengan jumlah BPK swadaya yang terus bertambah. Walaupun demikian ada beberapa masalah terkait keberadaan BPK swadaya yang sudah menjadi rahasia umum dalam masyarakat, misalnya masalah tentang mobil armada BPK swasta/swadaya yang mengebut di jalan saat menuju lokasi kebakaran dan oknum-oknum tertentu yang dicurigai meminta sumbangan atas nama BPK swasta/swadaya tapi keluar dari wilayah kelurahannya.⁶

Seperti yang diberitakan di surat-surat kabar TRIBUNNEWS.COM, BANJARMASIN – Tiga kebakaran yang terjadi sepanjang Kamis, 12 November 2015 malam dan Jumat 13 November 2015

⁵Muhammad Mahyuni, *op. cit.*, hlm. 2.

⁶Dessy Puji Lestari, *op. cit.*, hlm. 27.

dinihari di Banjarmasin, menyebabkan insiden kecelakaan armada pemadam kebakaran.

Saat kebakaran di Jalan Manggis, mobil pemadam kebakaran swasta/swadaya menabrak dua pengendara sepeda motor di simpang tiga Jalan Teluk Dalam Banjarmasin. Korbannya dua orang perempuan yang harus dirawat di RS Sari Mulia Banjarmasin.

Kecelakaan mobil pemadam swasta/swasta terjadi lagi saat kebakaran yang terjadi di Kampung Baru Paradapan Kelayan B Banjarmasin Selatan, Jumat 13 November 2015 dinihari. Mobil pemadam kebakaran swasta/swadaya menabrak pohon saat menuju lokasi kebaruan dan mengakibatkan tiga orang petugas pemadam mengalami luka-luka. Dua orang dikabarkan mengalami luka serius serta satu mengalami luka ringan sehingga harus dirawat di IGD RSUD Ulin Banjarmasin.

Sebelumnya, pada kebakaran yang terjadi di Beruntung Jaya Banjarmasin, insiden tabrakan juga terjadi antara mobil pemadam kebakaran swasta/swasta dengan sebuah mobil keluarga di Jalan A Yani Kilometer 3,5 Banjarmasin Timur 9 November 2015 lalu.⁷

Menurut peneliti, saat ini jumlah pemadam kebakaran swasta/swadaya di Kota Banjarmasin jumlahnya sangatlah banyak. Meskipun pemerintah Kota Banjarmasin sudah mengatur tentang pembagian wilayah kebakaran BPK swasta/swadaya dalam peraturan daerah perda namun di lapangan banyak ditemukan pelanggaran oleh unit BPK

⁷Rahmadhani, *Musibah Kebakaran Diwarnai Kecelakaan Mobil Pemadam*, (Banjarmasin:TribunNews2015), <http://www.tribunnews.com/regional/2015/11/13/musibah-kebakaran-diwarnai-kecelakaan-mobil-pemadam>. (27 November 2017).

swasta/swadaya disetiap terjadi musibah kebakaran. Selain mengakibatkan kemacetan panjang ada juga unit BPK swasta/swadaya yang berada di luar wilayah kebakaran ikut terjun kelokasi kebakaran. Juga seringnya mendengar dari masyarakat pengguna jalan lain ketika mereka melihat unit/mobil pemadam kebakaran BPK yang melaju dengan kencang saat menuju lokasi kebakaran, hal ini juga sangat membahayakan bagi diri petugas pemadam kebakaran ataupun diri pengguna jalan lain, dan juga tidak sedikit mendengar dari berita-berita ataupun dari media sosial lainnya bahwa mobil pemadam kebakaran mengalami kecelakaan, padahal Pemerintah Kota Banjarmasin telah menetapkan peraturan daerahnya tentang pembagian wewenang wilayah kebakaran yang termuat pada Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran pada Pasal 31 dalam BAB IX yang berbunyi;

1. Wilayah Kota Banjarmasin di bagi menjadi 2 wilayah kebakaran dan sebagai wilayah pembaginya adalah Sungai Martapura.
2. Apabila terjadi kebakaran di sebelah Barat atau Utara Sungai Martapura, maka BPK yang bertugas memadamkan adalah BPK yang berada di wilayah tersebut,
3. Demikian pula sebaliknya apabila terjadi kebakaran di sebelah Timur atau Selatan Sungai Martapura maka yang memadamkan adalah BPK yang berada di wilayah tersebut.

4. Kecuali BPK yang berada diwilayah tersebut tidak mampu memadamkan, bisa minta bantuan kepada BPK yang berada di wilayah lain.
5. Setiap anggota tidak boleh meminta sumbangan keluar wilayah kelurahan.

Standar pembagian Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK) / *Fire Management Area* (FMA) menurut Kepmeneg PU No. 11/KPTS/2000, Daerah layanan WMK/FMA ditentukan oleh respon time, yang ditentukan tidak lebih dari 15 (lima belas) menit. Berdasarkan ketentuan ini, kepmeneg menetapkan bahwa daerah layanan dalam setiap WMK tidak boleh melebihi radius 7,5 km. Di luar daerah tersebut dikategorikan sebagai daerah tidak terlindungi (*unprotected area*). Daerah yang sudah terbangun harus mendapat perlindungan oleh mobil kebakaran yang pos terdekatnya berada dalam jarak 2,5 km dan berjarak 3,5 km dari sektor.

Jadi suatu kota itu, tergantung luasnya, dapat terdiri dari suatu atau beberapa WMK/FMA. Dalam setiap WMK/FMA ini terdapat sejumlah sektor kebakaran dan dalam satu sektor terhimpun sejumlah pos kebakaran.⁸

Dalil yang berkaitan dengan hal ini ialah:

حَدَّثَنَا يَحْيَى بْنُ بُكَيْرٍ حَدَّثَنَا اللَّيْثُ عَنْ عُقَيْلٍ عَنْ ابْنِ شِهَابٍ أَنَّ سَالِمًا أَخْبَرَهُ أَنَّ عَبْدَ

اللَّهِ ابْنَ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا أَخْبَرَهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ الْمُسْلِمُ أَخُو

⁸Departemen Kimpraswil, *Pencegahan & Penanggulangan Kebakaran* (Jakarta: CV. Lintas Media Image, 2003), hlm. 11.

الْمُسْلِمِ لَا يَظْلِمُهُ وَلَا يُسْلَمُهُ وَمَنْ كَانَ فِي حَاجَةِ أَخِيهِ كَانَ اللَّهُ فِي حَاجَتِهِ وَمَنْ فَرَّجَ عَنْ

مُسْلِمٍ كُرْبَةً فَرَّجَ اللَّهُ عَنْهُ كُرْبَةً مِنْ كُرْبَاتٍ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَمَنْ سَتَرَ مُسْلِمًا سَتَرَهُ اللَّهُ يَوْمَ

الْقِيَامَةِ⁹. (رواه البخاري)

Artinya :

Telah menceritakan kepada kami Yahya bin Bukair telah menceritakan kepada kami Al Laits dari 'Uqail dari Ibnu Syihab bahwa Salim mengabarkan bahwa 'Abdullah bin 'Umar radliallahu 'anhuma mengabarkan bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Seorang muslim adalah saudara bagi muslim lainnya, dia tidak menzaliminya dan tidak membiarkannya untuk disakiti. Siapa yang membantu kebutuhan saudaranya maka Allah akan membantu kebutuhannya. Siapa yang menghilangkan satu kesusahan seorang muslim, maka Allah menghilangkan satu kesusahan baginya dari kesusahan-kesusahan hari qiyamat. Dan siapa yang menutupi (aib) seorang muslim maka Allah akan menutup aibnya pada hari qiyamat".¹⁰ (BUKHARI - 2262)

Dalam hadits di atas menurut penulis adalah menggambarkan sifat para anggota pemadam kebakaran BPK swadaya/swasta yang ada di Kota Banjarmasin, mereka bekerja dengan ikhlas tanpa meminta imbalan apapun, sampai mereka berani bekerja dengan mempertaruhkan nyawa mereka. Tolong menolong dalam hal kebaikan dan membantu orang lain yang sedang mengalami kesusahan adalah sebuah motivasi yang tertanam dalam diri mereka.

⁹Abi Abdullah bin Ismail Al-Bukhari. *Shahih Bukhari*, Kitab Mazholim Juz II (Diponogoro: terjemahan CV Penerbit No 2279), hlm. 930.

¹⁰Lidwa Pustaka, *Kitab 9 Imam*, Lidwa Pustaka i-sortware. www.lidwapustaka.com. (27 Nopember 2017).

Di Kota Banjarmasin terkenal dengan sifat sosialnya yang tinggi, hal ini dibuktikan dengan banyaknya organisasi masyarakat yang begitu banyak dalam hal sosial menangani musibah terutama musibah kebakaran. Saat ini BPK swasta/swadaya tidak hanya membantu dalam hal musibah kebakaran mereka juga ikut turut serta ikut dalam kegiatan sosial lainnya seperti mengevakuasi korban kecelakaan, membantu mencari orang hilang dengan menyebarkan informasi keseluruh Kota Banjarmasin, membantu melancarkan arus lalu lintas pada saat ada acara keagamaan serta acara-acara besar lainnya, mencari korban tenggelam, dan lain sebagainya. Beberapa tahun yang lalu sampai saat ini Kota Banjarmasin selalu mendapatkan penghargaan berturut-turut dengan kategori pemadam swasta/swadaya terbanyak hingga terpanjang se Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa masyarakat Kota Banjarmasin memiliki sifat kepedulian sosial yang tinggi mereka membangun organisasi tingkat lokal berupa Barisan Pemadam Kebakaran BPK tujuannya hanya untuk melindungi wilayah-wilayah mereka dari ancaman bahaya kebakaran khususnya di wilayah Kota Banjarmasin.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis membuat beberapa rumusan masalah diantaranya:

1. Bagaimana Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran?
2. Apa saja faktor penghambat Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran.

D. Signifikan Penulisan

Hasil dari penelitian ini diharapkan berguna sebagai;

1. Penambah wawasan dan pengetahuan penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya tentang Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran, diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif dan sebagai bahan informasi dalam bidang Hukum Tata Negara Islam (*Siyasah Syar'iyah*).

2. Hasil penelitian ini berguna untuk para akademisi maupun yang berkaitan dengan hasil penelitian ini agar dapat memahami dan menerapkan peraturan daerah yang berlaku di Kota Banjarmasin, serta menambah khazanah kepustakaan UIN Antasari Banjarmasin, Fakultas Syariah.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kekeliruan terhadap pemahaman dan untuk memperjelas judul penelitian sebagai berikut:

1. Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan badan peradilan.¹¹ Implementasi yang penulis maksud adalah suatu penerapan atau pelaksanaan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah pemerintah Kota Banjarmasin.
2. Pasal adalah bagian dari bab, artikel pragraf (dl undang-undang, peraturan, dsb).
3. Peraturan Daerah (perda) adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).¹² Peraturan daerah yang penulis maksud adalah Peraturan

¹¹Solichin Abdul Wahab, *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Penyusun Model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2012), hlm. 140.

¹²*Ibid.*, hlm. 40.

Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bahaya Kebakaran.

4. Bahaya Kebakaran adalah bahaya yang diakibatkan oleh adanya ancaman potensial dan derajat terkena pancaran api sejak dari awal terjadi kebakaran hingga penjalaran api, asap, dan gas yang ditimbulkan.¹³

F. Kajian Pustaka

Dalam pembahasan peneliti kali ini, peneliti telah mengkaji dari beberapa literatur yang berkaitan dengan pembahasan yang akan diteliti, baik berupa dari buku maupun dari skripsi dari penelitian orang lain sebagai referensi pendukung penulis. Adapun skripsi maupun jurnal yang mengkaji berbagai hal mengenai pemadam kebakaran juga telah ada yang diangkat, baik dalam bentuk penelitian literatur maupun lapangan, diantaranya adalah yang berjudul Analisa Partisipasi Masyarakat Melalui Barisan Pemadam Kebakaran Swadaya Dalam Menghadapi Resiko Kebakaran Pemukiman Di Kota Banjarmasin. Dalam penelitian tersebut membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam menghadapi resiko kebakaran pemukiman di Kota Banjarmasin.¹⁴ Persamaannya dengan penulis adalah sama-sama membahas tentang pemadam kebakaran BPK di Kota Banjarmasin. Sedangkan perbedaannya dengan skripsi penulis adalah

¹³Departemen Kimpraswil, *op. cit.*, hlm. 108..

¹⁴Dessy Puji Lestari, *op. cit.*, hlm. 39.

penulis lebih berfokus kepada penerapan atau pelaksanaan peraturan daerahnya.

Kemudian Analisis Kebijakan Swastanisasi Layanan Jasa Publik Pemadam Kebakaran: Sebuah Studi Kasus Kota Banjarmasin. Dalam penelitian tersebut membahas mengenai barang publik pemadam kebakaran BPK swasta/swadaya.¹⁵ Persamaannya dengan penulis adalah sama-sama mengkaji mengenai pemadam kebakaran BPK di Kota Banjarmasin. Sedangkan perbedaannya dengan skripsi penulis adalah penulis lebih berfokus kepada penerapan atau pelaksanaan peraturan daerahnya.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari lima BAB yang tersusun secara sistematis. Dalam sistematika ini diharapkan mempermudah dalam mencari poin-poin tertentu, sehingga penulis mencoba merincikan sebagai berikut :

BAB I, berisi pendahuluan yang terdiri dari lima pokok bahasan atau rincian yaitu menguraikan hal yang berkaitan dengan latar belakang masalah yaitu alasan mengapa memilih judul dan gambaran dari permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang telah tergambar dirumuskan dengan rumusan masalah, setelah itu disusun tujuan penelitian merupakan hasil yang diinginkan, lalu signifikan penelitian merupakan kegunaan penelitian. Kemudian definisi operasional untuk membatasi istilah-istilah dalam penelitian yang bermakna umum atau luas, dan sulit untuk dimengerti. Selanjutnya kajian pustaka ditampilkan sebagai adanya tulisan atau

¹⁵Muhammad Mahyudi, *op. cit.*, hlm. 17.

penelitian terdahulu dan yang terakhir sistematika penulisan untuk mempermudah mencari poin-poin tertentu dan metode penelitian.

BAB II, merupakan landasan teori yang menjadi acuan untuk menganalisa data yang diperoleh, berisikan tentang Implementasi Pasal 31 Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan penanggulangan Bahaya Kebakaran, Serta akan membahas masalah-masalah yang berhubungan dengan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung serta relevan dari buku-buku atau literatur lainnya.

BAB III, metode penelitian yang berisi tentang jenis, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisa data.

BAB IV, merupakan hasil penelitian yang meliputi tentang gambaran umum lokasi penelitian, deskripsi data yang diperoleh dan analisa data.

BAB V, berisi penutup. Dalam bagian penutup akan disajikan simpulan serta saran penelitian lebih lanjut.