

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana kebakaran merupakan bencana yang lebih banyak disebabkan oleh kelalaian manusia dengan dampak kerugian harta benda, terhentinya usaha, terhambatnya perekonomian dan pemerintahan bahkan korban jiwa. Kebakaran dapat dibagi berdasarkan penyebabnya yaitu kebakaran tipe A, tipe B, dan tipe C. Kebakaran tipe A disebabkan bahan padat seperti kertas, kayu, yang cara pemadamannya dapat menggunakan pasir, air, dan karung goni yang dicelupkan kedalam air. Kebakaran tipe B disebabkan bahan cair seperti bensin, solar, spirtus, yang dapat dipadamkan menggunakan pasir tepung pemadam kering, dan busa. Tidak disarankan memadamkan kebakaran yang disebabkan oleh bahan cair menggunakan air karena beresiko kebakaran akan lebih menyebar. Kebakaran tipe C disebabkan oleh listrik yang dapat menimbulkan panas seperti konsleting atau arus pendek yang mengenai bahan yang mudah terbakar. Cara pemadaman harus menghentikan arus listrik yang tersambung ke lokasi kebakaran.

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab negara dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat secara adil dan merata. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat vital adalah pelayanan di bidang pemadam kebakaran. Fungsi ini tidak hanya sebatas memadamkan api saat terjadi kebakaran, tetapi juga mencakup

pencegahan, penyelamatan, evakuasi korban, hingga edukasi kepada masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan unit pemadam kebakaran yang profesional dan responsif merupakan komponen penting dalam menciptakan ketenteraman dan perlindungan masyarakat.

Pemerintah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2018 telah menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk sub urusan kebakaran. Regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh pemerintah daerah kabupaten/kota menyediakan layanan pemadam kebakaran yang memenuhi standar waktu tanggap, sarana dan prasarana, jumlah personel, serta mekanisme kerja yang efektif. Salah satu indikator yang diatur dalam Permendagri ini adalah waktu respon maksimal 15 menit dari laporan diterima hingga tim tiba di lokasi kejadian, serta ketersediaan pos damkar dalam radius tertentu dan pelibatan relawan kebakaran (REDKAR).¹

Namun, realitas di lapangan masih menunjukkan adanya ketimpangan dalam implementasi kebijakan tersebut. Beberapa daerah, termasuk Kabupaten Rokan Hulu (Rohul) di Provinsi Riau, masih menempatkan bidang pemadam kebakaran di bawah naungan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Struktur organisasi seperti ini kerap menimbulkan persoalan dalam hal efektivitas koordinasi, pengalokasian sumber daya, serta fokus kelembagaan. Meskipun Satpol PP dan Damkar berada dalam satu atap, secara teknis keduanya memiliki

¹ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Daerah Kabupaten/Kota*, Jakarta: Kemendagri.(2018).hlm 5.

tugas dan fungsi yang berbeda, yang idealnya ditangani oleh organisasi perangkat daerah (OPD) yang berdiri sendiri.²

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat penting adalah pelayanan dalam penanggulangan kebakaran. Untuk menjamin kualitas pelayanan ini, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran, yang mengatur waktu tanggap maksimal, jumlah pos pemadam, personel, dan peralatan pendukung lainnya.

Di Kabupaten Rokan Hulu, pelayanan pemadam kebakaran saat ini berada di bawah naungan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan belum berdiri sebagai instansi tersendiri. Saat ini, Bidang Pemadam kebakaran Kabupaten Rokan Hulu telah memiliki 3 pos Damkar yang tersebar di beberapa wilayah strategis. Meskipun sudah terdapat tiga (3) pos Damkar yang tersebar di wilayah strategis, yaitu Pos Induk di Kecamatan Rambah, Kecamatan Ujung Batu, dan Kecamatan Konto Darussalam, namun jumlah tersebut masih belum mencukupi untuk menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Rokan Hulu yang memiliki 16 kecamatan secara keseluruhan. Dengan cakupan wilayah yang cukup luas dan kondisi geografis yang bervariasi, ketidakseimbangan antara kebutuhan dan jumlah pos pemadam menyebabkan masih rendahnya waktu tanggap petugas damkar di beberapa wilayah pinggiran.

² Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan, *Pedoman Pelaksanaan Sub Urusan Kebakaran*, Jakarta: Ditjen Bina Adwil. (2019). hlm 6.

Adapun peristiwa bencana kebakaran yang terjadi di Kabupaten Rokan Hulu berdasarkan data dari Bidang Penanggulangan Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu yaitu terjadi 88 kali.

Tabel 1.1
Peristiwa Bencana Kebakaran Di Rokan Hulu Tahun 2025

No	Bulan	Jenis kebakaran	Jumlah
1.	Januari	1. Kebakaran rumah masyarakat 2. Kebakaran Travo listrik	2
2.	Februari	1. Kebakaran cpo minyak mini 2. Kebakaran lahan 3. Kebakaran rumah masyarakat	3
3.	Maret	1. Kebakaran rumah masyarakat 2. Kebakaran sekolah	6
4.	April	1. Kebakaran Travo listrik 2. Kebakaran rumah masyarakat	2
5.	Mei	1. Kebakaran lahan 2. Kebakaran rumah masyarakat 3. Kebakaran sepeda motor	9
6.	Juni	1. Kebakaran meteran listrik 2. Kebakaran lahan 3. Kebakaran lahan sawit 4. Kebakaran rumah masyarakat 5. Kebakaran travo	8
7.	Juli	1. Kebakaran lahan 2. Kebakaran rumah masyarakat 3. Kebakaran toko/ruko 4. Penyiraman jembatan	30
8.	Agustus	1. Kebakaran lahan 2. Kebakaran rumah dinas 3. Kebakaran toko	3
9.	September	1. Rumah masyarakat 2. Travo listrik	4
10.	Oktober	1. Kebakaran rumah masyarakat 2. Kebakaran mobil 3. Kebakaran lahan 4. Kebakaran pertamini 5. Kebakaran gudang material	8
11.	November	1. Kebakaran lahan 2. Kebakaran rumah masyarakat	12
12.	Desember	Konslet tiang listrik	1
Jumlah Total			88 kali

Berdasarkan tabel 1.1, bahwa jumlah Kebakaran yang terjadi di kabupaten Rokan Hulu yang terbesar pada bulan Juli yaitu 35% sedangkan yang terendah pada bulan Desember yaitu 1%. Kebakaran yang terjadi sering terjadi yaitu kebakaran lahan. Dilihat dari hal tersebut tentu perlu sekali adanya standar pelayanan minimal yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan di delegasikan kepada Bidang Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Rokan Hulu melalui Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang kemudian dilaksanakan oleh Bidang Pemadam kebakaran Kabupaten Rokan Hulu yang merupakan salahsatu pelaksana teknis penanggulangan bencana kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu.

Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu dalam melaksanakan tugasnya memiliki standar pelayanan minimal yang menjadi acuan atau panduan. Tujuan utama yang ingin dicapai dalam penanggulangan bencana kebakaran di Wilayah Kabupaten Rokan Hulu ialah agar adanya layanan atau respon cepat (*Response Time*) dalam penanggulangan bencana kebakaran baik dalam pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran ataupun dalam pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi korban bencana kebakaran di Wilayah Kabupaten Rokan Hulu. Sehingga dengan adanya hal tersebut akan tercipta rasa aman, tentram, dan nyaman di masyarakat.

Standar Pelayanan Minimal atau mutu pelayanan dasar harus selalu diterapkan pada setiap pos Pemadam Kebakaran maupun jajaran pemerintah, hal tersebut memiliki tujuan antara lain: 1) masyarakat akan terjamin menerima suatu

pelayanan publik dalam hal ini yaitu penanggulangan kebakaran; 2) Standar Pelayanan Minimal sebagai alat bagi pos Pemadam Kebakaran untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar; 3) Standar Pelayanan Minimal dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pos Pemadam Kebakaran terhadap masyarakat; dan 4) Dapat menjadi argumen bagi peningkatan pajak dan retribusi daerah karena baik pemerintah daerah dan masyarakat dapat melihat keterkaitan pembiayaan dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Mutu Standar Pelayanan Minimal yang diterapkan pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu meliputi: 1) Tingkat waktu tanggap (response time) 15 menit sejak diterimanya informasi/laporan sampai tiba di lokasi namun waktu tersebut bisa saja melenceng dikarenakan kondisi di lapangan tidak menentu, dan evakuasi; 2) Prosedur operasional penanganan kebakaran, penyelamatan dan evakuasi; 3) Sarana prasarana pemadam kebakaran, penyelamatan dan evakuasi; 4) Kapasitas aparatur pemadam kebakaran dan penyelamatan/sumber daya manusia; 5) Pelayanan pemadaman, penyelamatan dan evakuasi bagi warga negara yang menjadi korban kebakaran; dan 6) Pelayanan penyelamatan dan evakuasi bagi warga negara yang terdampak kebakaran. Dari semua standar tersebut dapat di katakan baik apabila kondisi di lapangan mendukung, contohnya ketika terjadi kebakaran di lokasi dekat dengan kantor pemadam maka standar pelayan akan berjalan dengan baik, beda halnya dengan kebakaran yang terjadi jauh dari lokasi Kantor Pemadam kebakaran maka standar pelayanan tidak akan berjalan dengan baik.

Implementasi dari Standar Pelayanan Minimal dalam penanggulangan bencana kebakaran yang dilaksanakan oleh Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu yaitu melalui langkah-langkah kegiatan seperti: 1) Layanan respon cepat penanggulangan kejadian kebakaran; 2) Layanan pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran; 3) Layanan pelaksanaan penyelamatan dan evaluasi; 4) layanan pemberdayaan masyarakat/relawan kebar; dan 5) Layanan pendataan, inspeksi dan investigasi pasca kebakaran. Hal tersebut harus dijalankan dan diterapkan dengan baik, karena dalam hal ini implementasi merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahapan ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar diaplikasikan di lapangan dan berhasil menghasilkan keluaran seperti apa yang telah direncanakan sebelumnya.

Penerapan Standar Pelayanan Minimal memiliki dampak yang nyata dengan adanya perubahan kondisi yang dirasakan oleh kelompok sasaran, kelompok sasaran yang paling utama dalam Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran adalah masyarakat Kabupaten Rokan Hulu. Sehingga masyarakat merasakan aman, tentram dan nyaman dalam proses penanggulangan, pemadaman, penyelamatan dan evakuasi jika terjadi bencana kebakaran.

Terkait dengan pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu, implementasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran idealnya memenuhi beberapa faktor. Faktor yang pertama yaitu komunikasi, dalam hal ini pelaksana dalam implementasi

Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran faktor komunikasi menunjukan peranan sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang harus dikerjakan. Kedua, faktor sumber daya pada Unit Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu juga menjadi hal yang penting agar implementasi tersebut terlaksana dengan ideal. Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam proses implementasi kebijakan, bagaimapun jelasnya aturan-aturan dan akuratnya ketentuan-ketentuan apalagi yang bertanggungjawab melaksanakan kebijakan tidak didukung dengan sumber daya yang memadai sama saja hasilnya tidak akan efektif. Ketiga, faktor sikap pelaksana mempengaruhi proses implementasi kebijakan, apabila pelaksana memiliki karakter yang baik maka pelaksana akan mengimplementasikan kebijakan dengan baik dan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan. Dan yang keempat, faktor struktur birokrasi yang panjang dan terfragmentasi (menjadi beberapa bagian) akan cenderung mengakibatkan lemahnya pengawasan dan juga mengakibatkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang kemudian berdampak kegiatan organisasi yang tidak fleksibel.

Berdasarkan hasil observasi awal, peneliti menemukan beberapa indikasi yang mengarah pada belum optimalnya implementasi kebijakan standar pelayanan minimal penanggulangan bencana kebakaran di pos Pemadam Kebakaran wilayah Kabupaten Rokan Hulu berupa terbatasnya sarana dan prasarana pendukung dalam pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran serta kurangnya pengadaan peralatan perlindungan dan pembangunan akses kebakaran. Hal ini dilihat dari jumlah kecamatan sebanyak 16, keberadaan tiga

pos ini belum mencukupi untuk memenuhi Standar Pelayanan waktu tanggap maksimal 15 menit sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2018. Dalam praktiknya, pelayanan kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain keterbatasan jumlah pos damkar, minimnya personel dan armada pemadam, serta belum optimalnya sosialisasi dan edukasi kebakaran ke masyarakat. Selain itu, respon terhadap laporan kebakaran sering kali melebihi waktu standar yang ditetapkan dalam SPM, sehingga berpotensi meningkatkan risiko kerugian harta benda dan nyawa.³

Selain keterbatasan jumlah pos, tantangan lain juga datang dari keterbatasan personel, sarana dan prasarana yang belum memadai, serta struktur kelembagaan yang masih berada di bawah Satpol PP. Kondisi ini berdampak langsung terhadap kualitas pelayanan publik, khususnya dalam hal kesiapsiagaan, kecepatan penanganan, dan edukasi pencegahan kebakaran kepada masyarakat.

Melalui penelitian ini, penulis ingin menelusuri dan menganalisis sejauh mana implementasi tugas pokok dan fungsi bidang pemadam kebakaran telah dijalankan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu, sesuai dengan ketentuan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Implementasi Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Pada Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Evaluasi Penyelenggaraan**

³Kabid Damkar Kabupaten Rokan Hulu (Wawancara, 2025)

Pelayanan Publik (Studi Kasus pada Kantor Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2025) “mengenai implementasi tugas pokok dan fungsi bidang pemadam kebakaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan mengacu pada Permendagri Nomor 114 Tahun 2018. Studi ini difokuskan pada Bidang Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu tahun 2025, guna melihat sejauh mana kebijakan nasional tersebut telah diimplementasikan secara nyata di daerah, serta mengidentifikasi kendala dan strategi yang dapat diterapkan untuk perbaikan ke depan.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana Implementasi Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu dalam penyelenggaraan pelayanan publik?
2. Apa saja faktor penghambat pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik terhadap penanganan kebakaran dan penyelamatan berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018?
3. Apa saja upaya untuk mengatasi hambatan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis implementasi Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Mengidentifikasi faktor penghambat pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik terhadap penanganan kebakaran dan penyelamatan berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018.
3. Mengetahui upaya apa saja yang dilakukan dalam mengatasi hambatan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan pelayanan publik di sektor keselamatan dan ketertiban umum.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pemikiran yang positif dan membangun bagi pemecahan masalah praktis yang

berkaitan dengan judul penelitian. Serta menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu, khususnya Satpol PP dan Damkar, dalam mengevaluasi dan meningkatkan kualitas pelayanan pemadam kebakaran serta mendorong pembentukan kelembagaan yang lebih efektif sesuai dengan regulasi yang berlaku.

1.5 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi teori-teori yang relevan, kerangka teori, kerangka pemikiran, dan hasil penelitian terdahulu.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Berisi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, subjek penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi laporan rinci pelaksanaan kegiatan dalam mencapai hasil berikut hasil-hasil kajiannya

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Teori

2.1.1 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun jasa, yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Menurut Pasolong, pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan sistem dan prosedur tertentu untuk memenuhi kepentingan publik.⁴

Implementasi proses yang melibatkan sejumlah sumber sumber yang di dalamnya termaksud manusia dana dan kemampuan operasional, baik dalam pemerintahan maupun swasta (individu atau pun kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.⁵ Pelayanan publik merupakan “kengiatan yang di lakukan seseorang ataupun berkelompok dengan berlandaskan faktor material melaluo sistem, prosedur dan metode tertentu untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.⁶Pelayanan ialah suatu proses keseluruhan sebuah pembentukan citra dari perusahaan, baik dengan melalui media berita, membentuk sebuah budaya perusahaan secara internal, ataupun melakukan sebuah komunikasi mengenai pandangan perusahaan pada para pemimpin pemerintahan seta publik yang lainnya yang berkepentingan.⁷

⁴ Pasolong, Harbani. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.(2020). hlm. 123.

⁵ Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia. (2020). hlm: 12.

⁶Winarno.*Teori dan proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Press. (2021). hlm: 13

⁷ Agung, Kurniawan. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaharuan(2020). hlm 15

Dalam konteks pemerintahan daerah, pelayanan publik bukan hanya menjadi kewajiban, tetapi juga menjadi tolak ukur keberhasilan reformasi birokrasi. Pelayanan yang cepat, tepat, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat menjadi bagian dari hak dasar warga negara yang harus dijamin oleh negara.

Beberapa prinsip pelayanan publik antara lain:⁸

1. Kepastian hukum

Prinsip kepastian hukum menjamin bahwa setiap tindakan dan keputusan dalam pelayanan publik didasarkan pada peraturan dan perundang-undangan yang jelas. Masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dan keadilan dari setiap layanan yang mereka terima. Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat merasa aman dan percaya bahwa hak-hak mereka tidak akan dilanggar.

2. Kepastian waktu

Prinsip ini menekankan pentingnya ketepatan dalam pelaksanaan pelayanan. Setiap layanan yang diberikan kepada masyarakat harus dilengkapi dengan informasi waktu yang jelas, termasuk waktu respon dan waktu penyelesaian. Dengan kepastian waktu, masyarakat dapat merencanakan kegiatan mereka dan memiliki ekspektasi yang realistis terhadap layanan yang mereka terima.

3. Keterbukaan

⁸Agung, Kurniawan. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaharuan. (2020). hlm 23

Keterbukaan dalam pelayanan publik berarti transparansi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Informasi mengenai prosedur, kebijakan, dan hasil pelayanan harus dapat diakses oleh masyarakat dengan mudah. Keterbukaan tidak hanya membangun kepercayaan, tetapi juga memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengawasan dan evaluasi.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas mengharuskan pemerintah atau lembaga untuk bertanggung jawab atas setiap tindakan yang diambil dan sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, yang termasuk mekanisme untuk menilai kinerja dan memberi feedback. Dengan akuntabilitas, masyarakat merasa lebih terlibat dan memiliki kontrol atas pelayanan yang diberikan.

5. Profesionalisme

Profesionalisme mengacu pada kemampuan, pengetahuan, dan etika pegawai dalam memberikan layanan. Para pegawai pemerintah harus memiliki keterampilan dan pengalaman yang diperlukan untuk menjalankan tugas mereka dengan baik. Profesionalisme juga mencakup cara berinteraksi dengan masyarakat, yang harus dilakukan dengan sikap sopan, responsif, dan proaktif dalam membantu kebutuhan mereka.

6. Kesederhanaan prosedur

Kesederhanaan prosedur mencakup upaya untuk membuat proses pelayanan publik seefisien dan seefektif mungkin, dengan mengurangi birokrasi yang

berbelit-belit. Prosedur yang sederhana dan mudah dipahami akan memudahkan masyarakat dalam mengakses layanan. Ini juga membantu mengurangi kesalahan dan meningkatkan kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan.

7. Responsivitas terhadap kebutuhan Masyarakat

Responsivitas adalah kemampuan pemerintah atau lembaga untuk cepat dan tepat dalam menanggapi kebutuhan masyarakat. Ini mencakup pengidentifikasian isu-isu yang dihadapi masyarakat dan penyediaan layanan yang relevan. Dengan responsivitas yang tinggi, pemerintah dapat lebih baik memenuhi harapan masyarakat dan membangun hubungan yang positif dengan mereka.

2.1.2 Komponen Dasar Pelayanan

Standar Pelayanan dari sebuah unit pelayanan publik harus mencantumkan komponen-komponen dasar dalam pelayanan, yaitu :

1. Dasar Hukum, adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
2. Persyaratan, adalah syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur, adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
4. Jangka waktu penyelesaian, adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

5. Biaya/tarif, adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
6. Produk pelayanan, adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
8. Kompetensi pelaksana, adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan pengalaman.
9. Pengawasan internal, adalah sistem pengendalian intern dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
10. Jumlah pelaksana, adalah tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugasnya.
11. Jaminan pelayanan, adalah memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar pelayanan.
12. Evaluasi kinerja pelaksana, adalah penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Dalam pedoman ini yang menjadi fokus dalam proses penyusunan standar pelayanan adalah komponen standar pelayanan yang terkait dengan penyampaian pelayanan. Bagian ini menjadi fokus perhatian dalam penyusunan dikarenakan

pada komponen ini pihak penyelenggara pelayanan berhubungan dengan pengguna pelayanan. Komponen standar pelayanan pada bagian ini wajib dipublikasikan. Sedangkan komponen standar pelayanan yang terkait dengan pengelolaan internal pelayanan proses pengembangan dan penyusunannya diserahkan pada masing – masing organisasi penyelenggara pelayanan.

Penyusunan rancangan standar pelayanan selain perlu memperhatikan komponen standar pelayanan, organisasi penyelenggara pelayanan juga perlu memperhatikan spesifikasi jenis pelayanan yang akan disusun standar pelayanan. Fokus pada spesifikasi jenis pelayanan ini penting untuk menghindari kesalahan dalam penentuan persyaratan, waktu, prosedur maupun biaya pelayanan. Standar pelayanan dapat juga sekurang – kurangnya memuat prasyarat, prosedur, waktu, biaya dan produk layanan serta mekanisme pengaduan.

2.1.3 Tugas Pokok dan Fungsi Pemadam Kebakaran

Pemadam Kebakaran merupakan satuan perangkat daerah Tipe A mempunyai tugas membantu pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang ketenteraman dan ketertiban umum sub urusan kebakaran yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan. Dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa urusan kebakaran merupakan urusan pemerintahan wajib terkait dengan pelayanan dasar yakni bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Tugas pokok dan fungsi pemadam kebakaran sebagaimana diatur dalam Permendagri No 16 Tahun 2020 berbagai regulasi meliputi :

1. Pencegahan dan pengendalian kebakaran.
2. Pemadaman kebakaran.
3. Penyelamatan dan evakuasi korban.
4. Penanganan bahan berbahaya dan beracun (B3) saat terjadi kebakaran.
5. Edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat.
6. Pembinaan relawan kebakaran (REDKAR).

Dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, dinyatakan bahwa pelayanan minimal bidang kebakaran adalah pemadaman dan penyelamatan korban kebakaran dalam waktu tanggap maksimal 15 menit setelah laporan diterima.

2.1.4 Standar Pelayanan Minimal (SPM) Sub Urusan Kebakaran

Permendagri No. 114 Tahun 2018 menetapkan bahwa SPM di bidang kebakaran mencakup beberapa indikator kinerja pelayanan minimal, antara lain:

1. Layanan respon cepat (*Response Time*) penanggulangan kejadian kebakaran.

Respon cepat atau response time dalam konteks pelayanan publik, khususnya layanan darurat seperti pemadam kebakaran, adalah selang waktu antara diterimanya laporan kejadian dan waktu tim pemadam kebakaran tiba di lokasi kejadian. Respon cepat menjadi indikator utama dalam mengukur efektivitas dan efisiensi layanan darurat karena kecepatan waktu tanggap sangat menentukan tingkat keberhasilan penyelamatan jiwa dan aset.

Menurut *International Fire Service Training Association* (IFSTA), *response time* dalam pemadaman kebakaran dibagi menjadi tiga komponen waktu utama:

- a. Waktu deteksi dan pelaporan kejadian
- b. Waktu persiapan dan keberangkatan petugas
- c. Waktu tempuh menuju Lokasi

2. Layanan pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran

Layanan pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran merupakan salah satu fungsi utama dari dinas pemadam kebakaran yang bertujuan untuk mengendalikan dan memadamkan api secara cepat dan efektif guna meminimalisir kerugian jiwa, harta benda, dan lingkungan. Layanan ini merupakan bagian dari pelayanan publik yang bersifat darurat dan responsif, sehingga menuntut kesiapsiagaan tinggi, kemampuan teknis, serta koordinasi yang baik antara petugas pemadam kebakaran dan pihak terkait lainnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, pelaksanaan pemadaman kebakaran harus dilakukan sesuai dengan standar teknis pelayanan dasar, yang mencakup ketersediaan sarana prasarana seperti armada pemadam, peralatan lengkap, dan tenaga terlatih yang mampu melakukan pemadaman dengan prosedur operasional standar (SOP) yang efektif.⁹

⁹Edwards, George C. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly.(1980). hlm:21

Pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran juga mengacu pada prinsip-prinsip manajemen risiko dan keselamatan kerja, dimana petugas harus melakukan penilaian situasi, pengendalian sumber api, serta pencegahan agar api tidak menyebar ke area lain. Keberhasilan layanan ini sangat tergantung pada kecepatan respon, kesiapan sumber daya, serta kemampuan dalam pengambilan keputusan taktis di lapangan.

Lebih lanjut, pengendalian kebakaran tidak hanya fokus pada pemadaman saja, tetapi juga mencakup pencegahan kebakaran, edukasi masyarakat, dan mitigasi risiko kebakaran yang sistematis. Dengan demikian, layanan ini bersifat komprehensif dan melibatkan berbagai aspek mulai dari operasional teknis hingga peran aktif masyarakat dalam mencegah kebakaran.

Oleh karena itu, layanan pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran tidak hanya mengedepankan aspek teknis, tetapi juga harus didukung oleh kebijakan, regulasi yang jelas, pelatihan berkelanjutan, serta dukungan anggaran yang memadai agar dapat berjalan secara optimal dan berkelanjutan dalam melindungi keselamatan publik.

3. Layanan pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi

Layanan pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi merupakan salah satu fungsi utama yang dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar) dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari berbagai bahaya yang mengancam keselamatan jiwa. Penyelamatan dan evakuasi menjadi bagian penting dalam proses tanggap darurat, terutama saat terjadi kebakaran, bencana

alam, kecelakaan, atau keadaan darurat lainnya yang membutuhkan penanganan cepat dan tepat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan publik di bidang pemadam kebakaran meliputi penanggulangan kebakaran serta pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi. Hal ini ditegaskan kembali dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 yang mengatur standar teknis pelayanan dasar pada sub urusan kebakaran, termasuk penyelenggaraan layanan penyelamatan dan evakuasi. Layanan ini menuntut kesiapsiagaan dan kemampuan teknis petugas Damkar agar dapat melakukan evakuasi korban dari lokasi bahaya ke tempat yang aman dengan prosedur operasional standar yang berlaku.

Kecepatan dan ketepatan dalam pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi sangat krusial karena berhubungan langsung dengan keselamatan nyawa korban. Waktu tanggap (*Response time*) yang singkat serta koordinasi yang efektif antara petugas Damkar dan instansi terkait merupakan faktor penting dalam keberhasilan layanan ini. Selain aspek teknis, pelayanan penyelamatan juga harus memperhatikan faktor keselamatan petugas agar tidak menimbulkan risiko baru selama proses evakuasi.

Selain aspek fisik, petugas Damkar juga perlu memberikan pendampingan psikologis kepada korban yang mengalami trauma atau kepanikan akibat kejadian darurat. Pendekatan humanis ini menjadi bagian dari kualitas pelayanan yang dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi Damkar.

Pelayanan penyelamatan dan evakuasi yang optimal tidak hanya mengandalkan kemampuan petugas di lapangan, tetapi juga didukung oleh sistem manajemen risiko yang meliputi perencanaan, pelatihan berkala, pemeliharaan peralatan, serta evaluasi kinerja. Dengan demikian, Dinas Pemadam Kebakaran diharapkan mampu memberikan layanan yang profesional, responsif, dan efektif dalam melindungi keselamatan jiwa masyarakat.

4. Layanan pemberdayaan kebakaran; dan masyarakat/relawan

Layanan pemberdayaan masyarakat dalam bidang kebakaran merupakan bagian dari upaya preventif yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar) dalam meningkatkan kapasitas masyarakat untuk mengenali, mencegah, serta merespons potensi kebakaran di lingkungan sekitarnya. Pemberdayaan ini mencakup edukasi, pelatihan, pembentukan relawan pemadam kebakaran, serta penyebaran informasi tentang mitigasi risiko kebakaran secara partisipatif dan berkelanjutan.

Menurut Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, salah satu komponen dalam Standar Teknis Pelayanan Dasar Sub Urusan Kebakaran adalah peningkatan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Hal ini menjadi penting mengingat keterbatasan jangkauan dan sumber daya Damkar dalam melayani seluruh wilayah, terutama di daerah yang luas atau memiliki akses geografis yang sulit. Oleh karena itu, masyarakat perlu diberdayakan sebagai bagian dari sistem perlindungan kebakaran yang komprehensif.

Salah satu bentuk konkret pemberdayaan ini adalah pembentukan relawan pemadam kebakaran (Redkar), yang terdiri dari warga setempat yang telah mendapatkan pelatihan dasar kebakaran, evakuasi, dan penyelamatan. Relawan ini menjadi ujung tombak dalam deteksi dini, pemadaman awal, dan penyampaian informasi kepada petugas Damkar jika terjadi insiden. Dalam beberapa daerah, keberadaan Redkar terbukti mampu menurunkan angka kebakaran karena respons awal dapat dilakukan sebelum bantuan resmi tiba.

Layanan pemberdayaan juga mencakup penyuluhan kepada masyarakat melalui media, simulasi kebakaran, pelatihan penggunaan alat pemadam api ringan (APAR), serta penyusunan sistem peringatan dini berbasis komunitas. Dengan keterlibatan aktif masyarakat, ketahanan lingkungan terhadap bahaya kebakaran dapat meningkat secara signifikan.

Dengan demikian, layanan pemberdayaan kebakaran dan masyarakat/relawan merupakan elemen penting dalam strategi pengurangan risiko kebakaran secara menyeluruh. Pendekatan ini tidak hanya mengurangi beban operasional pemerintah, tetapi juga membangun kesadaran kolektif masyarakat dalam menjaga keselamatan bersama.

5. Layanan pendataan, inspeksi dan investigasi pasca kebakaran.

Layanan pendataan, inspeksi, dan investigasi pasca kebakaran merupakan bagian integral dari sistem penanggulangan kebakaran yang bersifat reaktif dan analitis, dengan tujuan untuk mengidentifikasi penyebab kebakaran, mengevaluasi dampaknya, serta mencegah kejadian serupa di masa depan. Fungsi

ini dijalankan oleh Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar) setelah kejadian kebakaran terjadi, sebagai bentuk tanggung jawab dalam memastikan keamanan lingkungan serta mendukung proses pemulihan dan pencegahan berkelanjutan.

Menurut Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, salah satu unsur dalam standar teknis pelayanan sub urusan kebakaran adalah pelaksanaan pendataan dan investigasi kejadian kebakaran. Layanan ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi terkait lokasi kejadian, waktu, penyebab, korban, kerugian materiil, serta kondisi fasilitas yang terdampak. Data ini kemudian dianalisis sebagai dasar untuk pengambilan keputusan kebijakan, penguatan pencegahan, dan edukasi publik.

Mutu Pelayanan Dasar dalam Standar Pelayanan Minimal meliputi:

1. Tingkat waktu tanggap (*response time*) 15 menit sejak diterimanya informasi/laporan sampai tiba di Lokasi dan siap memberikan layanan penyelamatan dan evakuasi
2. Prosedur operasional penanganan penyelamatan dan evakuasi; kebakaran,
3. Sarana prasarana pemadam kebakaran, penyelamatan dan evakuasi
4. Kapasitas aparaturnya pemadam kebakaran dan penyelamatan/sumber daya manusia
5. Pelayanan pemadaman, penyelamatan dan evakuasi bagi warga negara yang menjadi korban kebakaran
6. Pelayanan penyelamatan dan evakuasi bagi warga negara yang terdampak kebakaran.

2.1.5 Wilayah Manajemen Kebakaran

Wilayah manajemen dimaksudkan untuk memastikan bahwa layanan damkar dapat mencakup area pelayanan utama dengan waktu tanggap maksimal (misalnya 15 menit sejak laporan diterima) serta akses terhadap sarana prasarana dan SDM yang cukup di setiap sektor.¹⁰

Wilayah manajemen kebakaran merupakan pembagian wilayah kerja pelayanan pemadam kebakaran yang disesuaikan dengan tingkat resiko kebakaran, luas wilayah, kepadatan penduduk, dan kondisi geografis. Pembagian wilayah ini bertujuan untuk memastikan pelayanan pemadam kebakaran dapat menjangkau seluruh wilayah secara cepat dan efektif.

2.1.5.1 Standar Sarana dan Prasarana Damkar

Sarana dan prasarana damkar mencakup semua alat, fasilitas, dan dukungan logistik yang diperlukan dalam operasional pemadam kebakaran. Ini termasuk kendaraan pemadam, peralatan pelindung, alat penyelamatan, sistem komunikasi, serta fasilitas pendukung lain yang memungkinkan pelaksanaan tugas secara optimal.

Permendagri No. 114 Tahun 2018 menyatakan bahwa setiap pos damkar harus dilengkapi dengan sarana prasarana yang memadai untuk menunjang pemadaman, penyelamatan, dan evakuasi. Menurut lampiran Permendagri 114/2018: “Setiap pos damkar wajib memiliki kendaraan pemadam kebakaran

¹⁰Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Daerah Kabupaten/Kota*, Jakarta: Kemendagri.(2018). hlm 5.

yang dilengkapi peralatan standar operasional. Sarana tersebut harus cukup untuk mendukung respon cepat sesuai SPM (misal response time ≤ 15 menit)".

2.1.5.2 Standar Jumlah dan Kualitas SDM Damkar

Menurut Permendagri No. 114 Tahun 2018 menyatakan bahwa standar jumlah dan kualitas SDM Damkar terdiri dari:

1. Jumlah dan Kompetensi SDM Damkar

Standar jumlah dan kualitas SDM damkar merupakan salah satu elemen penting dalam pelayanan pemadam kebakaran. Menurut Permendagri 114/2018, standar jumlah dan kualitas SDM meliputi:

- a. Banyaknya petugas operasi yang sesuai standar per unit mobil Damkar
- b. Kompetensi dan sertifikasi petugas Damkar
- c. Pelatihan dan pendidikan berkelanjutan bagi SDM Damkar.
- d. Keterlibatan masyarakat dan relawan dalam pelayanan kebakaran.

Standar tersebut memastikan bahwa setiap kejadian kebakaran ditangani oleh tim profesional yang memadai dan terlatih dalam prosedur keselamatan serta operasional.

2. Kualitas SDM dan Dampaknya pada Pelayanan

Kualitas SDM Damkar mencakup aspek keahlian teknis, kemampuan koordinasi, dan kesiapsiagaan menghadapi berbagai jenis kejadian darurat. SDM yang berkualitas memengaruhi efektivitas respon dan keselamatan operasi.

2.1.6 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik dan mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program¹¹. Implementasi sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat bila diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan. Dimana didalam implementasi kebijakam aktor, organisasi, prosedur dan teknik dipakai secara bersama dan simultan.

Apabila suatu kebijakan telah disahkan oleh pihak yang berwenang, maka keputusan kebijakan itu telah siap untuk diimplementasikan. Proses implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap penting dalam proses kebijakan, karena keberhasilan maupun kegagalan suatu kebijakan dapat dilihat dari tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan kata lain implementasi kebijakan adalah perwujudan secara nyata dari kebijakan yang telah diformulasikan agar memperoleh hasil sebagaimana diharapkan.

Implementasi merupakan kegiatan penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan. Terdapat berbagai pendapat para ahli mengenai pengertian implementasi. Implementasi implementasu adalah tindakan yang dilakukan

¹¹Pasolong. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media. (2017). hlm 21

setelah suatu kebijakan ditetapkan , implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan¹². Secara umum istilah implementasi merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan”. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan¹³. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar benar memuaskan¹⁴. Implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu atau kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya¹⁵.

Dari beberapa pendapat ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menerapkan sesuatu hal yang dianggap dapat memecahkan suatu permasalahan dan untuk mencapai tujuan dari penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

¹²Mulyadi. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta. (2019). hlm 6

¹³ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara. (2015). hlm13

¹⁴Taufik dan Isril. *Implementasi Peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa*. Jurnal Kebijakan Publik. (2018). Volume 4, Nomor 2: hlm 25

¹⁵Ibid

2.1.6.1 Unsur-unsur Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan sebuah kegiatan yang memiliki tiga unsur penting dan mutlak dalam menjalankannya. Adapun unsur-unsur implementasi kebijakan meliputi¹⁶:

1. Adanya program yang dilaksanakan
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut.

Berdasarkan pengertian di atas maka penerapan mempunyai unsur yaitu program, target dan pelaksanaan dalam mewujudkan tujuan yang diinginkan. Sehingga dalam pelaksanaannya kecil kemungkinan terjadi kesalahan, walaupun ada kesalahan maka akan dapat disadari dengan cepat.

Teori lain menyebutkan menyebutkan bahwa terdapat beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu¹⁷:

1. Kompetisi dan ukuran staf suatu badan.
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.

¹⁶ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara. (2015). hlm 27

¹⁷ Plato. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo. (2021). hlm 35

3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif).
4. Vitalitas suatu organisasi.
5. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu diluar organisasi.
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksanaan keputusan”.

Dari pendapat ahli diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur dalam implementasi adalah hal yang sangat penting, karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan.

2.1.6.2 Model-model Implementasi Kebijakan

Rencana merupakan 20% keberhasilan, implementasi merupakan 60% sisanya, 20% sisanya merupakan bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan merupakan hal yang paling berat, karena di sini masalahmasalah yang kadang tidak dijumpai di dalam konsep, muncul

dilapangan. Berikut ada beberapa model implementasi kebijakan menurut Nugroho¹⁸

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn. Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor.

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Model kedua adalah model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut sebagai model kerangka analisis implementasi.

3. Model Hoodwood dan Gunn

Model ketiga adalah model Brian W. Hoodwood dan Lewis A. Gun. Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi

¹⁸Nugroho. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 22

eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Syarat kedua berkenaan dengan feasibilitas dari implementasi kebijakan. Kebijakan ini cukup sulit diimplementasikan karena menggunakan asumsi negara kesejahteraan yang berarti mengendalikan negara memiliki sumber pendanaan yang cukup untuk menyongkong sistem jaminan sosial tersebut. Syarat ketiga adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.

4. Model Goggin, Bowman dan Lester Malcolm

Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai communication model untuk implementasi kebijakan, yang disebutnya sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan. Goggin dkk bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dependen, dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Grindle

Model kelima adalah Marilee S. Grindle. Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

6. Model Elmore dkk

Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah.

7. Model Edward

Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structure*.

8. Model Nakamura dan Smallwood

Nakamura dan Smallwood mengemukakan bahwa proses kebijakan adalah proses yang rumit, khususnya pada implementasi. Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebutnya sebagai *environments influencing implementation*.

9. Model Jaringan

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada di dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor di dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan direksi-direksi yang diharakan menjadi bagian penting di dalamnya.

2.1.6.3 Dimensi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan diharuskan memiliki faktor yang akan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Menurut Edward III¹⁹ terdapat empat faktor yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain yaitu:

1. Komunikasi: Kejelasan dan konsistensi penyampaian kebijakan kepada pelaksana.
2. Sumber Daya: Ketersediaan anggaran, SDM, peralatan, dan fasilitas pendukung.
3. Sikap Pelaksana: Komitmen dan motivasi dari aparatur yang menjalankan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi: Sistem kerja, SOP, dan alur koordinasi yang mendukung implementasi.

Model ini dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana kebijakan tentang SPM Damkar diimplementasikan secara efektif di daerah. Berikut penjelasan dari masing-masing dimensi implementasi kebijakan.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan “Suatu proses interaksi dengan suatu stimulus (rangsangan) yang memperoleh suatu arti tertentu dijawab oleh orang lain (respon) secara lisan, tertulis maupun dengan aba-aba”²⁰. Keberhasilan

¹⁹Mulyadi. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta. (2019). hlm 33

²⁰Mulyadi. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta. (2019). hlm 33

implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Dan dalam komunikasi suatu kebijakan yang baik juga terdapat indikator penting yaitu kejelasan komunikasi dan sosialisasi tujuan kebijakan.

2. Sumber Daya

Sumber Daya merupakan “Suatu seni untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang diperlukan, atau dengan kata lain tidak melakukan pekerjaan-pekerjaan itu sendiri”²¹. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting agar implementasi kebijakan berjalan efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas dan menjadi dokumen saja. Oleh karena itu sumber daya harus didukung oleh beberapa indikator penting yaitu staff atau pegawai, informasi, wewenang dan fasilitas.

²¹Parker S. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo. (2020). hlm 26

3. Disposisi

Disposisi adalah “Suatu keinginan, kemauan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk mewujudkan serta melakukan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh”²². Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Maka dalam proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Sehingga agar terjadi disposisi yang baik harus memiliki dua indikator yaitu disiplin dan kejujuran.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah “Suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai”²³. Yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap birokrasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedurs atau SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan serta menimbulkan prosedur yang rumit dan kompleks. Pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas birokrasi yang tidak fleksibel. Maka dalam struktur birokrasi yang baik harus memiliki indikator yaitu standar prosedur, jabatan manajerial dan hubungan kerja.

²²Widodo, W. *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*. Jakarta: Bumi Aksara. (2020). hlm 45

²³Weber, P. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo. (2021). hlm 41

2.1.6.4 Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan mempunyai beberapa hambatan yang harus diperhatikan untuk mengimplementasikan kebijakan, pengaruh tersebut dapat menjadi hambatan implementasi kebijakan yaitu²⁴:

1. Isi Kebijakan
2. Informasi
3. Dukungan
4. Pembagian Potensi

Adapun penjelasan dari faktor penghambat implementasi kebijakan diatas yaitu:

1. Isi Kebijakan

Dalam pelaksanaan implementasi “Isi kebijakan merupakan salah satu hal yang menjadi acuan dalam berjalannya implementasi kebijakan”²⁵. Namun dalam implementasi kebijakan masih belum berjalan dengan baik dikarenakan isi kebijakan memiliki beberapa permasalahan diantaranya, yaitu:

- a. Implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.
- b. Kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan.

²⁴Sunggono. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. (2019). hlm 37

²⁵Ibid

- c. Kebijakan yang akan diimplementasikan akan dapat juga menunjukan kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.
- d. Penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

Dari permasalahan diatas dapat disimpulkan bahwa isi kebijakan menjadi suatu hambatan untuk melaksanakan implementasi kebijakan oleh pelaku kebijakan. Hal tersebut juga berkaitan dengan indikator dalam isi kebijakan yaitu pemahaman isi kebijakan, manfaat kebijakan dan sumber daya.

2. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik, informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi. Adapun beberapa pengertian informasi yang dikemukakan oleh beberapa pendapat ahli, diantaranya:

Mengemukakan bahwa “Informasi adalah data yang sudah diproses dan diorganisasikan untuk memberikan arti bagi pengguna”²⁶. Pendapat lain mengemukakan bahwa informasi adalah data yang disajikan dalam bentuk formulir yang berguna dalam kegiatan pembuatan keputusan²⁷. Informasi dalam mengimplementasikan kebijakan berhubungan dengan informasi pemerintah,

²⁶Romney, S. & Steinbart, P. J. *Sistem Informasi Akuntansi*. Jakarta selatan: Salemba. Empat. (2017). hlm 21

²⁷Gelinas, J& Dull, Wayong. *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia. (2018). hlm 32

yakni menetapkan aturan dimana penyedia informasi pribadi dan media beroperasi.

Dari penjelasan ini bahwa informasi memiliki beberapa tipe yaitu informasi sebagai sumber daya, komoditas, persepsi pola, wadah berbagai kemungkinan yang ada, agen dan kekuatan konstitusi masyarakat. Masing-masing tipe ini memiliki kegunaan dalam analisis kebijakan. Berbagai tipe ini berguna untuk berbagai tahap menganalisa bagian tertentu dari kebijakan pada saat pemberian informasi.

Dalam implementasi kebijakan informasi memiliki dua bentuk informasi yang dikemukakan menurut Edward III yaitu sebagai berikut²⁸:

- a. Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan.
- b. Informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa informasi biasanya terdapat kecenderungan untuk mengaburkan tujuan-tujuan informasi oleh pelaku kebijakan atas dasar kepentingan sendiri dengan cara mengintrepetasikan informasi berdasarkan pemahaman sendiri-sendiri. Kecenderungan untuk mengaburkan informasi atas kepentingan pribadi tersebut juga berkaitan dengan indikator faktor penghambat keberhasilan implementasi kebijakan dalam dimensi informasi yaitu ketidak jelasan informasi dan sasaran sosialisasi.

²⁸Agustiono, Erwan P. (2019). *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media. (2019). hlm 21

3. Dukungan

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan tentu harus adanya dukungan dari berbagai pihak agar pelaksanaan suatu implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Ada beberapa pendapat ahli yang mengemukakan, diantaranya: mengemukakan bahwa “Dukungan adalah pemberian dorongan, motivasi atau semangat serta nasehat kepada orang lain yang sedang di dalam situasi membuat keputusan”²⁹. Pendapat lain mengemukakan bahwa dukungan adalah: Segala bentuk informasi verbal ataupun non verbal yang bersifat saran, bantuan yang nyata maupun tingkah laku di berikan oleh sekelompok orang yang dekat dan akrab dengan subjek di dalam lingkungan sosialnya. Atau dalam bentuk lain juga bias berupa kehadiran ataupun segala sesuatu hal yang dapat memberikan keuntungan emosional yang berpengaruh pada tingkah laku penerimanya. Contoh bentuk dukungan adalah kepedulian, keberadaan, kesediaan, serta sikap menghargai³⁰.

Dari pendapat kedua ahli diatas dapat disimpulkan bahwa dukungan merupakan bentuk dorongan, semangat, kepedulian, kesediaan didalam suatu lingkungan, sehingga segala sesuatu yang diberikan memberikan keuntungan yang berpengaruh pada tingkah laku penerima. Sehingga proses pelaksanaan bisa berjalan dengan baik. Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut. Maka dalam dukungan pelaksanaan kebijakan ini terdapat indikator penting yaitu penyelenggara program dan sasaran program.

²⁹Chaplin, G.*Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. (2019). hlm 21

³⁰Kuntjoro, M.*Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia. (2020). hlm 32

4. Pembagian Potensi

Pendapat ahli menyatakan bahwa “Pembagian tugas merupakan keahlian yang dimiliki seseorang untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang diberikan”³¹. Oleh karena itu pembagian potensi merupakan Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik diantaranya³²:

- a. Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap huku, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantaranya anggota masyarakat yang mencenderungan orang bertindak dengan jala melawan hukum.

³¹Sunggono.*Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. (2021). hlm 35

³²Sunggono.*Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. (2021). hlm 35

- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan ukuran kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidak patuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
- e. Suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif. Hal tersebut juga dapat dilihat dari indikator dalam pembagian tugas yaitu pembagian tugas yang jelas dan tanggung jawab.

2.1.6.5 Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Dalam mengatasi hambatan implementasi kebijakan terdapat upaya untuk mengatasinya. Agar suatu kebijakan menjadi efektif dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana lainnya. Upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, yang diantaranya sebagai berikut:³³

1. Isi Kebijakan

Upaya dalam mengatasi hambatan tentang isi kebijakan bahwa isi kebijakan perlu adanya beberapa faktor pendukung untuk melihat keberhasilan suatu

³³Sunggono. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. (2021). hlm 35

program yang akan di implementasikan yaitu, kepentingan dari isi kebijakan program tersebut karena suatu kebijakan dalam pelaksanaannya melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya. jenis dan manfaat dari kebijakan tersebut yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan implementasi kebijakan, selain itu juga kebijakan yang dijalankan harus memiliki tujuan yang hendak dicapai melalui implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas. Dalam isi kebijakan tersebut juga terdapat indikator penting yaitu pemahaman isi kebijakan, manfaat kebijakan dan sumber daya.

2. Informasi

Dalam mengatasi hambatan informasi cara untuk mengatasinya yaitu dengan melakukan tindakan dengan membuat prosedur melalui pernyataan yang jelas mengenai persyaratan, tujuan menghilangkan pilihan dari multi interpretasi atau penafsiran informasi, melaksanakan prosedur dengan hati-hati dan mekanisme pelaporan secara terinci. Hal tersebut juga berkaitan dengan indikator dalam informasi yaitu ketidak jelasan informasi dan sasaran sosialisasi.

3. Dukungan

Proses implementasi tentu harus adanya dukungan untuk mengatasi hambatan diatas, salah satunya yaitu Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau

hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini ada beberapa tahap untuk mendukung implementasi kebijakan, diantaranya adalah:³⁴

- a. Melaksanakan program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
- b. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Dukungan tersebut memiliki indikator dalam upaya mengatasi hambatan implementasi kebijakan yaitu penyelenggara program dan sasaran program.

4. Pembagian Potensi

Dalam mengatasi hambatan ini, adapun upaya-upaya untuk mengatasinya yaitu dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksanaan kebijakan yang kompeten demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus terpapar dengan baik. Pelaksanaan kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya yang baik dan pembagian tugas yang merata serta menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan oleh pelaksana program agar proses pelaksanaan implementasi ini berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hubungannya dengan keberlakuan hukum, maka agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berfungsi dengan baik, diperlukan adanya

³⁴ Tachjan, Nogi. *Implementasi Kebijakan Public Transformasi*. Pikiran George Edward. Yogyakarta: Lukman YPAPI. (2017). hlm 27

keserasian empat unsur. Unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu:³⁵

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, dimana terdapat kemungkinan adanya ketidak cocokan-ketidak cocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (Formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebgainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan atau menerapkan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan atau peraturan hukum.
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturn hukum. Apabila suatu peratutran perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Warga masyarakat sebagai objek, dalam hal ini diperlukan kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. Serta mengacu pada indikator dalam pembagian potensi yaitu pembagian tugas yang jelas dantanggung jawab.

³⁵Sunggono. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. (2021). hlm 35

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu

Pada penyusunan penelitian skripsi ini, peneliti terlebih dahulu menggunakan penelitian terdahulu yang berupa skripsi sesuai dengan judul yang peneliti ajukan, hal tersebut untuk mempermudah peneliti dalam menyusun dan mempertimbangkan penyusunan skripsi. Berikut adalah hasil-hasil penelitian terdahulu disajikan dalam bentuk deskripsi dibawah ini:

1. Penelitian oleh Amalia (2022) berjudul “Evaluasi Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru”, menunjukkan bahwa belum optimalnya respon time dan keterbatasan sarana prasarana menjadi faktor utama dalam menurunnya kualitas layanan kebakaran.³⁶
2. Penelitian oleh Fadli (2021) berjudul “Implementasi SPM Sub Urusan Kebakaran di Kabupaten Banyumas” menyatakan bahwa sebagian besar daerah belum memenuhi target SPM, terutama dalam aspek sumber daya manusia dan peralatan.³⁷
3. Penelitian oleh Wiguna (2021) berjudul” Analisis Implementasi Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran di Dinas Kebakaraan Kabupaten Bandung” menyatakan bahwa tercapainya indikator target penanggulangan kebakaran kota Bandung berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 69/2012.Sejauh ini, banyak yang belum tercapai.Temuan ini disebabkan minimnya sarana dan prasarana pemadam kebakaran sehingga menghambat penanganan bencana.³⁸

³⁶Amalia, D. *Evaluasi Kinerja Dinas Pemadam Kebakaran Kota Pekanbaru*. Jurnal Administrasi Publik.(2022). Vol. 5 No. 1, hlm 78

³⁷Fadli, M. *Implementasi SPM Sub Urusan Kebakaran di Kabupaten Banyumas*. Jurnal Ilmiah Kebijakan Publik. (2021). hlm 27

³⁸Wiguna.*Analisis Implementasi Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran di Dinas Kebakaraan Kabupaten Bandung*. Jurnal AKP. (2021). Vol. 1, No. 2, hlm 5

4. Penelitian oleh Vika (2023) berjudul” Implementasi Permendagri No 114 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran Pada Unit Pemadam Kebakaran Kabupaten Sukoharjo” menyatakan bahwa secara umum implementasi yang diterapkan sudah baik akan tetapi belum optimal.³⁹
5. Terdapat juga penelitian yang menyoroti Impelentasi kebijakan penanggulangan banjir oleh Indah (2021) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Penanggulangan Banjir Pemerintah Kota Manado”. Hasil dari penelitian ini penanggulangan yang belum terlaksana di beberapa kelurahan antara lain perbaikan drainase dan pembangunan tanggul.⁴⁰
6. Penelitian oleh Anggi (2021) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran Pada UPTD Pemadam Kebakaran Wilayah Sumedang Kota Kabupaten Sumadeng”. Hasil dari penelitian menunjukan jarak yang sulit di jangkau menjadi masalah bagi partisi penanggulangan bencana karena semakin lama kebakaran terjadi maka semakin besar dampaknya.Minimnya sumber daya manusia yang berkualitas di bidang pemadam kebakaran membuat membuat penanggulangan bencana menjadi tidak efektif dan efisien.⁴¹

³⁹ Vika Rianggi Putri , Wirid Winduro& Damayanti Suhita. *Implementasi Permendagri No 114 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran Pada Unit Pemadam Kebakaran Kabupaten Sukoharjo*.Jurnal Solidaritas FISIP UNISRI, Vol. 7 No. 2, Tahun 2023, Halaman (1-10).

⁴⁰ Indah Putri Rahayu.*Implementasi Kebijakan Penanggulangan Banjir Pemerintah Kota Manado*. Jurnal Publik, Vol. 11; No. 01; 2021; 1-12

⁴¹ Anggi Dwi Putra.*Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran Pada UPTD Pemadam Kebakaran Wilayah Sumedang Kota Kabupaten Sumadeng*.JurnalIlmiah Ekotrans & Erudisi.(2021). 1(2), 90-103

7. Penelitian Lalu (2023) yang berjudul “Standar Pelayanan Minimal Kesehatan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Alam Sebagai Upaya Mewujudkan Hak Asasi Manusia sesuai Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan”. Tujuan dari penelitian ini bagaimana standar pelayanan minimal yang di terapkan di masyarakat yang terkena dampak dari bencana alam.⁴²
8. Penelitian Desy (2021) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa bumi Kabupaten Lombok Utara” tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui implementasi kebijakan rehabilitasi dan rekontruksi pasca gempa bumi di kabupaten Lombok utara.⁴³

Hasil-hasil ini memperkuat urgensi pentingnya penguatan kelembagaan dan perbaikan sistem kerja pemadam kebakaran di daerah.penelitian ini masih memiliki perbedaan yang layak untuk diteliti lebih lanjut. Terkait dengan implementasi kebijakan yang tentu berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, baik dari sisi pelaksana, letak wilayah atau geografis, serta karakter atau iklim dari lokasi penelitian yang akan diteliti permasalahannya.

2.3 Kerangka Pemikiran

Banyaknya peristiwa bencana kebakaran yang terjadi di Kabupaten Rokan Hulu dan juga luasnya daerah di Kabupaten Rokan Hulu dapat menjadi potensi terjadinya bencana kebakaran menjadikan Pemerintah untuk membuat

⁴² Lalu Mariawan Alfarizi.Standar Pelayanan Minimal Kesehatan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Alam Sebagai Upaya Mewujudkan Hak Asasi Manusia sesuai Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.JurnalIlmiah Ekotrans & Erudisi. (2023). 2(2),110-123.

⁴³ Desy Lestary.Implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Gempa bumi Kabupaten Lombok Utara. Jurnal AKP. (2021).Vol. 1, No. 2. 28-36.

kebijakan Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran demi terwujudnya tata nilai kehidupan masyarakat yang tertib, tentram, aman dan nyaman.

Pemadam Kebakaran Wilayah Kabupaten Rokan Hulu dalam melaksanakan Standar Pelayanan Minimal yang menjadi acuan atau panduan agar dalam penanggulangan bencana kebakaran di Wilayah Kabupaten Rokan Hulu terciptanya layanan atau respon cepat (*Response Time*) baik dalam pelaksanaan pemadaman dan pengendalian kebakaran ataupun dalam pelaksanaan penyelamatan dan evakuasi korban bencana kebakaran di Wilayah Kabupaten Rokan Hulu. Tujuan dari pembentukan kebijakan Standar pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran yaitu sebagai berikut:

1. Masyarakat akan terjamin menerima suatu pelayanan publik dalam hal ini yaitu penanggulangan kebakaran.
2. Standar pelayanan minimal sebagai alat bagi UPTD Pemadam Kebakaran dalam menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar.
3. Standar Pelayanan Minimal dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas UPTD Pemadam Kebakaran terhadap masyarakat.
4. Dapat menjadi argumen bagi peningkatan pajak dan retribusi daerah karena baik pemerintah daerah dan masyarakat dapat melihat keterkaitan pembiayaan dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 114 Tahun 2018 Standar Pelayanan Minimal (SPM) memiliki beberapa indikator yaitu:

1. Layanan Pencegahan, Pengendalian, Pemadaman, Penyelamatan, dan Evakuasi.
2. Layanan Pemadaman yang dilakukan oleh relawan kebakaran (Balakar, Satiakar, dan/atau komunitas masyarakat lainnya) yang dibentuk dan/atau dibawah pembinaan Dinas terkait.

Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran ini dapat dikatakan berhasil apabila mengacu pada faktor implementasi kebijakan publik. Faktor implementasi kebijakan publik tersebut yaitu: Penelitian ini menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, dengan empat indikator utama yang akan dianalisis:

1. Komunikasi

Meliputi penyampaian kebijakan, sosialisasi Permendagri 114/2018, dan pemahaman personel Damkar terhadap SOP dan target pelayanan.

2. Sumber Daya

Termasuk jumlah dan kualitas personel, ketersediaan armada pemadam, hydrant, APAR, dan sarana lain.

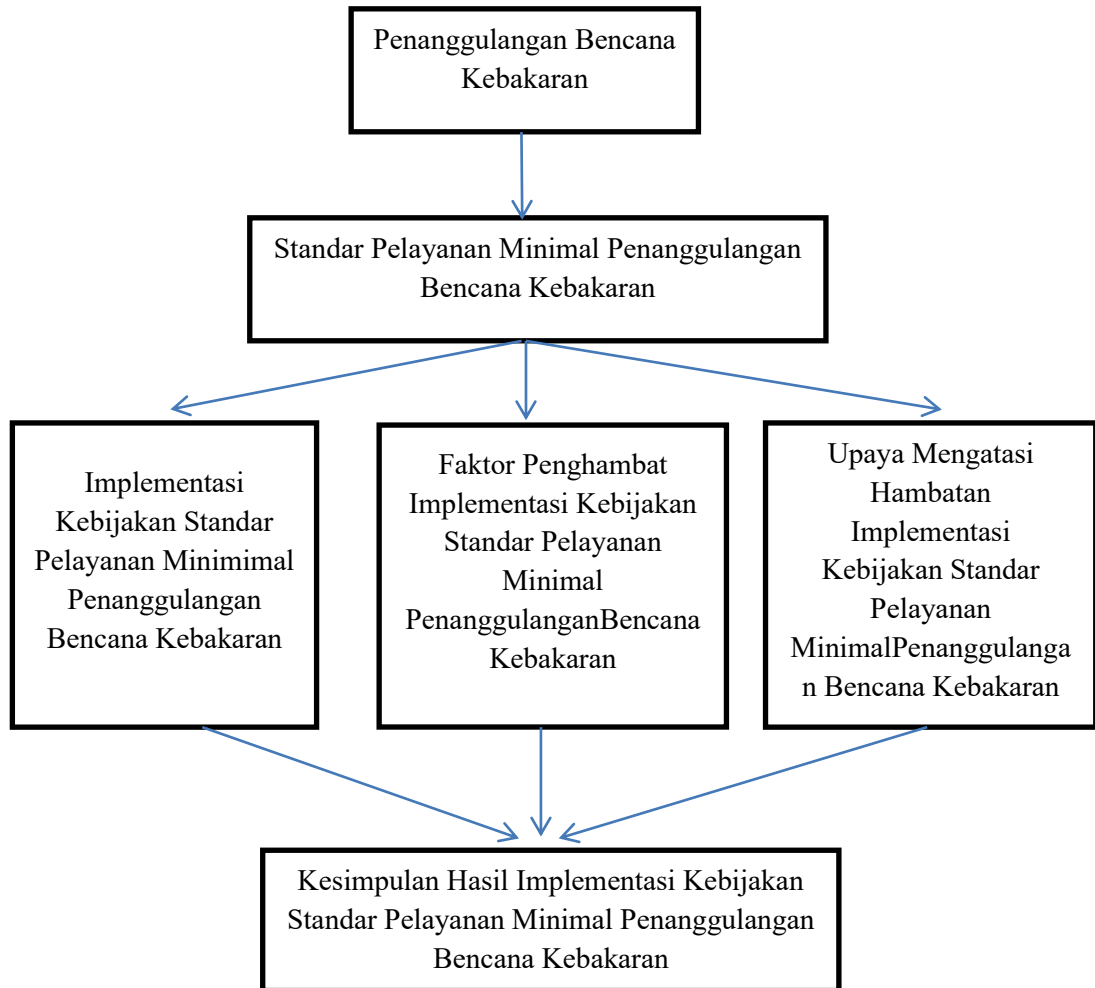
3. Sikap Pelaksana

Meliputi komitmen, motivasi, disiplin, dan profesionalisme petugas Damkar dalam menjalankan tugas.

4. Struktur Birokrasi

Menilai sejauh mana struktur organisasi mendukung efisiensi pelaksanaan pelayanan, termasuk SOP, sistem pelaporan, dan alur koordinasi dengan instansi lain.

Berdasarkan penjelasan di atas peneliti menyajikan kerangka pemikiran seperti pada gambar dibawah ini:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Gambaran Umum Tempat Penelitian

3.1.1 Profil Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu

Penelitian dilakukan di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran, yang beralamat di Jalan Diponegoro KM 2, Desa Koto Tinggi Kecamatan Rambah Kabupaten Rokan Hulu, Fokus penelitian adalah di bidang Pemadam Kebakaran, yang saat ini masih berada di bawah naungan Satpol PP.

Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu merupakan perangkat daerah yang bertugas melaksanakan urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, termasuk di dalamnya sub urusan kebakaran. Penyelenggaraan pelayanan pemadam kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu saat ini masih berada di bawah naungan Satpol PP dan belum berdiri sebagai organisasi perangkat daerah (OPD) tersendiri.

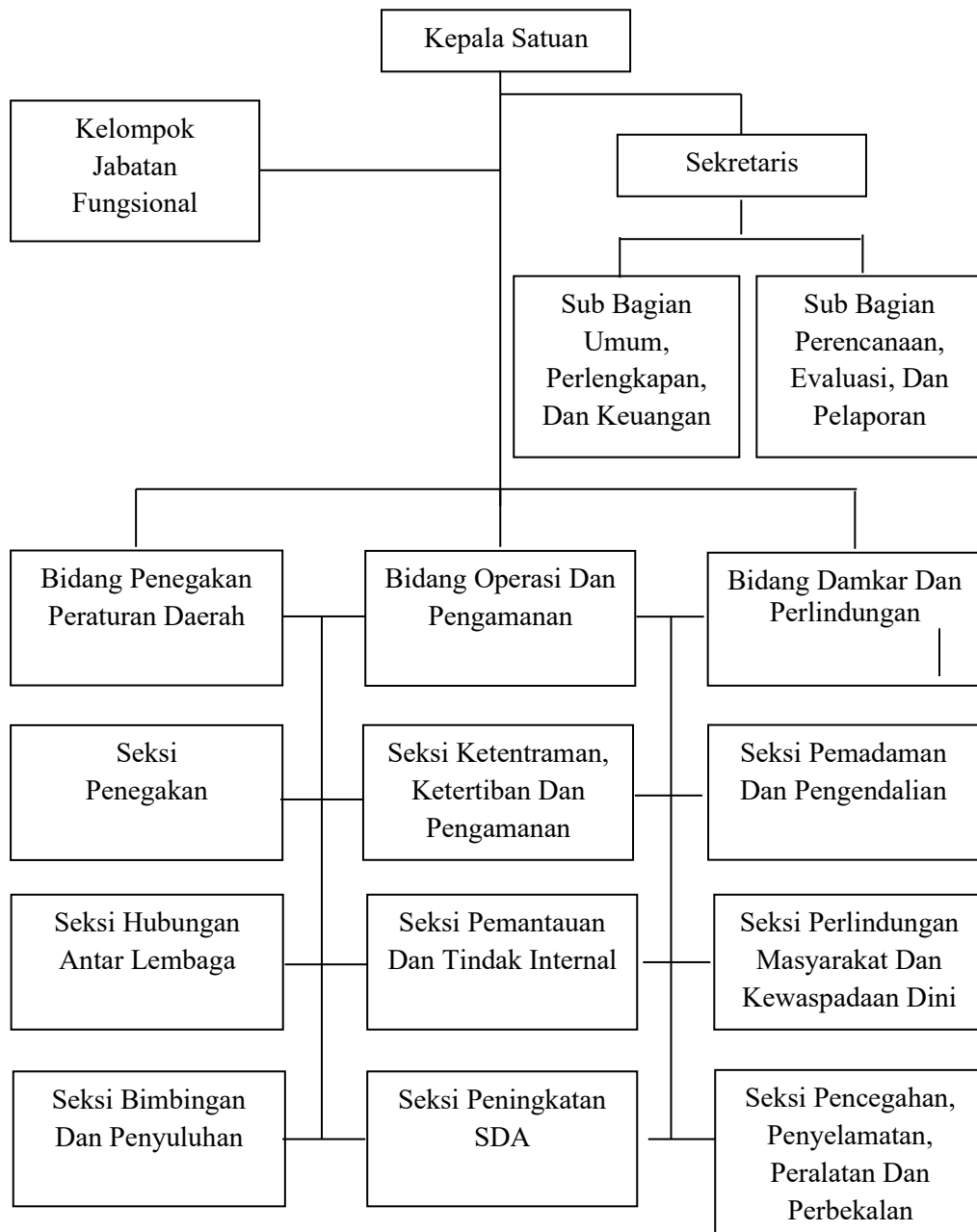
Dasar hukum pelaksanaan tugas pemadam kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran, serta peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur struktur dan tata kerja Satpol PP dan Damkar.

Sebagai unit yang menangani pelayanan darurat, Bidang Pemadam Kebakaran memiliki peran strategis dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman kebakaran melalui kegiatan pencegahan, pemadaman, penyelamatan, dan edukasi masyarakat. Untuk melaksanakan tugas Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu menyelenggarakan fungsi;

1. Perumusan kebijakan di bidang Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan
2. Pelaksanaan kebijakan bidang Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan
4. Pelaksanaan administrasi Pemadam Kebakaran
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

3.1.2 Struktur Organisasi

Tujuan adanya struktur organisasi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Pemadam Kebakaran (Damkar) adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui pembagian tugas yang spesifik sesuai keahlian, sehingga setiap unit dapat berkoordinasi dengan baik dalam penanganan masalah kebakaran dan penegakan peraturan daerah. Struktur ini juga memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam kinerja organisasi, mendukung pengembangan sumber daya manusia melalui pelatihan terfokus, serta meningkatkan responsivitas terhadap krisis. Selain itu, keberadaan struktur yang jelas memfasilitasi kolaborasi yang lebih baik dengan berbagai stakeholder, termasuk instansi pemerintah dan masyarakat, dalam menciptakan lingkungan yang lebih aman dan tertib.



Gambar 3.1
Struktur Organisasi Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu

Dari struktur organisasi di atas berikut penjelasan tentang komponen-komponen dalam struktur organisasi Satpol PP :

1. Kepala Satuan, merupakan pimpinan tertinggi Satpol PP yang bertanggung jawab atas keseluruhan operasional dan kebijakan Satpol PP.
2. Sekretaris, mengurus urusan administrasi dan koordinasi internal Satpol PP, membantu Kepala Satuan dalam pengelolaan organisasi.
3. Kelompok Jabatan Fungsional, meliputi jabatan-jabatan fungsional tertentu yang memiliki spesialisasi dalam bidang tertentu sesuai dengan kebutuhan Satpol PP.
4. Sub Bagian Umum, Perlengkapan, Dan Keuangan, bertanggung jawab atas urusan umum, pengelolaan perlengkapan, dan keuangan Satpol PP.
5. Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi, Dan Pelaporan, menangani perencanaan kegiatan, evaluasi kinerja, dan pelaporan terkait operasional Satpol PP.
6. Bidang Penegakan Peraturan Daerah, berfokus pada penegakan peraturan daerah dan penanganan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku.
7. Bidang Operasi Dan Pengamanan, bertanggung jawab atas pelaksanaan operasi dan pengamanan terkait ketertiban dan ketentraman masyarakat.
8. Bidang Damkar Dan Perlindungan, bertanggung jawab atas penanganan kebakaran (Damkar) dan aspek perlindungan masyarakat.
9. Seksi Penegakan, bagian dari Bidang Penegakan Peraturan Daerah yang fokus pada penegakan peraturan.
10. Seksi Ketentraman, Ketertiban Dan Pengamanan, menangani aspek ketentraman, ketertiban, dan pengamanan dalam masyarakat.

11. Seksi Pemadaman Dan Pengendalian, bagian dari Bidang Damkar Dan Perlindungan yang menangani pemadaman kebakaran dan pengendalian.
12. Seksi Hubungan Antar Lembaga, menangani hubungan dan koordinasi dengan lembaga lain terkait tugas Satpol PP.
13. Seksi Pemantauan Dan Tindak Internal, fokus pada pemantauan dan tindakan internal terkait kinerja dan kedisiplinan Satpol PP.
14. Seksi Perlindungan Masyarakat Dan Kewaspadaan Dini, menangani perlindungan masyarakat dan aspek kewaspadaan dini terhadap potensi gangguan.
15. Seksi Bimbingan Dan Penyuluhan, bertanggung jawab atas bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat terkait ketertiban dan peraturan.
16. Seksi Peningkatan SDA (Sumber Daya Alam), fokus pada peningkatan dan pengelolaan sumber daya yang terkait dengan tugas Satpol PP.
17. Seksi Pencegahan, Penyelamatan, Peralatan Dan Perbekalan, menangani aspek pencegahan, penyelamatan, pengelolaan peralatan, dan perbekalan Satpol PP.

Penjelasan mengenai struktur organisasi di atas menunjukkan bahwa Satpol PP memiliki organisasi yang cukup kompleks dengan berbagai bidang dan seksi yang mendukung tugasnya dalam menjaga ketertiban, penegakan peraturan daerah, penanganan kebakaran, dan perlindungan masyarakat.

3.1.3 Struktur Bidang Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu

Bidang Pemadam Kebakaran berada di bawah struktur organisasi Satpol PP Kabupaten Rokan Hulu dan dipimpin oleh seorang Kepala Bidang, Kepala Seksi, Staf Administrasi, Staf Analis Kebakaran, dalam pelaksanaan tugas operasional, Bidang Damkar dibantu oleh Komandan Pleton, Komandan Regu, serta Anggota Pemadam Kebakaran yang bertugas di pos-pos Pemadam.

Dari sisi struktur organisasi, Bidang Pemadam Kebakaran dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang membawahi beberapa Seksi, seperti Seksi Pemadam dan Pengendalian, Seksi Pencegahan, Penyelamatan, Peralatan dan Perbekalan, Seksi Perlindungan Masyarakat dan Kewaspadaan Dini, Masing-masing seksi memiliki tugas spesifik, mulai dari melakukan sosialisasi dan inspeksi bangunan, penilaian risiko kebakaran, hingga tindakan operasional di lapangan ketika terjadi kebakaran. Para aparaturnya pemadam kebakaran terdiri dari personel yang telah mengikuti pelatihan khusus dan memiliki kompetensi teknis untuk menangani berbagai situasi kedaruratan, termasuk pemadaman kebakaran, evakuasi, penyelamatan di ketinggian, hingga penanganan kebakaran bahan berbahaya. Pemberdayaan Masyarakat dan REDKAR.

Struktur organisasi ini menunjukkan bahwa secara kelembagaan, fungsi pemadam kebakaran masih menyatu dengan Satpol PP. Kondisi ini berdampak pada fleksibilitas pengambilan keputusan, pengelolaan anggaran, serta fokus organisasi yang terbagi antara fungsi penegakan peraturan daerah dan pelayanan kebakaran.

3.1.4 Kondisi Sarana, Prasarana, dan Personel Pemadam Kebakaran Tahun 2025

Berdasarkan hasil penelitian, Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2025 memiliki tiga (3) pos pemadam kebakaran, yaitu:

1. Pos Induk Damkar di Kecamatan Rambah (Pasir Pengaraian),
2. Pos Damkar Kecamatan Ujung Batu,
3. Pos Damkar Kecamatan Kunto Darussalam.

Jumlah pos tersebut belum mampu menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Rokan Hulu yang terdiri dari 16 kecamatan. Kondisi ini menyebabkan pelayanan pemadam kebakaran, khususnya di wilayah pinggiran, sering mengalami keterlambatan waktu tanggap (*response time*).

Dari sisi personel, jumlah petugas pemadam kebakaran masih terbatas dan belum sepenuhnya memenuhi standar ideal sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2018. Selain itu, keterbatasan armada dan peralatan pendukung juga menjadi kendala dalam pelaksanaan pelayanan kebakaran yang optimal.

Armada Pemadam Kebakaran merupakan unsur terpenting dalam proses penanganan kebakaran dan penyelamatan korban. Kabupaten Rokan Hulu mempunyai 6 unit armada Pemadam Kebakaran sebagai penunjang kinerja dari Pemadam Kebakaran dengan rincian sebagai berikut:

1. Mobil Pompa

Pemadam Kebakaran Terdapat 3 mobil pompa pemadam kebakaran yang dimiliki Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu. Mobil pompa

merupakan mobil yang mengoperasikan pompa Pemadam kebakaran dengan sistem *Power Take Off* (PTO), yang selama ini sering kita jumpai di jalanan Kabupaten Rokan Hulu. Adapun penempatan mobil pompa pemadam kebakaran disesuaikan dengan beberapa pos wilayah yang dimiliki Pemadam Kebakaran Kabupaten Rokan Hulu.

2. Mobil Tangki air/Water Tanker

Merupakan armada pemadam kebakaran yang khusus mengangkat air dan berfungsi sebagai penyuplai air tambahan serta digunakan di daerah yang minim hydrant. Memiliki kapasitas air yang sangat besar (ribuan liter). Armada yang dimiliki sejumlah 2 unit mobil.



Gambar 3.2
Unit Mobil Tangki Air

3. Mobil PTO (*Power Take-Off*)

Merupakan armada pemadam kebakaran yang menggunakan tenaga mesin kendaraan untuk menggerakkan pompa air melalui sistem PTO. Armada yang dimiliki sejumlah 1 unit mobil.



Gambar 3.3
Unit Mobil PTO (*Power Take-Off*)

3.2 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, pendekatan ini dipilih karena bertujuan untuk memahami dan menggambarkan implementasi tugas pokok dan fungsi bidang pemadam kebakaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018. Metode pendekatan kualitatif atau sering disebut dengan metode naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*Natural Setting*) yaitu suatu kondisi sebagaimana adanya yang benar-benar terjadi dilapangan, peneliti tidak merekayasa dengan melakukan tindakan-tindakan yang dapat mempengaruhi keilmiahan obyek yang diteliti dan hasil dari penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi.

Metode penelitian kualitatif adalah : “Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang ilmiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis

data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi”⁴⁴. Dalam hal ini, peneliti menggali data secara langsung melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi di lokasi penelitian untuk memperoleh pemahaman kontekstual mengenai pelaksanaan fungsi pemadam kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu.⁴⁵

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Rokan Hulu, dengan fokus pada 3 Pos Pemadam Kebakaran yang ada, yaitu: Pos Induk Pasir Pengaraian, Pos Damkar Ujung Batu, dan Pos Damkar Kunto Darussalam. Cakupan masing-masing pos adalah sebagai berikut:

1. Pos Induk Pasir Pengaraian (Rambah): melayani 9 kecamatan, yaitu Rambah, Bangun Purba, Rambah Samo, Rambah Hilir, Kepenuhan Hulu, Kepenuhan, Bonai Darussalam, Tambusai, dan Tambusai Utara.
2. Pos Damkar Ujung Batu (Ujung Batu): melayani 5 kecamatan, yaitu Ujung Batu, Tandun, Kabun, Rokan IV Koto, dan Pendalian IV Koto.
3. Pos Damkar Kunto Darussalam (Kunto Darussalam): melayani 2 kecamatan, yaitu Kunto Darussalam dan Pagaran Tapah Darussalam.

Data penelitian dikumpulkan dari ketiga pos ini sesuai wilayah cakupannya masing-masing. Ketiga pos ini memiliki wilayah cakupan masing-masing, namun belum mampu menjangkau seluruh kecamatan yang berjumlah 16

⁴⁴Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 33

⁴⁵ Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya. (2017). hlm. 6.

di Kabupaten Rokan Hulu. Kondisi ini menjadi salah satu latar belakang penting untuk menilai sejauh mana implementasi tugas dan fungsi Damkar telah dijalankan sesuai dengan ketentuan Permendagri Nomor 114 Tahun 2018, khususnya dalam hal Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang mensyaratkan waktu tanggap maksimal 15 menit dan jangkauan pelayanan yang merata.

Adapun waktu pelaksanaan penelitian adalah selama periode Juli hingga Oktober 2025, yang mencakup tahap observasi lapangan, wawancara, pengumpulan dokumen, dan analisis data.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yaitu sebagai berikut :

3.4.1 Data Primer

Data primer adalah data pertama kali yang dikumpulkan oleh peneliti melalui upaya pengambilan data di lapangan langsung.⁴⁶ Untuk data primer, peneliti menggunakan metode wawancara dengan subjek yang dianggap berkompeten. Wawancara sebagai cara pengumpul data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian.⁴⁷ Wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer. Wawancara dilakukan dengan subjek-subjek yang terkait dengan permasalahan dan memiliki kompetensi yang baik dengan permasalahan yang diangkat oleh penelitian. Subjek tersebut ialah:

⁴⁶ Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 26

⁴⁷ *Ibid*

1. Kepala Bidang Pemadam Kebakaran
2. Kasi Pemadam Kebakaran
3. Komandan Pleton
4. Komandan Regu
5. Staf Analis Kebakaran

3.4.2 Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi berupa publikasi/laporan. Data sekunder diperoleh dari dokumen dan arsip resmi, seperti:

1. Struktur organisasi Damkar.
2. Laporan kegiatan dan insiden Kebakaran tahun 2025.
3. Jumlah Saranan dan Prasarana DAMKAR tahun 2025.
4. Jumlah Personil Damkar.
5. Peraturan daerah terkait.

3.5 Teknik Memperoleh Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi fakta-fakta atau informasi tentang Implementasi Permendagri 114 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu. Oleh karena itu, diperlukan rincian data yang dikumpulkan berupa data primer maupun data sekunder. Definisi data primer adalah data yang langsung diamati dilapangan melalui wawancara mendalam. Sedangkan data sekunder adalah data yang sudah diolah dan dipublikasikan dari dokumen dan media pemberitaan resmi, serta hasil observasi

peneliti di lapangan. Adapun teknik dalam memperoleh data dalam penelitian ini terdiri dari:

3.5.1 Observasi

Dalam penelitian ini, teknik observasi digunakan sebagai metode pengumpulan data guna memperoleh informasi faktual mengenai implementasi Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) Sub Urusan Kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu.

Observasi dilakukan secara langsung di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran (Satpol PP dan Damkar) Kabupaten Rokan Hulu untuk mengamati proses penyelenggaraan pelayanan kebakaran, mulai dari kesiapsiagaan personel, kelengkapan sarana prasarana, hingga pelaksanaan tugas di lapangan. Teknik ini dipilih karena mampu memberikan data empiris yang tidak selalu dapat terungkap melalui wawancara atau dokumentasi, seperti perilaku petugas, pola kerja, serta respon terhadap situasi darurat.

Jenis observasi yang digunakan adalah observasi partisipatif pasif, di mana peneliti hadir sebagai pengamat tanpa terlibat langsung dalam kegiatan operasional, sehingga objektivitas tetap terjaga. Melalui observasi, peneliti dapat mencocokkan antara data yang diperoleh dari wawancara dengan kondisi nyata di lapangan, sehingga dapat meningkatkan validitas dan keakuratan temuan penelitian mengenai implementasi kebijakan pelayanan minimal sub urusan kebakaran di daerah tersebut.

3.5.2 Wawancara

Teknik wawancara digunakan sebagai metode pengumpulan data dalam penelitian ini untuk memperoleh informasi secara langsung dari informan yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan dalam implementasi Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) Sub Urusan Kebakaran.

Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak terkait, seperti pejabat atau staf di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran (Satpol PP dan Damkar) Kabupaten Rokan Hulu yang berperan dalam penyusunan kebijakan, pelaksanaan pelayanan, serta evaluasi program kebakaran. Teknik ini dipilih karena mampu menggali data yang bersifat mendalam, termasuk persepsi, tantangan, strategi, dan capaian pelaksanaan SPM kebakaran di daerah tersebut.

Wawancara yang dilakukan bersifat semi-terstruktur, sehingga peneliti memiliki pedoman pertanyaan namun tetap memberi ruang fleksibilitas untuk mengeksplorasi informasi tambahan yang relevan. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memahami secara komprehensif bagaimana implementasi kebijakan tersebut dijalankan di lapangan serta dampaknya terhadap peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Rokan Hulu.

3.5.3 Dokumentasi

Teknik dokumentasi digunakan dalam penelitian ini sebagai salah satu metode pengumpulan data yang penting untuk melengkapi hasil wawancara dan observasi. Dokumentasi dilakukan dengan cara menelaah berbagai dokumen resmi yang berkaitan dengan implementasi Permendagri Nomor 114 Tahun 2018

tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) Sub Urusan Kebakaran di Kabupaten Rokan Hulu.

Dokumen yang dikaji meliputi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati terkait SPM, rencana strategis dan program kerja Satpol PP dan Damkar, laporan pelaksanaan kegiatan tahunan, notulen rapat koordinasi, serta data statistik kejadian kebakaran dan respon waktu petugas. Melalui dokumentasi ini, peneliti dapat memperoleh data sekunder yang bersifat administratif dan historis, yang berguna untuk melihat konsistensi antara kebijakan tertulis dan pelaksanaannya di lapangan.

Selain itu, dokumentasi juga membantu peneliti menelusuri perkembangan implementasi kebijakan dari tahun ke tahun serta menilai tingkat kesesuaian dengan ketentuan Standar Pelayanan Minimal yang diatur dalam Permendagri. Teknik ini tidak hanya memperkuat validitas temuan, tetapi juga memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai konteks birokrasi dan regulasi dalam penyelenggaraan pelayanan kebakaran di daerah.

3.6 Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Populasi adalah pegawai yang benar-benar memahami permasalahan dengan argument bahwa mereka mengetahui banyak mengenai fenomena yang terjadi di Wilayah Rokan Hulu. Populasi penelitian ini adalah Pegawai Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Sampling Purposive*, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu.⁴⁸ Artinya yang dijadikan sumber data dalam penelitian ini adalah mereka-

⁴⁸ Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 36

mereka yang ada hubungannya dengan Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu. Sampel dalam penelitian ini dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

1. Otoritas yang dimiliki oleh informan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan implementasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu.
2. Dianggap memiliki informasi yang banyak mengenai pelaksanaan implementasi Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu.
3. Memiliki keterkaitan, baik secara individu maupun instuisi dengan pelaksanaan implemantasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal penanggulangan bencana kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu.

Adapun yang ditentukan menjadi sampel dalam penelitian ini adalah para pelaksana yang dianggap memiliki otoritas, informasi serta terlibat dalam Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Satpol PP dan Damkar Kabupaten Rokan Hulu. Maka yang dijadikan sampel adalah:

Tabel 3.1
Sampel Penelitian

Nomor	Jabatan	Sampel	Keterangan (Tugas)
1	Kabid Damkar	1	Memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan pencegahan, penanggulangan kebakaran, dan penyelamatan serta bertanggung jawab atas kesiap siagaan personil dan sarana prasarana
2	Kasi Operasional	1	Mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan operasi pemadaman kebakaran dan penyelamatan serta kesiapsiagaan personil sesuai SOP
3	Komandan Pleton	2	Memimpin dan mengendalikan pleton dalam operasi pemadam kebakaran dan penyelamatan serta memastikan kesiapan personil dan peralatan
4	Komandan Regu	3	Mengatur regu dalam melaksanakan tugas penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran dan keadaan darurat lain nya, dengan menggunakan peralatan penyelamatan sesuai SOP
5	Staf Analisis Kebakaran	1	Menganalisis penyebab dan resiko kebakaran, mengolah data kejadian kebakaran, menyusun laporan analisis

3.7 Teknik Analisis Data

Dengan penelitian kualitatif, data yang diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh kapan dan dimana pun pertanyaan pada informan, sehingga hasil jawaban tetap konsisten sama. Untuk mengolah data hasil wawancara dan observasi, penelitian melakukan pengolahan data yang di tempat dengan mengacu kepada teknik analisis data Model Miles dan Huberman, yaitu sebagai berikut:⁴⁹

⁴⁹Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 36

1. Data *reduction* (Reduksi data)

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari dari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai masalah yang diteliti yaitu Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran.

2. Data *display* (Penyajian data)

Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya, sehingga data yang dilakukan cenderung bersifat naratif selain dengan teks naratif, juga berupa grafik, matrik, network (jejaring kerja) dan chart.⁵⁰

3. *Conclution Drawing/Verification* (Penarikan kesimpulan/Verifikasi)

Yaitu penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan ini merupakan temuan baru yang berupa deskripsi atau gambaran dari objek penelitian dan didukung oleh data-data yang mantap. Kesimpulan ini akhirnya dapat dijadikan hipotesis penelitian.

⁵⁰Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta. (2021). hlm 36