

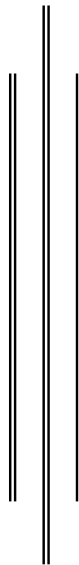


NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN WONOSOBO
NOMOR TAHUN**

TENTANG

PENYELENGGARAAN PENANGGULANGAN BENCANA DAN KEBAKARAN



TAHUN 2023

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas karunia dan rahmat-Nya dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran Tahun Anggaran 2023.

Penyusunan Naskah Akademik ini sesuai dengan dasar hukum terkait (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Peraturan terkait lainnya) dan juga survey terhadap lingkup substansi berdasarkan dengan kebutuhan perencanaan dengan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran.

Penyelesaian dokumen ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, kami ucapkan kepada semua pihak yang membantu dalam penyusunan dokumen ini, baik langsung maupun tidak langsung.

Dokumen ini jauh dari kata sempurna, oleh karena itu kami sampaikan permohonan maaf apabila dokumen ini masih terdapat kekurangan baik dalam segi penulisan bahasa maupun isi dari dokumen ini.

Demikian kata pengantar ini kami sampaikan, atas dukungan semua pihak kami ucapkan banyak terimakasih.

DAFTAR ISI

COVER	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL.....	vi
DAFTAR GAMBAR.....	vii

BAB I PENDAHULUAN I-1

1.1. LATAR BELAKANG.....	I-1
1.2. IDENTIFIKASI MASALAH.....	I-3
1.3. MAKSUD DAN TUJUAN, DAN SASARAN	I-4
1.3.1 Maksud	I-4
1.3.2 Tujuan	I-4
1.3.3 Sasaran.....	I-4
1.4. METODE	I-4

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS II-1

2.1. KAJIAN TEORITIS; URUSAN PEMERINTAHAN YANG MENJADI KEWENANGAN	II-1
2.2. KAJIAN TEORITIS; WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN DAN PENEGAKAN PERATURAN DAERAH (PERDA)	II-7
2.3. KAJIAN TEORITIS; ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH.....	II-11
2.4. KAJIAN TEORITIS; <i>OMNIBUS LAW</i>	II-13
2.4.1. Pengertian	II-13
2.4.2. Tujuan <i>Omnibus Law</i>	II-14
2.4.3. <i>Omnibus Law</i> di Indonesia	II-15
2.5. KAJIAN TEORITIS; TEORI DASAR KEBAKARAN	II-18
2.5.1. Teori Api.....	II-18
2.5.2. Definisi Kebakaran.....	II-20
2.5.3. Penyebab Terjadinya Kebakaran	II-21
2.5.4. Proses Penjalaran Api.....	II-22
2.5.5. Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Ramli (2010)	II-22
2.5.6. Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 Tahun 2000	II-24

2.5.7. Teknik Pemadaman Kebakaran	II-26
2.5.8. Media Pemadaman Api	II-28
2.6. PRAKTEK PENYELENGGARAAN PENCEGAHAN BAHAYA KEBAKARAN ..	II-28
2.6.1. Peraturan Keselamatan Kebakaran Bangunan Gedung Di Indonesia Menurut Peraturan Perundang-undangan.....	II-28
2.6.2. Manajemen Penanggulangan Kebakaran	II-32
2.7. KAJIAN TEORITIS; BANGUNAN GEDUNG	II-35
2.7.1. Definisi Bangunan Gedung.....	II-35
2.7.2. Klasifikasi Bangunan Gedung Berdasarkan Permen Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008.....	II-35
2.7.3. Sistem Proteksi Kebakaran.....	II-38
2.7.4. Akses Pemadam Kebakaran.....	II-39
2.7.5. Program Pemeriksaan dan Pemeliharaan Sarana Kebakaran	II-41
2.7.6. Sarana Penyelamatan Jiwa.....	II-43
2.8. KAJIAN TEORITIS; PENANGGULANGAN BENCANA	II-47
2.8.1. Definisi Bencana	II-47
2.8.2. Pengertian Penanggulangan	II-48
2.8.3. Model-model Penanggulangan Bencana	II-53
2.8.4. Resiko Bencana	II-57
2.8.5. Pengelolaan Bahan-Bahan Berbahaya dan Beracun	II-58
2.8.6. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	II-61

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT III-1

3.1 KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	III-1
3.1.1 Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pencegahan Kebakaran dan Penanggulangan Bencana	III-3
3.1.2 Analisis Peraturan Perundang-undangan Mengenai Penanggulangan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana	III-5
3.2 HARMONISASI SECARA VERTIKAL DAN HORIZONTAL	III-27

BAB IV LANDASAN FOLOSOFIS, SOSIOLOGI, DAN YURIDIS IV-1

4.1 LANDASAN FILOSOFIS (<i>Filosofische Grondslag</i>).....	IV-1
4.2 LANDASAN SOSIOLOGIS (<i>Sosiologische Grondslag</i>)	IV-3
4.3 LANDASAN YURIDIS (<i>Juridische Grondslag</i>)	IV-5

BAB V JANGKAUAN ARAHAN PENGATURAN RUANG LINGKUP MATERI V-1

5.1	SASARAN YANG AKAN DIWUJUDKAN	V-2
5.2	ARAH DAN JANGKAUAN	V-4
5.3	RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN.....	V-4

BAB VI PENUTUP..... VI-1

6.1	KESIMPULAN.....	VI-1
6.2	SARAN.....	VI-2

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Kelas Kebakaran UL (Amerika)	II-23
Tabel 2.2 Kelas Kebakaran Eropa	II-23
Tabel 2.3 Kelas Kebakaran NFPA.....	II-24
Tabel 2.4 Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 Tahun 2000	II-24
Tabel 2.5 Program Pemeriksaan dan Pemeliharaan Sarana Proteksi Kebakaran	II-42
Tabel 2.6 Kategori Model Penanggulangan Bencana	II-55

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Anatomi Urusan Pemerintahan ..	II-7
Gambar 2.2 <i>Fire Triangle</i> ..	II-19
Gambar 2.3 <i>Tetrahedron of Fire</i>	II-20

Pendahuluan

*Naskah Akademik Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana,
dan Kebakaran Kabupaten Wonosobo*

1.1. LATAR BELAKANG

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat merupakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat adalah bagian dari hak asasi manusia dalam tertib kehidupan masyarakat bernegara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28 J UUD 1945.

Desentralisasi yang berarti penyerahan wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan telah memberikan kewenangan penyelenggaraan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat kepada Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);) mengatur bahwa ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat adalah merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (Pasal 12 ayat (1) huruf e). Lebih lanjut dalam Lampiran UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni bagian E Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Serta Perlindungan Masyarakat diatur pembagian urusannya sebagai berikut :

Tabel 1.1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Serta Perlindungan Masyarakat

NO	SUB URUSAN PEMERINTAH	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1	Ketentraman dan Ketertiban Umum	<p>Standardisasi tenaga satuan polisi pamong praja.</p> <p>Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan pengangkatan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) penegakan Perda.</p>	<p>Penanganan gangguan Ketenteraman dan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.</p> <p>Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota</p> <p>Pembinaan PPNS kabupaten/kota</p>
2	Bencana	Penanggulangan Bencana Nasional	Penanggulangan Bencana Kabupaten/Kota
3	Kebakaran	<p>Standarisasi sarana dan prasarana pemadam kebakaran</p> <p>Standarisasi kompetensi dan sertifikasi tenaga pemadam kebakaran</p> <p>Penyelenggaraan sistem informasi kebakaran</p>	<p>Pencegahan, pengendalian, pemadaman, penyelamatan, dan penanganan bahan berbahaya dan beracun kebakaran dalam Daerah kabupaten/ kota</p> <p>Inspeksi peralatan proteksi kebakaran</p> <p>Investigasi kejadian kebakaran Pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan kebakaran</p>

Potensi ancaman bencana di Kabupaten Wonosobo tinggi dan bervariasi dari aspek jenis bencana. Risiko bencana alam di Kabupaten Wonosobo meliputi bencana akibat faktor geologi (gempa bumi dan letusan gunung api), bencana akibat hidrometeorologi (banjir, tanah longsor, kekeringan, angin kencang), bencana akibat faktor biologi (wabah penyakit manusia, penyakit tanaman/ternak, hama tanaman) serta kegagalan teknologi. Bencana akibat ulah manusia terkait dengan konflik antar manusia.

Berdasarkan data kejadian bencana, pada tahun 2022 telah terjadi bencana sebanyak 656 kejadian bencana. Jumlah tersebut meningkat pesat dari tahun 2021 sejumlah 382 kejadian bencana. Sedangkan kejadian kebakaran pemukiman pada tahun 2022 sebanyak 64 kejadian. Bencana yang paling banyak terjadi di Kabupaten Wonosobo adalah bencana hidrometeorologi yaitu tanah longsor. Berdasarkan Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI), tingkat risiko bencana di Kabupaten Wonosobo semakin turun dari tahun ke tahun. Nilai IRBI pada tahun 2018 sebesar 122.94, nilai tersebut turun pada tahun 2022 sebesar 102.83. Penurunan nilai IRBI disebabkan oleh meningkatnya kapasitas yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Wonosobo.

Pada tahun 2013 Kabupaten Wonosobo telah mempunyai Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana tetapi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dan dipisahkan materinya dengan dibuat Peraturan Daerah tersendiri yang substansinya mengenai objek Pencegahan Kebakaran dan Penanggulangan Bencana.

Berdasarkan uraian di atas, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo bekerjasama dengan tim konsultan melakukan kajian hukum untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran. Adapun hasilnya akan dituangkan dalam bentuk Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

1.2. IDENTIFIKASI MASALAH

Adapun yang menjadi identifikasi masalah dalam kegiatan kajian hukum Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran, yaitu sebagai berikut:

- a. Apa dan bagaimana landasan teoritis dan empiris serta kerangka hukum yang diperlukan bagi Pemerintah Kabupaten Wonosobo dalam mencegah bahaya kebakaran dan menanggulangi bencana?
- b. Apa urgensi pengaturan mengenai Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran?

- c. Apa saja yang perlu diatur dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran?

1.3. MAKSUD DAN TUJUAN, DAN SASARAN

1.3.1 Maksud

Maksud dilaksanakannya kegiatan kajian ini adalah untuk memberikan pemahaman terhadap permasalahan yang dirumuskan atas dasar penelaahan teoritis disiplin ilmu yang pada gilirannya memperkuat argumentasi akademis bagi pengambilan kebijakan selanjutnya.

1.3.2 Tujuan

Adapun tujuan dari kajian adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun landasan ilmiah, memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan draft Raperda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo.
- b. Untuk memperoleh masukan bahan-bahan bagi kebijakan BPBD Kabupaten Wonosobo khususnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat di Kabupaten Wonosobo, Sub Urusan Kebakaran dan Penanggulangan Bencana.

1.3.3 Sasaran

Adapun sasaran yang ingin dicapai dengan pelaksanaan kegiatan kajian ini adalah sebagai berikut :

- a. Teridentifikasi dan terinventarisasi kebutuhan penyusunan draft Raperda tentang tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo. melalui analisa yuridis normatif;
- b. Tersusunnya basis data dan informasi bagi kebijakan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo selanjutnya.

1.4. METODE

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga dalam hal ini digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan pada metode penelitian hukum.

Metode penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif dikenal juga dengan penelitian *socio-legal*. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Metode yuridis empiris atau sosio legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non-hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti. Dalam kajian naskah akademik raperda Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo akan dilakukan melalui metode yuridis normatif (*sociolegal*).

Dengan metode ini, kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan (Raperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja.

Penyusunan naskah akademik Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Kebakaran dan Penyelamatan di Kabupaten Wonosobo secara sistematis dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi :

a. Inventarisasi dan identifikasi bahan hukum.

Inventarisasi dan identifikasi dilakukan terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo pada lingkungan Pemerintah Daerah.

b. Sistematisasi dan analisis bahan hukum.

Bahan hukum terkait mengenai Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo yang ada dilakukan sistematisasi dan analisis. Proses sistematisasi dan analisis ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teoriteori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan pengaturan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo.

c. Perancangan dan penulisan.

Hasil sistematisasi dan analisis kemudian dibuat kerangka konseptual naskah akademik dan rumusan raperda Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo. Proses legal drafting raperda dilaksanakan sesuai kaidah penulisan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU 12/ 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan)

d. Konsultasi Publik.

Tahap ini dilakukan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo. Sosialisasi dan konsultasi ini dilakukan dengan diskusi yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan (stake holder).

e. Proses Politik dan Penetapan

Proses politik merupakan pembahasan Raperda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di

Kabupaten Wonosobo antara lembaga eksekutif, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Wonosobo dan lembaga legislatif yakni DPRD Kabupaten Wonosobo. Tahap penetapan adalah tahap ketika Raperda sudah disetujui antara DPRD Kabupaten Wonosobo dengan Kepala Daerah/Wali Kabupaten Wonosobo.

Sumber data yang digunakan dalam penyusunan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Kebakaran dan Penyelamatan terdiri dari data primer dan data sekunder. Untuk data sekunder dapat dibagi menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang diuraikan lebih lanjut dibawah ini :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan yang mengikat yang terdiri sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 4723);
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188) sebagaimana telah

- diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
 7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);
 8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);
 9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5883) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6624);
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402);
 11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6628);
 12. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
 13. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 25/PRT/M/2008 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran;
 14. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008 Tahun 2008 tentang Persyaratan Teknis Sistem Proteksi Kebakaran Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan;
 15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Kawasan Permukiman di Daerah;
 16. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2009 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Manajemen Proteksi Kebakaran di Perkantoran.
 17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah

dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

18. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Wonosobo (LD.2019/No.6)

2.1. KAJIAN TEORITIS; URUSAN PEMERINTAHAN YANG MENJADI KEWENANGAN

Pembagian urusan pemerintahan yang selama ini dikenal, dipahami dan dilaksanakan dalam kerangka otonomi daerah menjadi berbeda tatkala Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan pada tanggal 30 September 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perbedaan mendasar yang melandasinya adalah pada cara pandang dan berpikir mengenai desain otonomi daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bila dicermati, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didasarkan pada upaya-upaya perbaikan konsep dan praktek desentralisasi di Indonesia selama ini berlandaskan logika yuridis normatif ketatanegaraan Indonesia sesuai Konstitusi yakni Undang-Undang Dasar 1945. Hal mana yang terungkap dari penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menempatkan soal hubungan pemerintah pusat dan daerah di bagian awal materi penjelasan undang-undang.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah

melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah bukanlah tanpa batasan tertentu. Otonomi tersebut dilaksanakan atas prinsip negara kesatuan dimana dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Karenanya, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Eksistensi Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Dalam konsep Negara Kesatuan, kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif secara komprehensif menjadi kewenangan penyelenggara pemerintahan negara di tingkat pusat. Kekuasaan eksekutif dalam arti kekuasaan pemerintahan ada ditangan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1)

Undang-Undang Dasar 1945. Kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden itulah yang kemudian sebagian diserahkan ke daerah. Dengan demikian pemerintah daerah menyelenggarakan sebagian kekuasaan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden.

Tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tetap berada di tangan Presiden. Mengingat tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan ada ditangan Presiden, maka pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berada dibawah pembinaan dan pengawasan Presiden agar pemerintah daerah berjalan secara harmonis, selaras dan sinergis dengan kebijakan nasional yang menjadi tanggung jawab Presiden sebagai kepala pemerintahan nasional.

Berdasarkan alur berpikir tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 ini menempatkan hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam konteks hirarkhis. Artinya pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden berada dibawah pengawasan dan pembinaan Presiden. Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 mendapat pelimpahan dari Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan menteri tersebut yang kemudian sebagian diserahkan ke daerah untuk menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurusnya.

Bila pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, desentralisasi dimaknai sebagai “penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia” maka dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 desentralisasi dengan tegas dimaknai sebagai “penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 17 (amandemen pertama) dan Pasal 18 (amandemen kedua), dimana istilah baku yang dipakai adalah “urusan pemerintahan” bukan “kewenangan”.

Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan Bab I ayat 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 adalah :

“kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”

Urusan Pemerintahan diatur dalam Bab IV Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terbagi menjadi lima bagian yakni menyangkut soal :

- a. Klasifikasi Urusan Pemerintahan ;
- b. Urusan Pemerintahan Absolut ;
- c. Urusan Pemerintahan Konkuren ;
- d. Urusan Pemerintahan Umum ; dan
- e. Forkopimda.

Urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) urusan yakni :

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan ini meliputi 6 (enam) hal yakni : politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Penyelenggaraan urusan ini dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, dilimpahkan wewenang pada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan ini terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, urusan pemerintahan wajib diklasifikasikan lagi menjadi 2 (dua) hal :

- 1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan
- 2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

- 1) pendidikan;
- 2) kesehatan;
- 3) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- 6) sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas :

- 1) tenaga kerja;
- 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 3) pangan;
- 4) pertanahan;
- 5) lingkungan hidup;
- 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 7) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) perhubungan;
- 10) komunikasi dan informatika;
- 11) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) penanaman modal;
- 13) kepemudaan dan olah raga;
- 14) statistik;
- 15) persandian;
- 16) kebudayaan;
- 17) perpustakaan; dan
- 18) kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan terdiri dari :

- 1) kelautan dan perikanan;
- 2) pariwisata;
- 3) pertanian;
- 4) kehutanan;
- 5) energi dan sumber daya mineral;
- 6) perdagangan;

- 7) perindustrian; dan
- 8) transmigrasi.

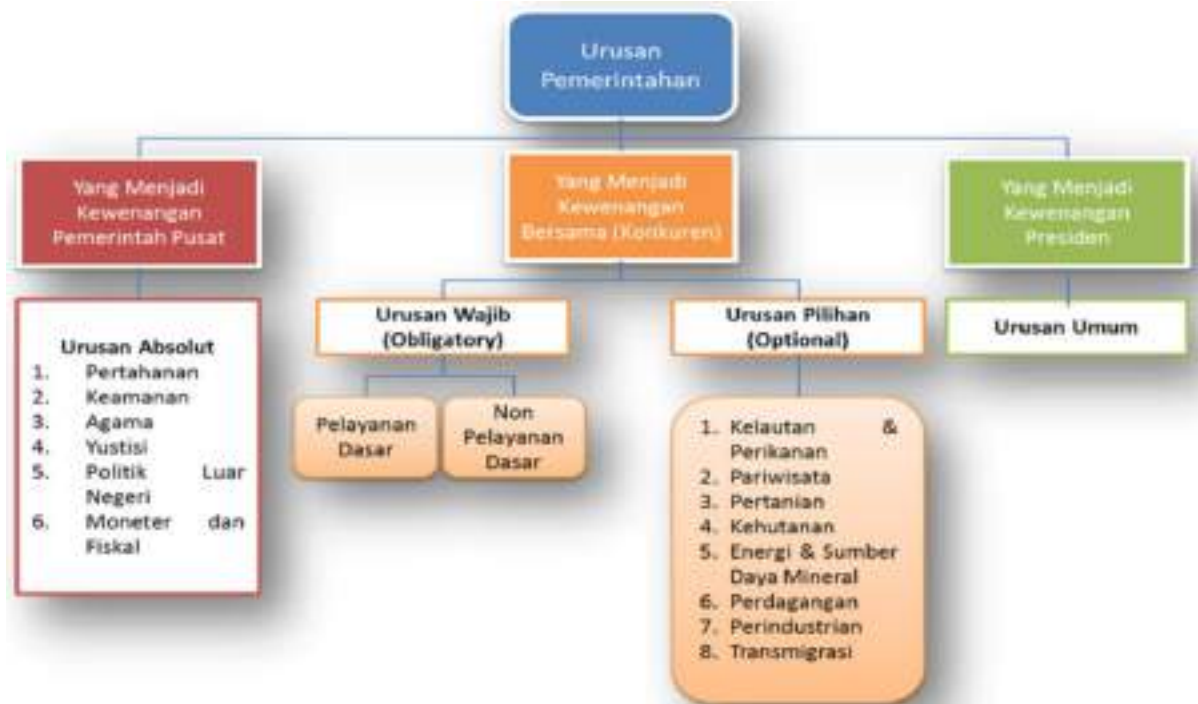
c. Urusan Pemerintahan Umum

Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi :

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 7) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Berdasarkan hal-hal terurai di atas maka dapat digambarkan anatomi urusan pemerintahan dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

Gambar 2.1
Anatomi Urusan Pemerintahan



Sumber: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diolah

2.2. KAJIAN TEORITIS; WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN DAN PENEGAKAN PERATURAN DAERAH (PERDA)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam kerangka NKRI. Dalam konteks inilah pasal 236 Undang-Undang Nomor 23/2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk dapat membentuk Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di Provinsi Aceh, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah Qanun. Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturan Perundang-undangan yang

dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota).

Pengertian Perda kabupaten/kota disebutkan dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut :

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perda dibentuk karena ada kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang diatur dalam pembagian urusan pemerintahan yang untuk sementara ini mengacu pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memuat pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota.

Amanat Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea IV menyatakan bahwa tujuan Negara Indonesia merdeka antara lain adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu hal yang sangat dibutuhkan untuk memajukan kesejahteraan umum adalah adanya perangkat hukum. Sejalan dengan kebutuhan rakyat yang semakin meningkat serta urusan pemerintahan yang sernakin kompleks, maka pembentuk undang-undang tidak akan mampu mengatur seluruh kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu di dalam suatu negara yang besar seperti Indonesia, dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, perlu ada pendelegasian wewenang legislasi kepada Pemerintah, in casu Pemerintahan Daerah, untuk menjabarkan lebih lanjut politik perundang-undangan yang telah

ditetapkan undang-undang. Hal ini sesuai dengan pandangan V.D. Mahayan (1987:181) yang menyatakan :

“Many factors have been responsible for the growth of delegated legislation. The concept of State has changed and instead of talking of a police State, we think in terms of a welfare State. This change in outlook has multiplied the functions of the government. This involves the passing of more laws to achieve the ideal of a welfare State. Formerly, every bill used to be a small one but civilization has become so complicated that every piece of legislation has to be detailed. The rise in the number and size of the bill to be passed by Parliament has created a problem of time”

Dengan mengacu kepada pendapat V.D. Mahayan, dapat dinyatakan bahwa sebenarnya ada karakter yang sama antara undang-undang dengan peraturan yang merupakan delegasian dari pembentuk undang-undang. Perbedaan Undang-Undang dengan Peraturan pendelegasian adalah kualitasnya. Maksud dari perbedaan kualitas di sini adalah bahwa peraturan delegasian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Keikutsertaan Negara dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah sebagai bukti bahwa Negara Indonesia berkomitmen untuk melaksanakan prinsip negara hukum yang demokratis dan melindungi warga negaranya sebagaimana cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.

Sebagai produk hukum, perda yang dibentuk haruslah efektif. Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan

sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji. Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada antara lain adalah hukum harus dapat ditegakkan. Hal ini ditegaskan oleh Soekanto (2013:14) bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum adalah faktor penegak hukum. Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau *law enforcement*. Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaat hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum menyangkup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Secara sosiologis, setiap aparat penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan. Kedudukan tersebut merupakan peranan atau *role*, oleh karena itu seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya mempunyai peranan. Suatu hak merupakan wewenang untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu dapat dijabarkan dalam unsur-unsur sebagai berikut : (1) peranan yang ideal / *ideal role* ; (2) peranan yang seharusnya / *expected role*; (3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri / *perceived role*; dan (4) peranan yang sebenarnya dilakukan / *actual role*.

Penegak hukum dalam menjalankan perannya tidak dapat berbuat sesuka hati mereka juga harus memperhatikan etika yang berlaku dalam lingkup profesinya, etika memperhatikan atau mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Dalam profesi penegak hukum sendiri mereka telah memiliki kode etik yang diatur tersendiri, tapi dalam prakteknya kode etik yang telah ditetapkan dan di

sepakati itu masih banyak di langgar oleh para penegak hukum. Akibat perbuatan-perbuatan para penegak hukum yang tidak memiliki integritas bahkan dapat dikatakan tidak beretika dalam menjalankan profesinya, sehingga mengakibatkan lambatnya pembangunan hukum yang diharapkan oleh bangsa ini, bahkan menimbulkan pikiran-pikiran negatif dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum. Ada tiga elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain : (1) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (2) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (3) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

2.3. KAJIAN TEORITIS; ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH

Dalam hal landasan peraturan perundang-undangan, dikenal asas-asas peraturan perundang-undangan atau asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni nilai-nilai yang dijadikan pedoman dalam penuangan norma atau isi peraturan kedalam bentuk dan susunan peraturan perundang ndangan yang diinginkan, dengan menggunakan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.

Sama halnya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, asas-asas yang perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah adalah :

- a. Bahwa otonomi dan tugas pembantuan inherent di dalamnya zelfregeling;
- b. Asas taat asas dalam ketentuan peraturan perundang undangan, yaitu bahwa peraturan yang tingkatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi.

- c. Asas batas atas dan batas bawah pembuatan peraturan, dalam hal ini daerah tidak boleh membuat peraturan yang merupakan substansi peraturan di atasnya dan sekaligus tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga Negara.
- d. Di samping asas-asas yang telah dikemukakan diatas, perlu pula diperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas kesamaan jenis dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan serta asas keterbukaan.

Materi muatan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tercantum dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah juga dapat memuat sanksi pidana sebagaimana ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Materi muatan yang berupa sanksi pidana dalam Peraturan Daerah berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain berhak ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang mempunyai maksud bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

2.4. KAJIAN TEORITIS; OMNIBUS LAW

2.4.1. Pengertian

Definisi *omnibus law* diawali dengan adanya kata omnibus yang merupakan bahasa Latin dengan arti untuk semuanya. Kata omnibus apabila digabungkan dengan kata *law* (hukum) maka akan memberntuk sebuah arti baru yaitu hukum untuk semua.

Nama lain dari *omnibus law* yang sering dikenalkan adalah omnibus bill. Bryan A. Gamer di dalam kamus *Black's Law Dictionary* merumuskan,

Omnibus bill is a single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions.

Omnibus bill is a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as on omnibus judgeship bill covering all proposals for new judgeships or an omnibus crime bill dealing with different subjects such as new crime and grams to state for crime control.

Lebih sederhananya, dari pengertian di atas dapat diterjemahkan mengenai pengertian dari *omnibus law* atau omnibus bill adalah undang-undang yang dapat mengubah beberapa undang-undang sekaligus.

Terdapat tiga keadaan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddqie dalam mempraktekkan konsep *omnibus law*, pertama ketika secara langsung undang-undang yang diubah itu berkaitan, kedua ketika undang-undang yang dirubah keterkaitannya tidak secara langsung, ketiga ketika undang-undang yang dirubah tidak memiliki keterkaitan namun dari segi prakteknya saling bersinggungan.

Omnibus law adalah sebuah konsep penyusunan undang-undang yang isi didalamnya merubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan dalam beberapa undang-undang. Konsep ini biasanya berkembang diwilayah Negara *common law* yang menggunakan system hukum *anglo saxon*. Negara-negara tersebut seperti Amerika Serikat, Inggris, Belgia, serta Kanada. Penawaran untuk menerapkan konsep ini biasanya dilakukan karena adanya obesitas peraturan dan aturan yang saling tumpang tindih. Apabila permasalahan regulasi tersebut diselesaikan dengan cara sebagaimana revisi undang-undang seperti biasanya, maka akan memakan

waktu yang lebih lama serta biaya yang cukup banyak. Terlebih lagi apabila dalam prosesnya terjadi permasalahan ketidak sesuaian kepentingan, maka akan memakan waktu yang lebih lama lagi.

Penerapan praktek konsep *omnibus law* di Indonesia dapat ditemui di dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2017 tentang akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017. Selain itu, omnibus law juga pernah ditetapkan pada TAP MPR RI, diantaranya Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

2.4.2. Tujuan *Omnibus Law*

Setiap hal yang diterapkan dalam setiap bidang pastilah memiliki sebuah tujuan. Seperti halnya dalam penerapan konsep omnibus law dalam pembentukan suatu regulasi. Adanya tujuan tersebut merupakan kelebihan tersendiri dari penerapan konsep omnibus law. Diantara tujuannya adalah sebagai berikut :

- a. Mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif dan efisien ;
- b. Menyeragamkan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi ;
- c. Pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif ;
- d. Mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama ;
- e. Meningkatnya hubungan koordinasi antar instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan omnibus regulation yang terpadu ;
- f. Adanya jaminan kepastian huku dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Penataan suatu regulasi dengan menggunakan konsep *omnibus law* akan sulit ditetapkan dilapangan apabila tidak ada peran serta pemangku kepentingan dan koordinasi antar instansi terkait. Tentunya substansi peraturan perundang-undangan yang baru harus dibuat seefisien mungkin.

Adapaun adanya penerapan omnibus law memiliki beberapa kelemahan sebagai berikut :

- a. Membuka peluang akan ditolak pada saat paripurna atau judicial review terhadap kebijakan omnibus regulation yang diterbitkan;
- b. Legislative merasa “dikebiri” karena proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan legislative;
- c. Akan mempengaruhi stabilitas system hukum nasional akibat orientasi kebijakan pemerintah yang berubah sesuai kehendak rezim yang memerintah.

2.4.3. Omnibus Law di Indonesia

Undang-undang adalah ketaatan atas asas hukum yang diatur secara hirarkis. Hal tersebut dapat dipahami dari teori jenjang hukum oleh Hans Nawiasky. Norma hukum dari suatu Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

Susunan hierarki peraturan perundang-undangan menjadi salah satu asas yang penting dalam proses dan teknis penyusunan peraturan perundang- undangan. Adapun jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah kabupaten/Kota

Secara teori perundang-undangan di Indonesia, kedudukan undang-undang dari konsep *omnibus law* tidak termuat di dalam hierarki. Jika melihat system perundang-undangan di Indonesia, undang-undang hasil konsep *omnibus law* bisa mengarah sebagai undang-undang payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian mempunyai kekuatan terhadap aturan yang lain. Tetapi, Indonesia tidak menganut undang-undang payung karena posisi seluruh undang-undang adalah sama sehingga secara teori peraturan perundang-undangan kedudukannya baru diberikan legitimasi dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang

perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Namun jika tidak dimungkinkan melakukan perubahan, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 akan hanya melihat isi ketentuan di dalam *omnibus law* tersebut, apakah bersifat umum atau detail seperti Undang-Undang biasa. Jika bersifat umum, maka tidak semua ketentuan yang dicabut melainkan hanya yang bertentangan saja. Tetapi jika ketentuannya umum, akan menjadi soal jika dibenturkan dengan asas *lex specialis derogate legi generalis* (aturan khusus mengesampingkan aturan yang umum). Karena dengan adanya *omnibus law* maka secara otomatis peraturan tingkat daerah juga harus mematuhi aturan baru dari konsep *omnibus law*.

Apabila *omnibus law* ingin diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia maka lazimnya berbentuk undang-undang, karena substansi undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Karena keadaan memaksa sebagai prasyarat perpu tidak bisa menjadi dasar legitimasi materi *omnibus law*.

Terdapat 5 (lima) langkah menurut M. Nur Sholikin yang harus dilakukan agar *omnibus law* bisa berjalan efektif dan tidak disalahgunakan. Langkah-langkah tersebut adalah :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggandeng Pemerintah diharuskan untuk memberikan ruang atau melibatkan publik pada setiap tahap proses penyusunannya. Hal ini perlu dilakukan karena *omnibus law* menyangkut banyak sekali peraturan perundang-undangan yang juga pasti melibatkan banyak pihak pemangku kepentingan sesuai undang-undang yang akan disederhanakan.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Pemerintah harus bersikap transparansi atas pemberian informasi terkait perkembangan dalam proses penyusunan undang-undang *omnibus law* ini.
- c. Pemetaan regulasi harus dilakukan secara jelas dan terperinci dalam proses penyusunan.
- d. Penyusunan undang-undangnya dilakukan untuk mengupayakan keharmonisasian dan keselarasan terhadap

undang-undang diatasnya serta dengan undang-undang yang sederajat harus diperhatikan. Hal ini untuk mengurangi tumpang tindih peraturan yang ada.

- e. Sebelum dilakukan pengesahan undang-undang, maka perlu dilakukan preview terutama penilaian dampak dan resiko yang mungkin akan terjadi dari undang-undang tersebut.

Sebagaimana kita ketahui bahwasannya konsep *omnibus law* umum digunakan pada negara-negara yang menganut system pemerintahan *common law*. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem *civil law*, sehingga perlu penyelarasan bagaimana agar konsep omnibus law dapat diterapkan dan menjadi solusi akan permasalahan regulasi di Indonesia. Terdapat beberapa unsur yang digunakan dalam penyelarasan penerapan *omnibus law*, yaitu;

- a. Segi stuktur hukumnya, *omnibus law* tetap menerapkan system hukum nasional yang diatur dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Segi substansi hukumnya, *omnibus law* meliputi aturan, norma social yang berbasis Pancasila.
- c. Segi budaya hukum, *omnibus law* merefleksi pandangan dan nilai perilaku hukum di masyarakat.
- d. Ide dasar *omnibus law* di Indonesia yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan dengan merubah norma yang telah diundangkan dapat mempercepat reformasi hukum dengan basis evaluasi dan penyesuaian perkembangan zaman.
- e. Segi konsepnya, *omnibus law* membaginya menjadi bidang-bidang yang saling berkaitan. Seperti halnya RUU Cipta Kerja yang substansi materinya merupakan rumpun regulasi yang berkaitan dengan investasi.
- f. Segi metodenya, *omnibus law* menggunakan pola penyederhanaan.
- g. Segi ajaran hukumnya, *omnibus law* memuat ajaran hukum pada masing-masing materi hukum pendekatan pembangunan hukum nasional melalui Pancasila.

Penerapan model *omnibus law* melalui system hukum nasional merupakan sebuah metode dan tidak perlu diformalkan dalam undang-undang. Hal ini sudah dianggap selaras melalui proses penerapan dan identifikasi lalu dievaluasi yang akhirnya dibentuk sebuah undang-undang.

2.5. KAJIAN TEORITIS; TEORI DASAR KEBAKARAN

2.5.1. Teori Api

A. Definisi Api

Api adalah suatu fenomena yang dapat diamati gejalanya yaitu adanya cahaya dan panas dari suatu bahan yang sedang terbakar. Gejala lain yang dapat diamati dari nyala api adalah bila suatu bahan telah terbakar maka akan mengalami perubahan, baik bentuk fisiknya maupun sifat kimianya. Keadaan fisik bahan yang telah terbakar akan berubah menjadi arang, abu, atau hilang menjadi gas dan sifat kimianya akan berubah pula menjadi suatu zat baru. Menurut teori perubahan zat dan energi, gejala perubahan seperti ini disebut dengan perubahan secara kimia (Depnaker, 2008).

Menurut Dr. Richard L. Tuve (1976), nyala api merupakan suatu proses oksidasi yang cepat dan dapat berlanjut dengan sendirinya (*self sustaining*) yang menghasilkan panas dan cahaya dalam intensitas yang bervariasi. Suatu keadaan yang memberikan potensi terjadinya nyala api adalah karena keadaan tersebut terjadi pada daerah yang mudah terbakar. Suatu uap, cairan atau gas yang mudah terbakar akan siap terbakar apabila temperaturnya telah melampaui daerah yang mudah terbakar (Rasyid, 2003).

B. Teori Segitiga Api (*Triangle Fire*)

Api tidak terjadi begitu saja, akan tetapi timbul karena terdapat suatu proses kimiawi antara uap bahan bakar dengan oksigen dan panas. Teori ini dikenal dengan teori segitiga api (*fire triangle*). Dalam teori ini, kebakaran terjadi karena adanya 3 unsur pemicu timbulnya api yaitu bahan bakar (*fuel*), sumber panas (*heat*), dan oksigen.

- a) Bahan bakar (*fuel*) yaitu unsur bahan bakar baik padat, cair, maupun gas yang dapat terbakar dan bercampur dengan oksigen dari udara;
- b) Sumber panas (*heat*) yaitu unsur yang menjadi pemicu kebakaran dengan energi yang cukup untuk menyalakan campuran antara bahan bakar dan oksigen dari udara;
- c) Oksigen yang terkandung di dalam udara. Tanpa adanya udara atau oksigen, maka proses kebakaran tidak akan terjadi. (Ramli, 2010).

Gambar 2.2.
Fire Triangle



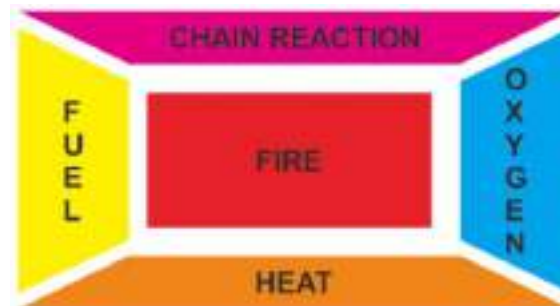
3) Teori Bidang Empat Api (*Tetrahedron Fire*)

Selain tiga unsur yang telah di sebutkan diatas, masih ada unsur yang keempat yang disebut reaksi berantai, karena tanpa adanya reaksi pembakaran maka api tidak akan dapat hidup terus menerus. Keempat unsur api ini disebut juga Fire Tetrahedron (Ramli, 2010).

Menurut Departemen Tenaga Kerja (1999), unsur keempat ini adalah rantai reaksi kimia. teori ini menjelaskan bahwa pada saat energi diterapkan pada bahan bakar seperti hidrokarbon, beberapa ikatan karbon dengan karbon lainnya terputus dan menghasilkan radikal bebas. Sumber energi yang sama juga menyediakan kebutuhan energi untuk memutus beberapa rantai karbon dengan hidrogen sehingga menghasilkan radikal bebas yang lebih banyak.

Selain itu, rantai oksigen dengan oksigen lainnya juga akan ikut terputus dan menghasilkan radikal oksida. Jika jarak antara radikal-radikal ini cukup dekat maka akan terjadi penggabungan kembali radikal bebas dengan radikal lainnya atau dengan kelompok fungsional yang lain. Pada proses pemutusan rantai, terjadi

pelepasan energi yang tersimpan di dalam rantai tersebut. Energi yang lepas dapat menjadi sumber energi untuk memutuskan rantai yang lain dan melepaskan energi yang lebih banyak lagi.



Gambar 2.3.
Tetrahedron of Fire

Teori *tetrahedron of fire* ini berdasarkan bahwa dalam panas pembakaran yang normal akan timbul nyala, reaksi kimia yang terjadi menghasilkan beberapa zat hasil pembakaran seperti CO, CO₂, SO₂, asap, dan gas. Hasil lain dari reaksi ini adalah adanya radikal bebas dari atom oksigen dan hidrogen dalam bentuk hidroksil (OH). Apabila kedua gugus OH terpecah akan menjadi H₂O dan radikal bebas O (oksigen). Atom oksigen radikal ini selanjutnya akan berfungsi lagi sebagai umpan pada proses pembakaran sehingga disebut reaksi pembakaran berantai (Goetsch, 2005 dalam Estria, 2008).

2.5.2. Definisi Kebakaran

Menurut ILO (1991) kebakaran adalah suatu kejadian yang tidak diinginkan dan kadang kala tidak dapat dikendalikan, sebagai hasil pembakaran suatu bahan dalam udara dan mengeluarkan energi panas dan nyala api.

Proses pembakaran merupakan suatu reaksi eksotermis, yaitu suatu reaksi yang mengeluarkan panas karena reaksinya adalah pada suhu tinggi maka reaksi fase gas. Jadi kebakaran adalah reaksi yang terjadi antara dua gas, satu diantaranya adalah oksigen. Akan tetapi, definisi ini tidak berlaku pada pembakaran logam (Milos Nedved dan Soemanto Imamkhasani, 1991 dalam Estria, 2008).

Kebakaran merupakan suatu reaksi oksidasi eksotermis yang berlangsung dengan cepat dari suatu bahan bakar yang disertai dengan timbulnya api atau penyalaan. Bahan bakar sendiri dapat berupa bahan padat, cair, gas, dan uap.

Akan tetapi bahan bakar yang berbentuk uap dan cairan biasanya akan lebih mudah untuk mengalami penyalaan (Depnaker, 1999). Kebakaran adalah api yang tidak terkendali diluar kemampuan dan keinginan manusia (Ramli, 2010).

2.5.3. Penyebab Terjadinya Kebakaran

Faktor penyebab terjadinya kebakaran yaitu faktor manusia, faktor teknis dan faktor alam (Depnaker, 1987 dalam Estria, 2008). Faktor manusia sebagai faktor penyebab kebakaran, yaitu :

A. Faktor pekerja

- Tidak mau atau kurang mengetahui prinsip dasar pencegahan kebakaran;
- Menempatkan barang atau menyusun barang yang mudah terbakar tanpa menghiraukan norma-norma pencegahan kebakaran;
- Pemakaian tenaga listrik yang berlebihan; dan
- Kurang memiliki rasa tanggung jawab atau adanya unsur kesengajaan.

B. Faktor pengelola

- Sikap pengelola yang tidak memperhatikan keselamatan kerja;
- Kurangnya pengawasan terhadap kegiatan pekerja;
- Sistem dan prosedur kerja yang tidak diterapkan dengan baik terutama dalam kegiatan penentuan bahaya dan penerangan bahaya; dan
- Tidak adanya standar atau kode yang dapat diandalkan.

C. Faktor teknis

- Melalui proses fisik atau mekanis seperti timbulnya panas akibat kenaikan suhu atau timbulnya bunga api terbuka;
- Melalui proses kimia yaitu terjadinya suatu pengangkutan, penyimpanan, penanganan barang atau bahan kimia berbahaya tanpa memperhatikan petunjuk yang ada; dan

- Melalui tenaga listrik karena hubungan arus pendek sehingga menimbulkan panas atau bunga api dan dapat membakar komponen lain.

D. Faktor alam

- Petir merupakan salah satu penyebab terjadinya kebakaran; dan
- Letusan gunung berapi dapat menyebabkan kebakaran hutan dan juga perumahan yang dilalui oleh lahar panas.

2.5.4. Proses Penjalaran Api

Kebakaran biasanya dimulai dari kecil, kemudian membesar dan menjalar ke daerah sekitarnya. Penjalaran api ini melalui beberapa cara, yaitu (Ramli,2010) :

A. Konveksi

Konveksi adalah penjalaran api melalui benda padat, misalnya merambat melalui besi, beton, kayu atau dinding. Jika terjadi kebakaran di suatu ruangan, misalnya kamar hotel atau kantor, maka panas dapat merambat melalui dinding sehingga ruangan di sebelah akan mengalami pemanasan sehingga api dapat merambat dengan mudah.

B. Konduksi

Api juga dapat menjalar melalui fluida, misalnya air, udara atau bahan cair lainnya. Suatu ruangan yang terbakar dapat menyebarkan panas melalui hembusan angin yang membawa udara panas ke daerah sekitarnya.

C. Radiasi

Penjalaran panas lainnya adalah melalui proses radiasi yaitu pancaran cahaya atau gelombang elektromagnetik yang dikeluarkan oleh nyala api. Dalam proses radiasi ini terjadi proses perpindahan panas (*heat transfer*) dari sumber panas ke objek penerimanya atau target. Faktor inilah yang sering menjadi penyebab penjalaran api dari suatu bangunan ke bangunan lainnya.

2.5.5. Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Ramli (2010)

Menurut Ramli (2010) dalam bukunya yang berjudul Petunjuk Praktis Manajemen Kebakaran, klasifikasi kebakaran bertujuan untuk memudahkan usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran. Selain itu,

klasifikasi digunakan untuk memilih media pemadam yang tepat dan sesuai bagi suatu kelas kebakaran, serta untuk menentukan sarana proteksi kebakaran dan untuk menjamin keselamatan nyawa tim pemadam kebakaran.

Klasifikasi kebakaran yang dikenal saat ini antara lain :

A. Klasifikasi U.L (*Underwriters Laboratories*)

UL adalah suatu lembaga asuransi di USA yang banyak menutup asuransi perusahaan atau perorangan yang berkaitan dengan kebakaran.

Lembaga ini mengembangkan berbagai standar dan pedoman mengenai kebakaran. Lembaga ini juga memiliki suatu laboratorium pengujian dan penelitian mengenai kebakaran. UL mengeluarkan pedoman klasifikasi kebakaran yang dipergunakan oleh hampir semua negara di Eropa dan berbagai negara bekas koloninya. Berikut adalah klasifikasi kebakaran menurut UL.

Tabel 2.1
Kelas Kebakaran UL (Amerika)

Kelas	Jenis	Contoh
Kelas A	Bahan padat	Kertas, kayu, kain
Kelas B	Bahan cair dan padat lunak	Minyak bumi dan produk-produknya, grease, mentega
Kelas C	Listrik	Komponen atau peralatan yang melibatkan instalasi listrik yang masih mengandung arus

Sumber : Ramli, 2010

B. Klasifikasi Eropa (sesudah tahun 1970)

Klasifikasi ini dikeluarkan di Eropa pada bulan Juni 1970 saat diadakan konvensi internasional oleh komite normalisasi Eropa (*Committee European de Normalisation*).

Tabel 2.2
Kelas Kebakaran Eropa

Kelas	Jenis	Contoh
Kelas A	Bahan padat	Bahan yang mengandung selulose yang bila terbakar akan meninggalkan arang/abu.
Kelas B	Bahan cair	Minyak bumi dan produknya.
Kelas C	Gas	Bahan gas (atau gas yang cair) seperti gas alam, propane butane.
Kelas D	Bahan Logam	Magnesium, potasium, titanium.

Sumber : Ramli, 2010

C. Klasifikasi NFPA

NFPA (*National Fire Protection Association*) adalah suatu lembaga swasta di bidang penanggulangan bahaya kebakaran di Amerika Serikat.

Tabel 2.3
Kelas Kebakaran NFPA

Kelas	Jenis	Contoh
Kelas A	Bahan padat	Kebakaran dengan bahan bakar padat biasa (ordinary)
Kelas B	Bahan cair	Bahan cair
Kelas C	Listrik	Kebakaran listrik (energized electrical equipment)
Kelas D	Bahan Logam	Magnesium, potasium, titanium

Sumber : Ramli, 2010

2.5.6. Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 Tahun 2000

Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 Tahun 2000 adalah sebagai berikut :

Tabel 2.4
Klasifikasi Bahaya Kebakaran Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10 Tahun 2000

Klasifikasi	Jenis Tempat Kerja
Bahaya Kebakaran Ringan Tempat kerja yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar rendah, dan apabila terjadi kebakaran, melepaskan panas rendah, sehingga menjalannya api lambat.	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat ibadah • Gedung/ruang pendidikan • Gedung/ruang perkantoran • Gedung/ruang perumahan • Gedung/ruang perawatan • Gedung/ruang restoran • Gedung/ruang perpustakaan • Gedung/ruang perhotelan • Gedung/ruang lembaga • Gedung/ruang rumah sakit • Gedung/ruang museum • Gedung/ruang penjara
Bahaya Kebakaran Sedang I Tempat kerja yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat parkir • Pabrik elektronika • Pabrik roti

Klasifikasi	Jenis Tempat Kerja
-------------	--------------------

sedang, menimbun bahan dengan tinggi tidak lebih dari 2,5 meter dan apabila terjadi kebakaran, melepaskan panas sedang.	<ul style="list-style-type: none"> • Pabrik barang gelas • Pabrik minuman • Pabrik permata • Pabrik pengalengan • Binatu • Pabrik susu • Penggilingan padi • Pabrik bahan makanan • Percetakan dan penerbitan • Bengkel mesin • Perakitan kayu • Gedung perpustakaan
Bahaya Kebakaran Sedang II Tempat kerja yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar sedang, menimbun bahan dengan tinggi lebih dari 4 meter, dan apabila terjadi kebakaran, melepaskan panas sedang, sehingga menjalannya api sedang.	<ul style="list-style-type: none"> • Pabrik barang keramik • Pabrik tembakau • Pabrik pengolahan logam • Penyulingan • Pabrik barang kelontong • Pabrik barang kulit • Pabrik tekstil • Perakitan kendaraan bermotor • Pabrik kimia (dengan kemudahan terbakar sedang) • Pertokoan dengan pramuniaga kurang dari 50 orang
Bahaya Kebakaran Sedang III Tempat kerja yang mempunyai nilai kemudahan terbakar tinggi dan apabila terjadi kebakaran, melepaskan panas tinggi sehingga menjalarnya api cepat	<ul style="list-style-type: none"> • Pameran • Pabrik makanan • Pabrik ban • Bengkel mobil • Studio dan pemancar • Pergudangan • Pabrik makanan kering dari bahan tepung
Bahaya Kebakaran Berat Tempat kerja yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar tinggi dan apabila terjadi kebakaran melepaskan panas sangat tinggi, dan penjalarn api sangat cepat	<ul style="list-style-type: none"> • Pabrik kimia dengan kemudahan terbakar tinggi • Pabrik kembang api • Pabrik korek api • Pabrik cat • Pabrik bahan peledak • Penggergajian kayu dan penyelesaiannya menggunakan bahan mudah terbakar • Studio film dan televisi • Pabrik karet buatan • Hangar pesawat terbang • Penyulingan minyak bumi
	<ul style="list-style-type: none"> • Pabrik karet busa dan plastik busa.

2.5.7. Teknik Pemadaman Kebakaran

Memadamkan kebakaran adalah upaya yang dilakukan untuk mengendalikan atau mematikan api dengan cara merusak keseimbangan panas.

Prinsip dari pemadaman kebakaran adalah memutus mata rantai segitiga api, seperti dengan menghilangkan bahan bakar, membuang panas atau oksigen.

Memadamkan kebakaran dapat dilakukan dengan beberapa teknik seperti menurunkan temperatur atau pendinginan (*cooling*), menghilangkan oksigen (*smothering*), menghilangkan bahan bakar (*starvation*), dan memutus rantai api (Ramli, 2010).

A. Pemadaman Dengan Pendinginan (*Cooling*)

Salah satu cara yang biasa digunakan untuk memadamkan api adalah dengan cara pendinginan/penurunan temperatur uap atau gas yang terbakar sampai ke bawah temperatur nyalanya. Jika panas tidak memadai maka suatu bahan tidak akan mudah terbakar. Air merupakan salah satu bahan pemadam yang paling baik untuk menyerap panas. Semprotan air yang disiramkan ke tengah api akan mengakibatkan udara sekitar api mendingin. Sebagian besar panas akan diserap oleh air yang kemudian berubah bentuk menjadi uap air yang akan mendinginkan api (Ramli, 2010).

B. Pembatasan Oksigen (*Smothering*)

Pengurangan kandungan oksigen pada area juga dapat memadamkan api. Dengan membatasi jumlah oksigen dalam proses pembakaran, api dapat padam. Pembatasan ini biasanya adalah salah satu cara yang paling mudah untuk memadamkan api. Untuk proses pembakaran, suatu bahan bakar membutuhkan oksigen yang cukup, misalnya kayu akan mulai menyala pada permukaan bila kadar oksigen 4 – 5%, asetilen memerlukan oksigen dibawah 5%, sedangkan gas dan uap hidrokarbon biasanya akan terbakar bila kadar oksigen di bawah 15%. Teknik ini disebut *smothering* (Ramli, 2010).

Pengurangan kandungan oksigen dapat dilakukan dengan membanjiri area tersebut dengan gas lembam seperti

karbondioksida yang menggantikan oksigen atau dapat juga dikurangi dengan memisahkan bahan bakar dari udara seperti dengan menyelimutinya dengan busa. Namun cara ini tidak berlaku pada bahan bakar yang dapat beroksidasi sendiri (Pusdiklatkar, 2006).

C. Penghilangan Bahan Bakar (*Starvation*)

Secara alamiah, api akan mati dengan sendirinya jika bahan yang dapat terbakar (*fuel*) sudah habis. Atas dasar ini, api dapat dikurangi dengan menghilangkan atau mengurangi jumlah bahan bakar yang terbakar. Teknik ini disebut dengan *starvation*. Penghilangan bahan bakar untuk memadamkan api lebih efektif, akan tetapi tidak selalu dapat dilakukan karena dalam prakteknya akan sulit seperti memindahkan bahan-bahan yang mudah terbakar. Teknik ini juga dapat dilakukan dengan menyemprotkan bahan yang terbakar dengan busa sehingga suplai bahan bakar untuk kelangsungan pembakaran akan terhenti atau berkurang sehingga api perlahan akan mati. Selain itu, api juga dapat dipadamkan dengan menjauhkan bahan yang terbakar ke tempat yang lebih aman (Ramli, 2010).

D. Memutus Reaksi Berantai

Cara yang terakhir untuk memadamkan api adalah dengan mencegah terjadinya reaksi berantai di dalam proses pembakaran. Pada beberapa zat kimia mempunyai sifat memecah sehingga terjadi reaksi rantai oleh atom-atom yang dibutuhkan oleh nyala untuk tetap terbakar. Dengan tidak terjadinya reaksi atom-atom ini, maka nyala api akan padam (Ramli, 2010).

Beberapa bahan pemadam seperti bahan kimia kering dan hidrokarbon terhalogenasi (halon) akan menghentikan reaksi kimia yang menimbulkan nyala api sehingga akan mematikan nyala api tersebut. Teknik pemadaman ini efektif untuk bahan bakar gas dan cair karena keduanya akan menyala dahulu sebelum terbakar, sedangkan bara api tidak mudah dipadamkan dengan cara ini karena saat halon tertutup, udara memiliki jalan masuk pada bahan bakar yang sedang menyala dan berlanjut sampai membakar (IFSTA, 1994).

2.5.8. Media Pemadaman Api

Menurut Soehatman Ramli (2010), kebakaran dapat dimatikan dengan menggunakan suatu bahan yang disebut media pemadam api. Semua bahan yang dapat digunakan untuk memadamkan api disebut media pemadam. Namun, media pemadam ini ada yang sesuai digunakan untuk memadamkan api dan ada pula yang tidak boleh digunakan. Untuk itu diperlukan pengklasifikasian jenis kebakaran yang sesuai dengan media pemadamnya. Media pemadam sangat beragam, baik jenis maupun aplikasinya.

Namun secara umum, media pemadam dapat dikelompokkan menurut jenisnya.

- a) Padat, seperti pasir, tanah, selimut api, tepung kering, dan tepung kimia;
- b) Cair, seperti air, busa, dan asam soda;
- c) Gas, seperti CO₂, Nitrogen, dan Halon;

Dari berbagai jenis bahan atau media pemadam tersebut, yang banyak digunakan adalah media berikut.

- a) Air;
- b) Busa;
- c) Tepung kering (*dry powder*);
- d) Tepung kimia (*dry chemical*);
- e) Gas CO₂; dan
- f) Halon.

2.6. PRAKTEK PENYELENGGARAAN PENCEGAHAN BAHAYA KEBAKARAN

2.6.1. Peraturan Keselamatan Kebakaran Bangunan Gedung Di Indonesia Menurut Peraturan Perundang-undangan

A. Undang-Undang Republik Indonesia

Undang-Undang Republik Indonesia yang di dalamnya mengatur keselamatan kebakaran bangunan gedung adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Dalam undang-undang ini, bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau

di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan. Persyaratan teknis bangunan gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Persyaratan keandalan bangunan gedung yang dimaksud meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2002).

Persyaratan keselamatan bangunan gedung meliputi persyaratan kemampuan bangunan gedung untuk mendukung beban muatan, serta kemampuan bangunan gedung dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran. Persyaratan kemampuan bangunan dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran merupakan kemampuan bangunan gedung untuk melakukan pengamanan terhadap bahaya kebakaran melalui sistem proteksi pasif dan/atau proteksi aktif.

Pengamanan terhadap bahaya kebakaran dilakukan dengan sistem proteksi pasif meliputi kemampuan stabilitas struktur dan elemennya, konstruksi tahan api, kompartemenisasi dan pemisahan, serta proteksi pada bukaan yang ada untuk menahan dan membatasi kecepatan menjalarnya api dan asap kebakaran. Pengamanan terhadap bahaya kebakaran dilakukan dengan sistem proteksi aktif meliputi kemampuan peralatan dalam mendeteksi dan memadamkan kebakaran, pengendalian asap, dan sarana penyelamatan kebakaran. Bangunan gedung, selain rumah tinggal, harus dilengkapi dengan sistem proteksi pasif dan aktif (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2002).

B. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Mengenai Bangunan Gedung, menyebutkan bahwa persyaratan keandalan suatu bangunan gedung meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan. Persyaratan keselamatan yang dimaksud dalam peraturan ini meliputi kemampuan bangunan gedung untuk mendukung beban muatan, serta kemampuan bangunan gedung dalam mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran.

Setiap bangunan gedung, kecuali rumah tinggal tunggal dan rumah deret sederhana, harus dilindungi terhadap bahaya kebakaran dengan sistem proteksi aktif dan proteksi pasif. Penerapan sistem proteksi pasif didasarkan pada fungsi atau klasifikasi risiko kebakaran, geometri ruang, bahan bangunan terpasang, dan atau jumlah dan kondisi penghuni dalam bangunan gedung. Sedangkan penerapan sistem proteksi aktif didasarkan pada fungsi klasifikasi, luas, ketinggian, volume bangunan, dan atau jumlah dan kondisi penghuni dalam bangunan gedung. Sistem proteksi aktif yang dimaksud ini berbasis pada penyediaan peralatan yang dapat bekerja baik secara otomatis maupun secara manual, digunakan oleh penghuni atau petugas pemadam dalam melaksanakan operasi pemadaman. Penyediaan peralatan pengamanan kebakaran sebagai sistem proteksi aktif antara lain penyediaan sistem deteksi dan alarm, hidran diluar dan dalam gedung, alat pemadam api ringan, dan sprinkler. Selain sistem proteksi, setiap bangunan gedung dengan fungsi, klasifikasi, luas, jumlah lantai, dan atau dengan jumlah penghuni tertentu harus memiliki unit manajemen pengamanan kebakaran.

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan, pemasangan, pemeliharaan sistem proteksi aktif dan proteksi pasif serta penerapan manajemen pengamanan kebakaran mengikuti pedoman dan standar yang berlaku (Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005).

Dalam peraturan ini juga dijelaskan bahwa setiap bangunan gedung dengan ketinggian di atas 5 (lima) lantai harus menyediakan sarana

hubungan vertikal berupa lif. Setiap bangunan gedung yang menggunakan lif harus menyediakan lif kebakaran. Lif kebakaran dapat berupa lif khusus kebakaran atau lif penumpang biasa atau lif barang yang dapat diatur pengoperasiannya sehingga dalam keadaan darurat dapat digunakan secara khusus oleh petugas kebakaran (Pemeraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005).

C. Keputusan Menteri

Selain peraturan pemerintah yang telah disebutkan diatas, Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini departemen atau kementerian pekerjaan umum juga mengeluarkan keputusan menteri mengenai ketentuan teknis tata cara perencanaan, pemasangan, pemeliharaan sistem proteksi aktif dan proteksi pasif serta penerapan manajemen pengamanan kebakaran. Keputusan – keputusan tersebut antara lain :

1) Keputusan Menteri Negara Pekerjaan Umum Nomor 10/KPTS/2000 Tentang Ketentuan Teknis Pengamanan Terhadap Bahaya Kebakaran Pada Bangunan Gedung Dan Lingkungan

Pengaturan pengamanan terhadap bahaya kebakaran pada bangunan dan lingkungan yang dimaksud adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan bangunan gedung yang aman terhadap bahaya kebakaran, mulai dari perencanaan, pelaksanaan pembangunan sampai pada tahap pemanfaatan sehingga bangunan gedung senantiasa andal dan berkualitas sesuai dengan fungsinya. Sedangkan tujuan dari pengaturan pengamanan terhadap bahaya kebakaran pada bangunan dan lingkungan adalah untuk terselenggaranya fungsi bangunan gedung dan lingkungan yang aman bagi manusia, harta benda, khususnya dari bahaya kebakaran sehingga tidak mengakibatkan terjadinya gangguan proses produksi atau distribusi barang dan jasa, dan bahkan dari gangguan kesejahteraan sosial.

2) Keputusan Menteri Negara Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000 Tentang Ketentuan Teknis Manajemen Penanggulangan Kebakaran Di Perkotaan

Pengaturan manajemen penanggulangan kebakaran di perkotaan dimaksudkan untuk mewujudkan bangunan gedung, lingkungan, dan kota yang aman terhadap bahaya kebakaran melalui penerapan manajemen penanggulangan bahaya kebakaran yang efektif dan efisien. Pengaturan manajemen penanggulangan kebakaran di perkotaan bertujuan untuk terwujudnya kesiapan, kesigapan dan keberdayaan masyarakat, pengelola bangunan, serta dinas terkait dalam mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran.

D. Peraturan Menteri

Setelah mengeluarkan keputusan, Departemen atau Kementerian Pekerjaan Umum mengeluarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008 Tentang Persyaratan Teknis Sistem Proteksi Kebakaran Pada Bangunan Gedung Dan Lingkungan. Peraturan Menteri ini dimaksudkan untuk menjadi acuan bagi penyelenggara bangunan gedung dalam mewujudkan penyelenggaraan bangunan gedung yang aman terhadap bahaya kebakaran.

Peraturan ini bertujuan untuk terselenggaranya fungsi bangunan gedung dan lingkungan yang aman bagi manusia, harta benda, khususnya dari bahaya kebakaran, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya gangguan kesejahteraan sosial. Ruang lingkup peraturan menteri ini meliputi sistem proteksi kebakaran pada bangunan gedung dan lingkungannya mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan pembangunan sampai pada tahap pemanfaatan, sehingga bangunan gedung senantiasa andal dan berkualitas sesuai dengan fungsinya.

2.6.2. Manajemen Penanggulangan Kebakaran

Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000, manajemen penanggulangan kebakaran bangunan gedung adalah bagian dari manajemen bangunan untuk mengupayakan kesiapan pengelola, penghuni, dan regu pemadam kebakaran terhadap kegiatan pemadaman yang terjadi pada suatu bangunan gedung.

Setiap bangunan umum yang berpenghuni minimal 500 orang, atau yang memiliki luas lantai minimal 5.000 m², atau mempunyai ketinggian bangunan lebih dari 8 lantai, atau bangunan rumah sakit, diwajibkan menerapkan Manajemen Penanggulangan Kebakaran. Bangunan gedung harus diproteksi terhadap kemungkinan terjadinya bahaya kebakaran

melalui penyediaan prasarana dan sarana proteksi kebakaran serta kesiagaan akan kesiapan pengelola, penghuni dan penyewa bangunan dalam mengantisipasi dan mengatasi kebakaran, khususnya pada tahap awal kejadian kebakaran (Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000).

Prasarana dan sarana penanggulangan kebakaran dalam bangunan gedung menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000, antara lain:

A. Prasarana Penanggulangan Kebakaran, ditekankan pada :

- 1) Cukup tersedianya sumber air sehingga memudahkan pemadaman api apabila terjadi kebakaran;
- 2) Jalan evakuasi dalam bangunan yang tidak terhalang, sehingga dalam keadaan darurat evakuasi dapat dilakukan tanpa hambatan;
- 3) Akses mobil kebakaran yang cukup sehingga memudahkan mobil pemadam kebakaran bersirkulasi tanpa hambatan;
- 4) Berfungsinya alat komunikasi internal di dalam bangunan seperti PA (*Public Address*), Telepon Kebakaran (*Fire Telephone*), dan PABX.

B. Sarana Penanggulangan Kebakaran, yaitu :

- 1) Sistem deteksi dan alarm kebakaran.
Sistem deteksi dan alarm kebakaran yang digunakan mengacu pada ketentuan/SNI yang berlaku.
- 2) Sistem Pemadam Kebakaran.
Sistem pemadam kebakaran dalam gedung terdiri dari Alat Pemadam Api Ringan (APAR), sistem hidran kebakaran, sistem *sprinkler* kebakaran, sistem pengendalian asap, dan lain-lain. Perencanaan, pemasangan dan pengoperasiannya mengacu pada ketentuan/SNI yang berlaku.

C. Organisasi Penanggulangan Kebakaran

Menurut Kepmen No. KEP.186/ MEN/ 1999, organisasi tanggap darurat adalah satuan tugas yang mempunyai tugas khusus fungsional di bidang kebakaran. Petugas penanggulangan kebakaran adalah petugas yang ditunjuk dan disertai tugas

tambahan untuk mengidentifikasi sumber bahaya dan melaksanakan upaya penanggulangan kebakaran unit kerjanya. Sesuai dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000, Besar kecilnya organisasi Manajemen Penanggulangan Kebakaran ditentukan oleh resiko bangunan terhadap bahaya kebakaran. Organisasi tim penanggulangan kebakaran dibentuk oleh pemilik atau pengelola bangunan gedung. Jumlah minimal anggota organisasi tim penanggulangan kebakaran didasarkan atas jumlah penghuni/ penyewa dan jenis bahan berbahaya atau mudah terbakar/meledak yang disimpan dalam gedung tersebut. Setiap 10 (sepuluh) karyawan/pengguna bangunan diwajibkan menunjuk 1 (satu) orang untuk menjadi anggota kelompok dalam organisasi tim penanggulangan kebakaran. Struktur organisasi tim penanggulangan kebakaran antara lain terdiri atas penanggung jawab tim penanggulangan kebakaran, kepala bagian teknik pemeliharaan, dan kepala bagian keamanan.

D. Prosedur dan Tindakan Darurat Kebakaran

Prosedur tindakan darurat atau prosedur operasional standar (POS) dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/KPTS/2000 adalah tata laksana minimal yang harus diikuti dalam rangka pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Dengan mengikut prosedur tersebut diharapkan tidak terjadi kebakaran atau peristiwa kebakaran dapat diminimalkan. Adapun ketentuan yang berlaku dalam prosedur ini adalah sebagai berikut :

- 1) POS harus dimiliki oleh setiap bangunan gedung, khususnya bangunan gedung umum;
- 2) Setiap bangunan gedung harus memiliki kelengkapan POS, antara lain mengenai: pemberitahuan awal, pemadam kebakaran manual, pelaksanaan evakuasi, pemeriksaan dan pemeliharaan peralatan proteksi kebakaran, dan sebagainya;
- 3) POS dapat diganti dan atau disempurnakan sesuai dengan kondisi saat ini dan antisipasi kondisi yang akan datang;

- 4) POS harus dikoordinasikan dengan instansi pemadam kebakaran, minimal dengan Pos kebakaran setempat;

E. Pendidikan dan Pelatihan Tindakan Darurat Kebakaran

Tujuan dari pendidikan dan pelatihan penanggulangan kebakaran adalah untuk meningkatkan mutu dan kemampuan baik dalam bidang substansi penanggulangan kebakaran maupun kepemimpinan yang berorientasi pada kesamaan pola pikir dan

keterpaduan gerak yang dinamis dan bernalar. Selain itu, pelatihan

ini juga bertujuan untuk menciptakan kesiapsiagaan anggota tim penanggulangan kebakaran dalam menghadapi kebakaran agar mampu bekerja secara efektif dan efisien (Kepmen PU No. 11/KPTS/2000).

2.7. KAJIAN TEORITIS; BANGUNAN GEDUNG

2.7.1. Definisi Bangunan Gedung

Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/KPTS/2000, bangunan gedung adalah bangunan yang didirikan dan atau diletakkan dalam suatu lingkungan sebagian atau seluruhnya pada, di atas, atau di dalam tanah dan/atau perairan secara tetap yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya.

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

2.7.2. Klasifikasi Bangunan Gedung Berdasarkan Permen Pekerjaan

Umum Nomor 26/PRT/M/2008

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, kelas bangunan gedung adalah pembagian bangunan gedung atau bagian bangunan gedung sesuai dengan jenis peruntukan atau penggunaan bangunan gedung, sebagai berikut:

A. Kelas 1 : Bangunan gedung hunian biasa. Satu atau lebih bangunan gedung yang merupakan:

1)Kelas 1a : bangunan gedung hunian tunggal yang berupa:

- Satu rumah tinggal; atau
- Satu atau lebih bangunan gedung gandeng, yang masing-masing bangunan gedungnya dipisahkan dengan suatu dinding tahan api, termasuk rumah deret, rumah taman, unit town house, villa.

2)Kelas 1b, rumah asrama/kost, rumah tamu, hotel atau sejenisnya dengan luas total lantai kurang dari 300 m² dan tidak ditinggali lebih dari 12 orang secara tetap, dan tidak terletak di atas atau di bawah bangunan gedung hunian lain atau bangunan kelas lain selain tempat garasi pribadi.

B. Kelas 2 : Bangunan gedung hunian, terdiri atas 2 atau lebih unit hunian yang masing-masing merupakan tempat tinggal terpisah.

C. Kelas 3 : Bangunan gedung hunian di luar bangunan gedung kelas 1 atau kelas 2, yang umum digunakan sebagai tempat tinggal lama atau sementara oleh sejumlah orang yang tidak berhubungan, termasuk:

- 1)Rumah asrama, rumah tamu (guest house), losmen; atau
- 2)Bagian untuk tempat tinggal dari suatu hotel atau motel; atau
- 3)Bagian untuk tempat tinggal dari suatu sekolah; atau
- 4)Panti untuk lanjut usia, cacat atau anak-anak; atau
- 5)Bagian untuk tempat tinggal dari suatu bangunan gedung perawatan kesehatan yang menampung karyawankaryawannya.

D. Kelas 4 : Bangunan gedung hunian campuran.

Tempat tinggal yang berada di dalam suatu bangunan gedung kelas 5, 6, 7, 8 atau 9 dan merupakan tempat tinggal yang ada dalam bangunan gedung tersebut.

E. Kelas 5 : Bangunan gedung kantor.

Bangunan gedung yang dipergunakan untuk tujuan-tujuan usaha profesional, pengurusan administrasi, atau usaha komersial, di luar bangunan gedung kelas 6, 7, 8 atau 9.

F. Kelas 6 : Bangunan gedung perdagangan

Bangunan gedung toko atau bangunan gedung lain yang dipergunakan untuk tempat penjualan barang-barang secara

eceran atau pelayanan kebutuhan langsung kepada masyarakat, termasuk:

- 1) Ruang makan, kafe, restoran; atau
- 2) Ruang makan malam, bar, toko atau kios sebagai bagian dari suatu hotel atau motel; atau
- 3) Tempat potong rambut/salon, tempat cuci umum; atau
- 4) Pasar, ruang penjualan, ruang pameran, atau bengkel.

G. Kelas 7 : Bangunan gedung penyimpanan/Gudang

Bangunan gedung yang dipergunakan untuk penyimpanan, termasuk:

- 1) Tempat parkir umum; atau
- 2) Gudang, atau tempat pameran barang-barang produksi untuk dijual atau cuci gudang.

H. Kelas 8 : Bangunan gedung Laboratorium/Industri/Pabrik

Bangunan gedung laboratorium dan bangunan gedung yang dipergunakan untuk tempat pemrosesan suatu produk, perakitan, perubahan, perbaikan, pengepakan, finishing, atau pembersihan barang-barang produksi dalam rangka perdagangan atau penjualan.

I. Kelas 9 : Bangunan gedung Umum

Bangunan gedung yang dipergunakan untuk melayani kebutuhan masyarakat umum, yaitu:

- 1) Kelas 9a : bangunan gedung perawatan kesehatan, termasuk bagian-bagian dari bangunan gedung tersebut yang berupa laboratorium.
- 2) Kelas 9b : bangunan gedung pertemuan, termasuk bengkel kerja, laboratorium atau sejenisnya di sekolah dasar atau sekolah lanjutan, hall, bangunan gedung peribadatan, bangunan gedung budaya atau sejenis, tetapi tidak termasuk setiap bagian dari bangunan gedung yang merupakan kelas lain

J. Kelas 10 : Bangunan gedung atau struktur yang bukan hunian

- 1) Kelas 10a : bangunan gedung bukan hunian yang merupakan garasi pribadi, carport, atau sejenisnya.
- 2) Kelas 10b : struktur yang berupa pagar, tonggak, antena, dinding penyangga atau dinding yang berdiri bebas, kolam renang, atau sejenisnya.

- K. Bangunan gedung-bangunan gedung yang tidak diklasifikasikan khusus.** Bangunan gedung atau bagian dari bangunan gedung yang tidak termasuk dalam klasifikasi bangunan gedung 1 s.d 10 tersebut, dalam persyaratan teknis ini, dimaksudkan dengan klasifikasi yang mendekati sesuai peruntukannya.
- L. Bangunan gedung yang penggunaannya insidentil.** Bagian bangunan gedung yang penggunaannya insidentil dan sepanjang tidak mengakibatkan gangguan pada bagian bangunan gedung lainnya, dianggap memiliki klasifikasi yang sama dengan bangunan gedung utamanya.
- M. Klasifikasi jamak.** Bangunan gedung dengan klasifikasi jamak adalah bila beberapa bagian dari bangunan gedung harus diklasifikasikan secara terpisah, dan:
- 1) Bila bagian bangunan gedung yang memiliki fungsi berbeda tidak melebihi 10% dari luas lantai dari suatu tingkat bangunan gedung, dan bukan laboratorium, klasifikasinya disamakan dengan klasifikasi bangunan gedung utamanya;
 - 2) Kelas-kelas : 1a, 1b, 9a, 9b, 10a dan 10b, adalah klasifikasi yang terpisah; dan
 - 3) Ruang-ruang pengolah, ruang mesin, ruang mesin lif, ruang *boiler* (ketel uap) atau sejenisnya, diklasifikasi sama dengan bagian bangunan gedung di mana ruang tersebut terletak.

2.7.3. Sistem Proteksi Kebakaran

Proteksi kebakaran adalah peralatan sistem perlindungan/pengamanan bangunan gedung dari kebakaran yang di pasang pada bangunan gedung. Sistem proteksi kebakaran bertujuan untuk mendeteksi dan memadamkan kebakaran sedini mungkin dengan menggunakan peralatan yang digerakkan secara manual atau otomatis. Sistem proteksi kebakaran dapat dikelompokkan atas dua bagian yaitu sistem proteksi aktif dan sistem proteksi pasif (Ramli, 2010).

A. Sistem Proteksi Kebakaran Aktif

Menurut Kepmen No. 10/KPTS/2000, Sistem proteksi aktif adalah sistem perlindungan terhadap kebakaran yang dilaksanakan dengan mempergunakan peralatan yang dapat bekerja secara otomatis maupun manual, digunakan oleh

penghuni atau petugas pemadam kebakaran dalam melaksanakan operasi pemadaman. Selain itu sistem ini digunakan dalam melaksanakan penanggulangan awal kebakaran. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.26/PRT/M/2008, sistem proteksi kebakaran aktif adalah sistem proteksi kebakaran yang secara lengkap terdiri atas sistem pendeteksian kebakaran baik manual ataupun otomatis, sistem pemadam kebakaran berbasis air seperti springkler, pipa tegak dan slang kebakaran, serta sistem pemadam kebakaran berbasis bahan kimia, seperti APAR dan pemadam khusus.

B. Sistem Proteksi Kebakaran Pasif

Sistem proteksi kebakaran pasif adalah sistim perlindungan terhadap kebakaran yang dilaksanakan dengan melakukan pengaturan komponen bangunan gedung dari aspek arsitektur dan struktur sedemikian rupa sehingga dapat melindungi penghuni dan benda dari kerusakan fisik saat terjadi kebakaran. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, Sistem proteksi kebakaran pasif adalah sistem proteksi kebakaran yang terbentuk atau terbangun melalui pengaturan penggunaan bahan dan komponen struktur bangunan, kompartemenisasi atau pemisahan bangunan berdasarkan tingkat ketahanan terhadap api, serta perlindungan terhadap bukaan.

2.7.4. Akses Pemadam Kebakaran

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, Akses petugas pemadam kebakaran ke dalam gedung adalah sebagai berikut:

- 1) Akses petugas pemadam kebakaran dibuat melalui dinding luar untuk operasi pemadaman dan penyelamatan. Bukaan tersebut harus siap dibuka dari dalam dan luar atau terbuat dari bahan yang mudah dipecahkan, dan senantiasa bebas hambatan selama bangunan gedung dihuni atau dioperasikan.
- 2) Akses Petugas Pemadam Kebakaran harus diberi tanda segitiga warna merah atau kuning dengan ukuran tiap sisi minimum 150 mm dan diletakkan pada sisi luar dinding dan diberi tulisan "AKSES PEMADAM KEBAKARAN – JANGAN DIHALANGI" dengan

ukuran tinggi minimal 50 mm. Ketentuan ini tidak dipersyaratkan untuk bangunan gedung hunian rumah tinggal satu atau dua keluarga.

- 3) Ukuran akses petugas pemadam kebakaran tidak boleh kurang dari 85 cm lebar dan 100 cm tinggi, dengan tinggi ambang bawah tidak lebih dari 100 cm dan tinggi ambang atas tidak kurang dari 180 cm di atas permukaan lantai bagian dalam.
- 4) Jumlah dan posisi bukaan akses pemadam kebakaran untuk selain bangunan gedung hunian:
 - a) Pada tiap lantai atau kompartemen kecuali lantai pertama dan ketinggian bangunan gedung tidak melebihi 60 m, harus ada 1 bukaan akses untuk tiap 620 m² luas lantai, ataupun bagian dari lantai harus memiliki 2 bukaan akses Pemadam Kebakaran pada setiap lantai bangunan gedung atau kompartemen;
 - b) Pada bangunan gedung yang di dalamnya terdapat kompartemen-kompartemen atau ruang-ruang yang ukurannya kurang dari 620 m² yang tidak berhubungan satu sama lain, maka masing-masing harus diberi bukaan akses;
 - c) Dalam suatu bangunan gedung atau kompartemen yang dilengkapi seluruhnya dengan sistem springkler otomatis, penentuan bukaan akses didasarkan atas perhitungan bukaan akses untuk 6.200 m² pertama pada basis 620 m² untuk tiap ukaan akses, dan selanjutnya diberikan tambahan bukaan akses berikutnya untuk luas lantai lebih dari 6.200 m² dengan basis 1.240 m². Untuk tiap bukaan akses tersebut harus didistribusikan pada dinding-dinding bangunan gedung yang berlawanan;
 - d) Bila bukaan akses lebih dari 1 (satu), maka harus ditempatkan berjauhan satu sama lain dan ditempatkan tidak pada satu sisi bangunan gedung. Bukaan akses harus berjarak minimal 30 m satu sama lain diukur sepanjang dinding luar dari tengah bukaan akses;
 - e) Bila luas ruangan sangat besar dibandingkan dengan ketinggian normal langit-langit, maka diberikan bukaan tambahan yang diletakkan pada permukaan atas bukaan

dinding luar ke dalam ruang atau area atas persetujuan instansi yang berwenang; atau

- f) Pada bangunan gedung yang tinggi luarnya terbatas dan sulit ditempatkan bukaan akses, maka harus dilengkapi dengan instalasi pemadam kebakaran internal.

Sedangkan akses petugas pemadam kebakaran di dalam bangunan gedung adalah sebagai berikut (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008):

- 1) Pada bangunan gedung rendah yang tidak memiliki bismen, yang dalam persyaratan akses masuk bagi petugas instansi kebakaran akan dipenuhi oleh kombinasi dari sarana menuju jalan ke luar dengan akses masuk kendaraan;
- 2) Pada bangunan gedung lainnya, masalah-masalah yang dihadapi saat mendekati lokasi kebakaran dan berada dekat lokasi kebakaran dalam upaya menanggulangi kebakaran, diperlukan persyaratan mengenai sarana atau fasilitas tambahan untuk menghindari penundaan dan untuk memperlancar operasi pemadaman;
- 3) Fasilitas-fasilitas tambahan ini meliputi lif untuk pemadam kebakaran, tangga untuk keperluan pemadaman kebakaran, dan lobi untuk operasi pemadaman kebakaran yang dikombinasi di dalam suatu saf yang dilindungi terhadap kebakaran atau disebut sebagai saf untuk pemadaman kebakaran.

2.7.5. Program Pemeriksaan dan Pemeliharaan Sarana Kebakaran

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, Tanggung jawab atas pemeliharaan dan perawatan sarana kebakaran secara baik dan benar terletak pada pemilik / pengelola bangunan. Dengan cara inspeksi/pemeriksaan, pengujian dan pemeliharaan berkala, semua peralatan harus ditunjukkan ada dalam kondisi operasi yang baik, atau setiap kerusakan dan kelemahan dapat diketahui. Tujuan dari inspeksi adalah untuk verifikasi secara visual bahwa sarana kebakaran dan perlengkapannya tampak dalam kondisi operasi dan bebas dari kerusakan fisik. Tujuan dari pengujian adalah untuk menjamin operasi otomatis atau manual atas kebutuhan dan pengiriman kontinyu dari output sarana kebakaran yang disyaratkan, dan

untuk mendeteksi ketidaksempurnaan sarana kebakaran yang tidak tampak pada saat inspeksi. Sedangkan tujuan dari pemeliharaan adalah perawatan pencegahan (*preventive maintenance*) dan perbaikan (*corrective maintenance*) untuk mempertahankan fungsi optimum dari peralatannya (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008).

Dalam pemeliharaan dan perawatan sarana kebakaran harus dijamin pemenuhan kepada ketentuan dan standar yang berlaku termasuk persyaratan sertifikasi personil, frekuensi tes dan pemeliharaan dan juga dokumentasi dan pelaporan termasuk penyimpanan riwayat catatan (*record keeping*) (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008).

Menurut NFPA 10, 13, 14, 72, dan 101, program pemeriksaan dan pemeliharaan sarana proteksi kebakaran yang harus dilakukan tertera pada tabel 2.5.

Tabel 2.5
Program Pemeriksaan dan Pemeliharaan Sarana Proteksi Kebakaran

No	Sistem	Pemeriksaan dan Pemeliharaan
1	Detektor dan Alarm Kebakaran	Pemeriksaan awal dilakukan saat pertama kali pemasangan dan dilanjutkan dengan pemeriksaan berkala setiap satu tahun sekali.
	i. Sakelar, lampu dan <i>power supply</i>	Mingguan
	i. Baterai	Setiap enam bulan sekali
	4. <i>Control unit trouble signal</i>	Setiap enam bulan sekali
	7. Peralatan alarm komunikasi darurat	Setiap enam bulan sekali
	9. <i>Remote annunciator</i>	Setiap enam bulan sekali
2	Springkler Otomatis	
	a. Tekanan pipa (<i>wet pipe system</i>)	Setiap satu bulan sekali
	b. Sambungan pipa	Setiap satu bulan sekali
	a. Aliran air utama	Diuji coba setiap satu tahun sekali
	b. Alarm springkler	Diperiksa setiap empat bulan sekali dan diuji coba setiap enam bulan sekali.
	c. <i>Valve control</i>	Setiap satu bulan sekali

No	Sistem	Pemeriksaan dan Pemeliharaan
3	Hidran	
	a. Badan hidran	Setiap satu tahun sekali
	b. Selang/ hose	Setiap satu tahun sekali
	c. Sambungan selang	Setiap satu tahun sekali
	d. Pipa	Setiap satu tahun sekali
	e. Saluran utama/main drain	Setiap satu tahun sekali
	f. Box hidran/cabinet	Setiap satu tahun sekali
	g. Nozzle	Setiap satu tahun sekali
	h. Alarm device	Diuji coba setiap empat bulan sekali
4	Alat Pemadam Api Ringan (APAR)	Pemeriksaan APAR dilakukan setiap enam bulan sekali
	a. Fisik APAR seperti tabung segel pengaman, selang isi, dan tekanan	Setiap satu bulan sekali
	b. Penandaan APAR setelah inspeksi	Setiap satu tahun sekali

Dalam melaksanakan kegiatan pemeriksaan dan pemeliharaan diatas harus terdapat manual dan prosedur pemeriksaan dan pemeliharaan untuk setiap alat dan formulir untuk diinspeksi Setelah semua sistem serta komponen selesai diperiksa, petugas yang melakukan pemeriksaan harus mencatat hasil pemeriksaan sistem tersebut dalam buku catatan dan dimuat dalam berita acara.

2.7.6. Sarana Penyelamatan Jiwa

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, sarana penyelamatan adalah sarana yang dipersiapkan untuk dipergunakan oleh penghuni maupun petugas madam kebakaran dalam upaya penyelamatan jiwa manusia maupun harta benda bila terjadi kebakaran pada suatu bangunan gedung dan lingkungan.

A. Sarana Jalan Keluar

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, jalan keluar atau *exit* adalah :

- 1)Bagian dari sebuah sarana jalan ke luar yang dipisahkan dari tempat lainnya dalam bangunan gedung oleh konstruksi atau peralatan untuk menyediakan lintasan jalan yang diproteksi menuju *exit* pelepasan.
- 2)Suatu jalan terusan dari satu bangunan gedung ke satu daerah tempat berlindung di dalam bangunan gedung lain pada ketinggian yang hampir sama, atau suatu jalan terusan yang

melalui atau mengelilingi suatu penghalang api ke daerah tempat berlindung pada ketinggian yang hampir sama dalam bangunan gedung yang sama, yang mampu menjamin keselamatan dari kebakaran dan asap yang berasal dari daerah kejadian dan daerah yang berhubungan.

Sarana penyelamatan jiwa harus selalu dalam kondisi baik dan siap pakai. Sarana penyelamatan jiwa yang disediakan pada setiap bangunan gedung, jumlah, ukuran, jarak tempuh dan konstruksi sarana jalan ke luar harus didasarkan pada luas lantai, fungsi bangunan, ketinggian bangunan gedung, jumlah penghuni dan ketersediaan sistem springkler otomatis. Selain sarana jalan ke luar, eskalator dapat difungsikan sebagai sarana jalan ke luar.

B. Petunjuk Arah Jalan Keluar

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, *exit* atau jalan keluar, selain dari pintu *exit* utama di bagian luar bangunan gedung yang jelas dan nyata di identifikasikan sebagai eksit, harus diberi tanda dengan sebuah tanda yang disetujui yang mudah terlihat dari setiap arah akses eksit. Akses ke *exit* harus diberi tanda dengan tanda yang disetujui, mudah terlihat di semua keadaan di mana *exit* atau jalan untuk mencapainya tidak tampak langsung oleh para penghuni. Penandaan yang bisa diraba harus disediakan memenuhi kriteria sebagai berikut :

- 1)Tanda exit yang bisa diraba harus ditempatkan pada setiap pintu exit yang disyaratkan untuk tanda eksit;
- 2)Tanda exit yang bisa diraba harus terbaca : exit atau EXIT;
- 3)Tanda exit yang bisa diraba harus memenuhi ketentuan yang berlaku.

Penempatan tanda yang baru haruslah sedemikian sehingga tidak ada titik di dalam akses exit koridor melebihi jarak pandang atau 30 m, atau kurang dari tanda terdekat. Apabila tanda exit dekat dengan lantai diperlukan, tanda exit yang disyaratkan untuk seluruh klasifikasi hunian bangunan gedung harus diletakkan didekat permukaan lantai sebagai tambahan tanda yang diperlukan untuk pintu atau koridor (Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/KPTS/2000).

Bagian bawah dari tanda ini harus tidak kurang dari 15 cm atau tidak lebih dari 20 cm di atas lantai. Untuk pintu eksit tanda tersebut harus dipasangkan pada pintu atau di dekat pinggir pintu terdekat dan tepi tanda tersebut dalam jarak 10 cm dari kosen pintu. Tanda arah harus terbaca dalam huruf datar yang dapat dibaca, atau simbol yang tepat harus digunakan (Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/KPTS/2000).

C. Penerangan Darurat

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, fasilitas pencahayaan darurat untuk sarana jalan ke luar harus tersedia sebagai berikut:

- 1) Bangunan gedung atau struktur dari seluruh klasifikasi hunian bangunan gedung yang disyaratkan;
- 2) Struktur di bawah tanah dan akses terbatas seperti ditunjukkan sesuai ketentuan yang berlaku tentang “struktur di bawah tanah dan akses terbatas”;
- 3) Bangunan gedung tingkat tinggi seperti disyaratkan oleh butir lain dari persyaratan keselamatan jiwa;
- 4) Pintu yang dipasang dengan kunci jalan ke luar yang tertunda;
- 5) Saf tangga dan ruang antara dari ruang terlindung kedap asap, yang juga diterapkan berikut ini :
 - Saf tangga dan ruang antara diperkenankan menggunakan generator siaga yang dipasang untuk peralatan ventilasi mekanik ruang terlindung kedap asap.
 - Generator siaga diperkenankan digunakan memasok daya listrik pencahayaan saf tangga dan ruang antara.
- 6) Pintu jalan ke luar dilengkapi akses kontrol;
- 7) Akses eksit hanya ditujukan untuk, tangga, gang, koridor, ram eskalator, dan jalur lintasan menuju suatu eksit; dan
- 8) Pencahayaan darurat harus disediakan dengan lampu dipasang tetap atau portabel dengan sumber daya batere, termasuk lampu senter.
- 9) Lampu pencahayaan darurat tidak boleh dihubungkan dengan batere untuk start motor penggerak;

- 10) Pencahayaan darurat sesuai ketentuan yang berlaku harus dipasang dalam ruang pusat pengendali kebakaran, tingkat iluminasi di atas meja sekurang-kurangnya 400 Lux.

D. Tempat Berkumpul Sementara

Tempat berkumpul sementara harus memenuhi persyaratan dan dapat disediakan pada suatu lantai pada bangunan yang karena ketinggiannya menuntut lebih dari satu tempat berhimpun sementara.

E. Komunikasi Darurat

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008, Setiap lingkungan bangunan gedung harus dilengkapi dengan sarana komunikasi umum yang dapat dipakai setiap saat untuk memudahkan penyampaian informasi kebakaran. Sedangkan Menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/ KPTS/ 2000, suatu sistem pemberitahuan atau peringatan dan interkomunikasi darurat sesuai dengan standar yang berlaku harus dipasang pada:

- a) Bangunan dengan tinggi efektif lebih dari 25 m;
- b) Bangunan kelas 3 yang mempunyai jumlah lantai lebih dari 2;
- c) Bangunan kelas 3 yang dipakai untuk bangunan rumah tinggal untuk panti usia lanjut, kecuali apabila sistem tersebut:
 - Harus diatur untuk memberi peringatan atau pemberitahuan untuk para petugas panti.
 - Pada daerah hunian, alarm harus disetel sesuai dengan volume dan pesan untuk mengurangi kepanikan, sesuai dengan jenis dan kondisi penghuni bangunan.
- d) Di bangunan kelas 9a yang mempunyai luas lantai lebih dari 1.000 m² atau jumlah lantai lebih dari 2, kecuali bahwa sistem tersebut:
 - Harus diatur untuk mengingatkan petugas rumah sakit, perawat.
 - Di bagian bangsal, alarm dapat diatur volume maupun nada pesannya untuk mengurangi kepanikan, disesuaikan dengan kondisi pasien.

- Di bangunan kelas 9b.
- Digunakan sebagai bangunan sekolah yang memiliki jumlah lantai lebih dari 3.
- Digunakan sebagai teater, auditorium, ruang besar dan sebagainya yang memiliki luas lantai lebih dari 1.000 m² atau jumlah lantai lebih dari 2.

2.8. KAJIAN TEORITIS; PENANGGULANGAN BENCANA

2.8.1. Definisi Bencana

Bencana (*disaster*) dapat dipahami sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, manusia dan/atau keduanya yang mengakibatkan korban penderitaan manusia, kerugian harta benda, kerusakan lingkungan, kerusakan sarana prasarana dan fasilitas umum serta menimbulkan gangguan terhadap tata kehidupan dan penghidupan. Pengertian yang kurang lebih sama juga dijelaskan menurut standar pemerintah seperti yang tertuang dalam UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pendapat yang agak berbeda dikemukakan oleh ICRC, bahwa bencana adalah krisis (akibat kegagalan interaksi manusia dengan lingkungan fisik & sosial) yang melampaui kapasitas individu & masyarakat untuk menanggulangi dampaknya yang merugikan.

Menurut *The Center for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) di Brussels, Belgium, *disaster* (bencana) diartikan sebagai:

“A disaster is a situation or event which overwhelms lokal capacity, necessitating a request to a national or international level for external assistance.”

Bencana merupakan fenomena yang terjadi karena beberapa komponen pemicu; ancaman dan kerentanan secara bersamaan. Faktor ancaman kerentanan menyebabkan terjadinya resiko pada komunitas. Bencana secara sederhana didefinisikan suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu masyarakat sehingga menyebabkan kerugian yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi, lingkungan dan yang melampaui kemampuan masyarakat tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya mereka sendiri.

Hewit, mengklasifikasikan bencana dalam 3 (tiga) kategori; (1) Bencana alam; atmosfer, hidrologi, geologi, dan biologi, (2) Bencana teknologis; barang yang berbahaya, proses destruktif, mekanis, dan produktif, (3) Bencana sosial; perang, terorisme, konflik sipil, dan penggunaan barang, proses, dan teknologi yang berbahaya.

Sekretariat Strategi Internasional untuk Pengurangan Bencana (*International Strategy for Disaster Reduction*) Perserikatan Bangsa-Bangsa (ISDR, 2004), menggeser penekanan pada pemaknaan bencana dari yang tadinya bertumpu pada "sebab-musabab" suatu kejadian menjadi suatu pandangan yang menekankan pada "dampak" kejadian tersebut pada manusia, dan menyusun suatu definisi standar tentang bencana yang dimutakhirkan pada tanggal 31 Maret 2004, sebagai berikut:

"suatu gangguan serius terhadap keberfungsian suatu [masyarakat] sehingga menyebabkan [kerugian] yang meluas pada kehidupan manusia dari segi materi, ekonomi atau lingkungan dan yang melampaui kemampuan [masyarakat] tersebut untuk mengatasi dengan menggunakan sumberdaya mereka sendiri (A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources). (ISDR, 2004)"

Definisi standar internasional ini tidak terlalu mempersoalkan perbedaan bencana alam dari bencana sosial atau bencana teknologi, selama suatu kejadian menimbulkan dampak seperti yang didefinisikan, maka kejadian itu disebut sebagai bencana. De Guzman (2002) berargumen bahwa semua bencana pada hakekatnya adalah akibat dari tindakan atau ketidakbertindakan manusia. Lebih jauh dia menganalisis bahwa suatu peristiwa katastropik, baik yang ditimbulkan oleh gejala alam ataupun diakibatkan oleh kegiatan manusia, baru menjadi keadaan bencana ketika masyarakat yang terkena tidak mampu untuk menanggulangi. Kerentanan manusia terhadap dampak gejala alam sebagian besar ditentukan oleh tindakan atau ketidakbertindakan manusia itu sendiri. Bahkan peristiwa kekacauan iklim yang dihubungkan dengan perubahan iklim global sekalipun kalau dirunut akhirnya mengacu pada perbuatan manusia.

2.8.2. Pengertian Penanggulangan

Penanggulangan bencana secara konseptual terdiri dari dua kata, yakni "penanggulangan" yang merupakan padanan kata dari istilah dalam

bahasa Inggris, “managemen”, dengan istilah “bencana” yang merupakan terjemahan dari istilah “disaster”. Dalam bahasa Indonesia, terdapat beberapa padanan kata yang mengacu pada istilah “penanggulangan”. Selain kata “manajemen” yang diserap dari kata “management” dari Bahasa Inggris terdapat pula beberapa istilah lain seperti “penanganan” atau “pengelolaan”. Oleh karenanya, tidak heran jika istilah “penanggulangan”, “manajemen,” pengelolaan”, dan “penanganan” kerap digunakan secara bergantian, termasuk pada saat kata tersebut dilekatkan dengan kata “bencana”.

Dengan mengasumsikan bahwa istilah “penanggulangan” mengacu pada pengertian “management”, maka istilah penanggulangan pada dasarnya merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang untuk mengarahkan dan mengoordinasikan aktivitas-aktivitas guna mencapai tujuan bersama.

Federasi Masyarakat Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Society*) memberikan panduan umum dalam memahami yang dimaksud dengan penanggulangan bencana atau disaster management sebagai berikut :

“Penanggulangan bencana dapat diartikan sebagai pengorganisasian atau pengelolaan sumberdaya dan tanggungjawab untuk menangani seluruh aspek kemanusiaan darurat, khususnya kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan dalam rangka mengurangi dampak bencana.”

Penanggulangan bencana tidak hanya melibatkan semua lapisan pemerintahan. Organisasi nonpemerintah dan berbasis masyarakat memainkan peran penting dalam prosesnya. Manajemen bencana modern melampaui bantuan pascabencana. Sekarang mencakup kegiatan perencanaan dan kesiapan pra-bencana, perencanaan organisasi, pelatihan, manajemen informasi, hubungan masyarakat dan bidang lainnya. Penanggulangan bencana dari perspektif tradisional pada umumnya terfokus pada upaya memberikan bantuan kemanusiaan segera (biasanya tim penyelamat, materi dan layanan medis) secepat mungkin setelah terjadinya bencana. Telah terjadi pergeseran paradigma selama dekade terakhir. Pandangan modern mengenai penanggulangan bencana menekankan pentingnya langkah-langkah mitigasi sebelum bencana untuk

menghindari atau mengurangi dampak bencana. Langkah-langkah pra-bencana untuk mencegah atau mengurangi bencana disebut Manajemen Resiko.

Dalam penanggulangan bencana perlu adanya koordinasi dan penanggulangan yang cepat, tepat, efektif, efisien, terpadu dan akuntabel, agar korban jiwa dan kerugian harta benda dapat diminimalisir. Khususnya pada saat tanggap darurat bencana harus dilakukan secara cepat, tepat dan dikoordinasikan dalam satu komando. Untuk melaksanakan penanggulangan tanggap darurat bencana, maka pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kewenangannya dapat menunjuk seorang pejabat sebagai komandan penanggulangan tanggap darurat bencana. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya memudahkan akses untuk memerintahkan sektor dalam hal permintaan dan pengerahan sumberdaya manusia, peralatan, logistik, imigrasi, cukai dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan dan pertanggungjawaban atas uang dan atau barang, serta penyelamatan.

Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana adalah suatu sistem penanganan darurat bencana yang digunakan oleh semua instansi/lembaga dengan mengintegrasikan pemanfaatan sumber daya manusia, peralatan dan anggaran. Komando Tanggap Darurat Bencana adalah organisasi penanganan tanggap darurat bencana yang dipimpin oleh seorang Komandan Tanggap Darurat Bencana dan dibantu oleh Staf Komando dan Staf Umum, memiliki struktur organisasi standar yang menganut satu komando dengan mata rantai dan garis komando yang jelas dan memiliki satu kesatuan komando dalam mengkoordinasikan instansi/lembaga/organisasi terkait untuk pengerahan sumber daya.

Tanggap darurat umumnya berkisar dari menyediakan bantuan spesifik namun terbatas seperti membantu evakuasi dan transportasi para pengungsi, hunian darurat, makanan, dan perbaikan awal terhadap infrastruktur yang rusak. Fokus tanggap darurat adalah menangani dampak negatif dari kejadian bencana khususnya memenuhi kebutuhan dasar orang-orang yang menjadi korban hingga solusi yang lebih permanen dan menyeluruh dapat diberikan pada tahap bantuan berikutnya.

Keragaman korban dalam tanggap darurat biasanya belum terlalu diperhatikan dan asumsi kebutuhannya dianggap seragam (makan, pengobatan, air, pengungsian). Namun dengan menggunakan persepektif gender sejak awal, kebutuhan anak dan kebutuhan orang dengan kebutuhan khusus, dapat diperhatikan dalam tahap tanggap darurat ini. Secara umum proses tanggap darurat meliputi dari siaga darurat, kaji cepat, penentuan status kedaruratan, SAR, Penyelamatan dan evakuasi.

Prosedur Tetap (PROTAP) merupakan suatu gambaran terstruktur dan tertulis tentang langkah-langkah yang telah disepakati bersama oleh seluruh institusi pelaksana tentang siapa yang melakukan apa, saat kapan, di mana dan bagaimana pelaksanaannya. Prosedur dibutuhkan saat pelaksana suatu kegiatan terdiri dari berbagai institusi yang memiliki kewenangan sendiri-sendiri dan kegiatan tersebut menuntut waktu yang singkat untuk ditanggapi. Merujuk dari referensi tersebut tentu seharusnya Pemerintah sudah lebih siap dengan segala instrumen hukum yang sudah tersedia sehingga penanggulangan bencana bisa lebih terkoordinasi dengan baik dan korban bencana dapat mendapatkan bantuan dengan cepat dan lebih baik. Tentu dalam 1-3 hari pertama proses bencana masih dalam masa panik, semua pihak masih belum terintegrasi secara maksimal, bahkan penetapan status bencana kadang terlambat. Salah satu contoh keterlambatan penetapan status bencana gempa tsunami Palu dan Donggala baru ditetapkan pada tanggal 30 September 2018, padahal kejadiannya tanggal 28 September 2018.

Dengan penetapan status bencana dan sistem komando tanggap darurat yang telah terbentuk akan menghindari dan mengurangi terjadinya penyelewengan anggaran. Pemangku kepentingan dan para pelaku kebencanaan juga bisa melaporkan penggunaan anggarannya secara akuntabel dan proper. Jika penggunaan dana tidak sesuai prosedur tentu aparat penegak hukum dapat menyidik pelaku yang melakukan pelanggaran hukum. Saat ini dengan keterbukaan informasi, masyarakat juga sudah semakin paham dan ikut dalam mengawasi penggunaan dana penanggulangan bencana agar benar-benar dipergunakan bagi yang membutuhkan.

Melihat kejadian bencana di Kabupaten Wonosobo dan banyaknya kerugian akibat bencana tersebut, juga masih adanya kelemahan sistem dan proses tanggap darurat serta dukungan anggaran dalam penanggulangan bencana, menjadi catatan penting kami Dinas Kebakaran dan Penanggulangan Bencana perlunya melakukan evaluasi ulang teori dan praktek tentang sistem penanggulangan bencana; meningkatkan sistem peringatan dini dan mengadopsi kearifan lokal yang terkait dalam penanggulangan bencana; perlu pengalokasian anggaran yang memadai bagi pengurangan risiko bencana; peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam penanggulangan bencana; peningkatan koordinasi antar kementerian/lembaga/badan dalam penanggulangan bencana; peningkatan kapasitas masyarakat dalam penanggulangan bencana dan, mempromosikan kemandirian masyarakat untuk melakukan upaya evakuasi mandiri di mana mereka mampu mengorganisir diri mereka sendiri, keluarga, serta pada tingkat RT hingga kelurahan; pelibatan dunia usaha dalam penanggulangan bencana.

Langkah ini sebenarnya sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Wonosobo pada tahun 2018 mulai berupaya untuk menghitung indeks kapasitas dan membuat peta kapasitas untuk mengembangkan rencana penurunan risiko bencana di masa mendatang di Kecamatan Kejajar dan Kecamatan Watumalang Kabupaten Wonosobo. Hasil penelitian tersebut menunjukkan perlunya peningkatan pada menambah beban di kaki lereng; peliputan rerumputan; membuat drainase untuk mempermudah aliran air dan infiltrasi berkurang di puncak lereng; penambah tenaga medis dan sarana prasarana kesehatan; sosialisasi kesiapsiagaan bencana pada masyarakat maupun sekolah.

Kajian tersebut perlu dilanjutkan dengan kajian Penyusunan Roadmap Potensi Bencana dan Strategi Peningkatan Ketahanan Bencana, dengan tujuan untuk: menganalisis potensi kebencanaan Kabupaten Wonosobo; menganalisis kondisi eksisting wilayah yang memiliki risiko kebencanaan (ancaman/bahaya, kerentanan, keterpaparan dan kapasitas adaptif); menganalisis ketahanan terhadap bencana alam maupun nonalam; menyusun langkah-langkah prioritas penanggulangan bencana dalam bentuk roadmap;

dan merumuskan strategi peningkatan ketahanan bencana baik sebelum maupun pasca terjadinya bencana. Adapun sasarnya, yaitu teranalisisnya wilayah yang memiliki potensi kebencanaan di Kabupaten Wonosobo; tersedianya roadmap penanggulangan bencana di Kabupaten Wonosobo; dan tersedianya strategi peningkatan ketahanan terhadap bencana sebelum maupun pasca terjadinya bencana.

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Wonosobo 2023-2043, telah terpetakan daerah rawan gempa bumi yang ada di wilayah Kabupaten Wonosobo. Sedangkan kerentanan dikategorikan dalam kelas sedang dan kelas tinggi. Selanjutnya pula telah terpetakan kawasan rawan bencana gerakan tanah dan gunung api berada di Kecamatan Kalijakar; Kejajar; Kepil; Kertek; Wonosobo; Mojotengah; Garung; dan Sapuran.

2.8.3. Model-model Penanggulangan Bencana

Manajemen bencana dianggap sebagai salah satu faktor utama yang mempengaruhi pencegahan bencana dan strategi yang efektif ketika bencana itu terjadi. Namun, terlepas dari kenyataan bahwa bencana selalu bersama dengan manusia, manajemen bencana masih merupakan profesi dan bidang ilmiah yang relatif baru. Beberapa model penanggulangan bencana telah diusulkan oleh para peneliti dan lembaga. Model-model penanggulangan bencana tersebut dikategorikan sebagai berikut:

A. *Logical Models (Model Logika)*

Model Logika menyediakan definisi sederhana dari tahapan bencana dan menekankan dasar peristiwa dan tindakan yang merupakan bencana. Model manajemen bencana Tradisional adalah salah satu yang terkenal dan umum dari model ini. Dalam model ini, proses manajemen bencana tradisional memiliki tiga fase: sebelum, selama dan setelah bencana. Fase pertama terdiri dari kegiatan seperti pencegahan, mitigasi dan kesiapsiagaan, sedangkan yang kedua fase meliputi aktivitas yang terhubung dengan reaksi dan respons dan fase ketiga meliputi kegiatan seperti pemulihan, rekonstruksi dan pengembangan (ADPC 2000).

B. *Integrated Models (Model Terpadu)*

Model manajemen bencana terpadu adalah alat untuk mengatur kegiatan yang terlibat untuk memastikan implementasi yang efektif

dan efisien, dimana empat faktor dapat diidentifikasi untuk itu yakni : penilaian bahaya, manajemen risiko, mitigasi dan kesiapan. Model Manitoba adalah salah satu model terpadu yang terkenal. Model ini umumnya terdiri dari enam elemen independen, yaitu rencana strategis, penilaian bahaya, manajemen risiko, mitigasi, kesiapsiagaan, dan pemantauan dan evaluasi. Setiap elemen mengamati batas-batasnya sendiri dan melibatkan serangkaian kegiatan dan prosesnya sendiri (*Manitoba Health Disaster Management 2002*). Kelebihan dari model ini adalah bahwa hal itu memberikan keseimbangan antara kesiapan dan fleksibilitas untuk menanggapi dengan lancar kebutuhan spesifik bencana. Karena model ini menyediakan tautan antar tindakan dan peristiwa dalam bencana, tautan seperti itu bisa ketat atau longgar

C. Cause Models (Model Penyebab)

Model penyebab tidak didasarkan pada gagasan menentukan tahapan dalam sebuah bencana. Kategori ini menunjukkan beberapa penyebab mendasar bencana. Model Crunch adalah salah satunya. Model ini mengusulkan sebuah kerangka untuk memahami penyebab suatu bencana (ADPC 2000; Cannon 2004; Bankoff 2001; Heijmans 2001; Marcus 2005). Model ini didasarkan pada kepercayaan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kerentanan terhadap bencana. Dalam model ini, faktor-faktor tersebut dinamai sebagai “komponen beresiko” seperti nyawa dan sifat manusia, lingkungan dan infrastruktur. Kemajuan kerentanan komunitas diungkap dan penyebab mendasar yang gagal untuk memenuhi tuntutan rakyat diidentifikasi. Model ini kemudian melanjutkan untuk memperkirakan tekanan dinamis dan kondisi tidak aman

D. Combinatorial Models (Model Kombinasi)

Model ini mengkombinasikan model logika, model terpadu dan model penyebab. Model Cuny adalah salah satu model ini yang dibuat dengan kompilasi fitur dari tiga lainnya kategori (Cuny 1998).

E. Others Models (Model Lainnya)

Model ini bermacam-macam dan merujuk pada kondisi dimana struktur dan contoh model tidak ada dari keempat model yang sudah disebutkan di atas. Misalnya, Ibrahim, Fakharu'l-razi dan Mustapha (2003b) mengusulkan model untuk menunjukkan tahap pra-kondisi bencana teknologi. Rincian model ini telah dikemukakan oleh Shaluf et al. (2003) dan Ibrahim, Fakharu'l-razi dan Aini (2003a). Model ini terdiri dari delapan fase: permulaan kesalahan, akumulasi kesalahan, peringatan, kegagalan koreksi, bencana yang akan datang tahap, peristiwa pemicu, tahap darurat dan bencana. Kelima kategori model di atas, secara lebih lengkap dan jelas dapat dilihat pada tabel 2.6.

Tabel 2.6.
Kategori Model Penanggulangan Bencana

Classification of models	Model title	Modeller (reference)	Abbreviated title	Explanations
Logical models	Traditional model:	DPLG-2 (1998)	Traditional model (cycle of disaster management)	The different disaster management phases, rather than in a sequential manner, run parallel to each other, albeit with varying degrees of emphasis.
	sequences of Expand and contract model	DPLG-2 (1998)	Expand and contract model	The difference with the traditional model is also often observed that the sequences of action occur simultaneously.
	The four phases model of disaster	Kimberly (2003)	Kimberly model	This model emphasises emergency management. The most important phase of this model is the response phase.
	The four-stage	Tuscaloosa (2003)	Tuscaloosa model	This model starts and ends with the response stage.
	Circular model of disaster	Kelly (1998)	Kelly model	The main feature of this model is its ability to learn from real disasters.
	Lechat model	Lechat (1990)	Lechat model	This model starts with anticipation of disaster and ends at the rehabilitation stage.
	The five-stage model of Mitroff and Pearson	Mitroff and Pearson (1993)	Mitroff and Pearson model	This model emphasises the detection and learning phases.
	Gupta stair model	Gupta (2010)	Gupta model	This model does not pay much attention to pre-disaster phases.
	Mitroff model	Mitroff (2000)	Mitroff model	This model is a proactive model that emphasises the learning stage.
	Two-part model of disaster management	Hosseini and Jodi (2006)	Two-part model	This model includes a series of operational and logistic measures. So, this model is called a two-part model.
	iceberg model	Heinreich (1941)	Iceberg model	The main feature of this model is its attention to the structure and showing seeming template of model
	Contreras model	Contreras (2016)	Contreras model	In this model, a number of indices have been developed for measuring vulnerability to disasters. The main feature of this model is its attention to the reconstruction after disaster.
Integrated models	Manitoba model	Manitoba Health Disaster Management (2002)	Manitoba model	Advantage and feature of this model is establishing a balance between preparation and resilience, in order to respond to the specific needs of the disaster.
	McConkey linear model	McConkey (1987)	McConkey model	McConkey model pays special attention to pre-disaster management in four stages.
	Weichselgartner integrated model	Weichselgartner (2001)	Weichselgartner model	The overall objectives of this model are the assessment of probable damage and the planning of future measures to reduce this damage.
	Integrated model of Moe and	Moe and Pothanarakul (2006)	Moe and Pothanarakul model	The results of this model show the importance of proactive and reactive strategies in natural disasters
	McEntire et al. integrated model	McEntire et al. (2010)	McEntire et al. model	An integrated approach for modelling the vulnerability should consider social science research, engineering and physics simultaneously.

Classification of models	Model title	Modeller (reference)	Abbreviated title	Explanations
	Onion model	Mitroff, Shrivastava and Udwadia (1978)	Onion model	This model provides a framework for preparing organisations in the crisis.
	Deming cycle model	Aguiayo (1991)	PDCA model	The PDCA cycle with the continuous improvement cycle of plan, do, check and act was advocated after the Second World War.
	Integrated system - orient	Moshkati and Tabrizadeh (2016)	Integrated system-oriented model	The main feature of this model is its attention to the emergency response.
	Monitoring and evaluating model of disaster risk management	Scott et al. (2016)	Monitoring and evaluating model of disaster risk management	This model is a unique framework for monitoring and assessment of disaster risk management plans for use by disaster risk management programmes to track the outcomes of their interventions and ultimately <i>reinvent itself in this area</i> .
Cause models	Crunch cause model	Asian Disaster Preparedness Centre (2000)	Crunch model	This model is a causal model that provides a framework for understanding the causes of the disaster; its structure is formed by the following equation: Disaster Risk = Hazard * Vulnerability.
	Pressure and release (PAR) model	Blakie, Maitika and McNeely (2005)	PAR model	Unlike the Crunch model and using preventive measures, try to reduce the disaster risk.
	Fink's comprehensive audit model	Fink (1986)	Fink's comprehensive audit model	This model determines what events could cause a crisis in each functional area. Once scenarios are developed, action plans should be prepared.
	Littlejohn six-stage model	Littlejohn (1983)	Littlejohn model	This model is a framework that provides basic directives for disaster management.
Combinatorial models	Risk management proactive model	Australian Development Gateway (2006)	Australian Development Gateway model	This model tries to combine logical and integrated model.
	Disaster risk management framework (DRMF) model	Baas et al. (2008)	Baas et al. model	This model has the following three steps: - Risk reduction (Normal) - Emergency response - Recovery.
	Risk management model	BPDM (2013); Zimmermann and Stössel (2011)	Zimmermann and Kull model	The objective of this model is increment of community resilience and risk reduction using combination of logical and integrated models.
	Wheel-shape disaster management model	Rowshandel Arbatani, Parezat and Golipour (2008)	Wheel-shape model	One of the comprehensive disaster management models is the wheel-shape model that is based on the life cycle of disaster and crisis, as well as its various stages. Also, it is formed by combination of logical and integrated models.
	Cuny comprehensive model	Cuny (1998)	Cuny model	Cuny proposed a cycle for disaster management that is one of the complete cycles. This model considers administrative and management measures that are necessary in disaster management using a combination of logical, integrated and cause models.
	Saldana-Zorrilla model	Saldana-Zorrilla (2015)	Saldana-Zorrilla model	This model provides a set of policy suggestions for integrating risk management and increasing risk reduction measures and planning.
	Institutional model for collaborative disaster risk management	Tau, Niekirk and Becker (2016)	Institutional model for collaborative disaster risk management	This model combines the theoretical, political and technical dimensions of collaboration to enhance buy-in for the disaster risk management and reduction function of governments.

Classification of models	Model title	Modeller (reference)	Abbreviated title	Explanations
Other models	Ibrahim et al. model	Ibrahim et al. (2003a); Shaluf et al. (2003)	Ibrahim et al. model	This model represents the technological disaster pre-condition stages.
	Gonzalez, Herrero and Pratt model	Gonzalez, Herrero and Pratt (1996)	Gonzalez, Herrero and Pratt model	This model states that with the pre-disaster measures, we can change the consequences of the crisis.
	Fink model	Fink (1986); Penrose (2000)	Fink model	This model includes prevention components and crisis analysis.
	Statoil model	Statoil (2013)	Statoil model	This model is a reactive model because it starts the activities after the occurrence of disaster and lasts until returning the condition to the pre-disaster. City has been considered as a vital five-stage system in this model.
	Pagoda	Okada (2004)	Pagoda model	As disasters have complex systems, mutual risk management should be based
	Octopus model	Shi et al. (2011)	Octopus model	

Sumber: Nojavan, M., Salehi, E. & Omidvar, B., 2018, 'Conceptual change of disaster management models: A thematic analysis

2.8.4. Resiko Bencana

Resiko Bencana (*Disaster Risk*) bisa diartikan sebagai besarnya kerugian yang mungkin terjadi (kehilangan nyawa, cedera, kerusakan harta dan gangguan terhadap kegiatan ekonomi) yang disebabkan oleh suatu fenomena tertentu.

Resiko bencana bergantung kepada besarnya kemungkinan kejadian-kejadian tertentu dan besarnya kerugian yang diakibatkan oleh masing-masing kejadian tersebut.

Adapun kerentanan adalah seberapa besar suatu masyarakat, bangunan, pelayanan atau suatu daerah akan mendapat kerusakan atau terganggu oleh dampak suatu bahaya tertentu, bergantung kepada kondisinya, jenis konstruksi dan kedekatannya kepada suatu daerah yang berbahaya atau rawan bencana. Faktor-faktor yang dapat menyebabkan kerentanan adalah:

- 1) Institusi lokal yang lemah dalam membuat kebijakan dan peraturan serta penegakan kebijakan tersebut, terutama terkait dengan penanggulangan bencana dan upaya pengurangan resiko bencana, termasuk di dalamnya adalah lemahnya aparat penegak hukum;

- 2) Kurangnya penyebaran informasi mengenai kebencanaan, baik melalui penyuluhan, pelatihan serta keahlian khusus yang diperlukan dalam upaya-upaya pengurangan resiko bencana;
- 3) Penduduk terkait dengan pertumbuhan penduduk yang sangat cepat.

Dari penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa resiko bencana dapat diartikan sebagai tingkat kemungkinan bahaya bencana (*hazard*) ditambah dengan kondisi kerentanan (*vulnerability*) masyarakat.

Jika dirumuskan akan berbunyi sebagai berikut:

$$\textbf{Resiko Bencana} = \textbf{Ancaman Bencana (*hazard*)} \times \textbf{Kerentanan (*vulnerability*)}$$

Hal lain yang perlu dikaji adalah kapasitas. Kapasitas dapat dimaknai sebagai kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Misalnya pengetahuan rendah, maka kapasitasnya rendah, contohnya, tidak tahu kalau di dekat rumahnya terdapat ancaman tanah longsor, tidak tahu kalau membangun di bantaran kali dapat menyebabkan banjir, tidak tahu kalau mengikis tebing untuk diambil tanahnya dapat menyebabkan longsor, tidak tahu kalau menebang pohon tanpa mengganti dengan pohon baru dapat menyebabkan banjir dan tanah longsor, tidak memiliki keterampilan bagaimana membuat rumah tahan gempa, tidak memiliki keterampilan bagaimana mengevakuasi ketika terjadi gempa, tidak memiliki keterampilan bagaimana menyelamatkan diri dan orang lain ketika terjadi bencana, dan lain sebagainya.

2.8.5. Pengelolaan Bahan-Bahan Berbahaya dan Beracun

B3 mengandung konsep bahan kimia yang berbahaya dan bahan kimia yang beracun. Bahan kimia berbahaya adalah bahan kimia atau zat tunggal maupun campuran bersifat mudah terbakar, mudah meledak, bersifat toksin, korosif, dapat menyebabkan iritasi, sensitisasi serta luka atau sakit pada saat penanganan atau penggunaan bahan tersebut yang dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan kerja. Sedangkan bahan beracun adalah bahan kimia yang dalam keadaan normal atau kecelakaan dapat membahayakan lingkungan sekitarnya.

Adapun faktor yang menyebabkan terjadinya bahaya kimia dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Sifat fisik bahan, seperti : bahan kimia yang berbentuk partikel dan non partikel;
- Sifat kimia bahan, seperti : jenis persenyawaan, besar molekul, kadar, derajat dan jenis kelarutan;
- Akses bahan kimia kedalam tubuh manusia, melalui : pernafasan, melekat tenggorokan, tertelan dan mengendap di permukaan kulit;
- *Human factor*, antara lain : umur, kebiasaan/perilaku, tingkat resistensi dan tingkat kesehatan.

Mengatasi bahaya yang ditimbulkan oleh bahan kimia, tidak boleh ragu-ragu. Pengetahuan dasar mengenai sifat bahan yang dihadapi harus diketahui dan dipahami secara benar dan siaga tanggap darurat penanggulangan secara dini harus diterapkan tanpa perlu banyak pertimbangan yang memakan waktu.

Kurang lebih ribuan jenis B3 yang ada di dunia ini, namun bila dikaitkan dengan bencana kebakaran maka dapat digolongkan menjadi beberapa bagian, yaitu :

- *Bahan peledak (Eksplorisif materials);*

Bahan kimia berbahaya mudah meledak adalah bahan kimia yang karena pengaruh tertentu seperti panas, benturan atau pencampuran dengan bahan kimia lain dapat menimbulkan peledakan. Peledakan terjadi karena adanya reaksi penguraian yang cepat dengan membebaskan gas atau panas yang banyak sekali sehingga terjadi tekanan hebat terhadap udara sekitarnya. Contoh bahan kimia ini adalah *dinamit, blasting gelatino*, formaldehyde dan *diamino diphenylamine*.

- *Bahan mudah terbakar (Flamable materials);*

Bahan kimia berbahaya mudah menyala dan terbakar adalah bahan kimia yang apabila berkontak dengan oksigen dan api akan mudah menimbulkan nyala api atau kebakaran. Nyala atau kebakaran dapat terjadi lebih ngeri apabila didahului dengan pemanasan. Pada umumnya bahan dalam bentuk gas akan lebih mudah terbakar bila dibandingkan dengan bentuk padat atau cair. Contoh bahan kimia ini adalah methanol, amoniak, asotilen, garam azo dan naphthol, pentaerythritol, cyclohexanone, gas alam, nitrosellulose, formaldehyde, vinyl chloride monomer, styrene monomer, sulfur

(padat/leburan), larutan resi dalam air dan methyl methacrylate monomer.

- Bahan oksidator (*Oksidizing agent*);

Bahan kimia berbahaya berupa oksidator adalah bahan kimia yang merupakan sumber oksigen yang dapat dihasilkan tanpa adanya udara. Beberapa bahan kimia memerlukan panas sebelum mengeluarkan oksigen, tetapi ada juga yang mengeluarkan panas yang banyak pada suhu ruangan tertentu. Oleh karena tingkat sensitive kebakaran bila bercampur dengan zat lain, maka penempatan bahan kimia ini harus terpisah dari zat lain. Contoh bahan kimia ini adalah calcium hypochlorit, asam sendawa, barium magnesium dan strontium oksida/paroksida, natrium hypochlorit, ammonium nitrat, dinitrotoluene, dan natrium nitrat.

- Bahan yang mudah meledak dan terbakar karena air (*water sensitive fire and explosion hazards*);

Bahan kimia ini bila terkena air, uap atau larutan yang mengandung air akan mengeluarkan panas dan gas yang mudah terbakar atau mudah meledak. Contoh bahan kimia ini adalah lithium, sodium, potassium, calcium, anhidrit asam, asam pekat dan alkali pekat.

- Gas bertekanan (*Compressed gas*);

Terdapat beberapa bahan kimia yang disimpan atau dibawa dalam suatu kemasan yang bertekanan tinggi. Bahaya yang dapat terjadi adalah kebocoran atau meledaknya bahan tersebut karena tempat penyimpanannya rusak atau bocor. Kerusakan atau penyimpanan tersebut karena suhu tinggi, benturan, getaran atau adanya peledakan disekitar tempat penyimpanan. Contoh bahan kimia ini adalah oksigen, nitrogen, emoniak gas alam dan carbon dioksida.

- Bahan beracun (*Toxic hazards*);

Bahan beracun adalah bahan kimia yang dalam keadaan normal atau kecelakaan dapat membahayakan lingkungan sekitarnya. Zat-zat ini dapat masuk kedalam tubuh melalui jalan pernafasan, kulit, pencernaan yang selanjutnya akan bergerak dan merusak organ-organ tubuh lainnya seperti paru-paru, jantung, ginjal, dan susunan saraf pusat. Contoh bahan kimia ini adalah asam chloride, asam sulfat, oleum, natrium hydrosida, aneka ragam pestisida dan nitrogen oksida.

- Bahan korosif (*Corrosive materials*).

Bahan kimia yang bersifat korosif adalah bahan kimia yang dapat menyebabkan kerusakan permanen pada jaringan hidup atau bahan-bahan yang dapat memakan bahan-bahan tertentu termasuk jaringan tubuh manusia. Apabila kulit kontak dengan bahan ini akan terbakar dan luka. Apabila tertelan akan menimbulkan kerusakan yang parah pada mulut, tenggorokkan dan lambung. Contoh bahan kimia ini adalah chlorine, asam sulfat, *asam chloride*, oleum, natrium hidroksida/*silicat*, natrium/kalium peroksida, sulfur oksida, *natrium sulfide*, *natrium karbonat*, *chlor*, *acetic/phtalic/maleic anhydride*, *hydrogen sulfide*. *Phosphoric acid*, *sulfur trioksida* dan *methacrylimacil*.

2.8.6. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo, maka Pemerintah Kabupaten Wonosobo memiliki landasan hukum yang lebih kuat dalam pelaksanaan pencegahan bahaya dan penanggulangan bencana, untuk memaksimalkan kemitraan yang ada, baik dengan pihak swasta maupun lembaga kemasyarakatan lainnya, membentuk atau menambah Unit Pelaksana Teknis Daerah yang diperlukan, mendorong peran serta masyarakat untuk turut terlibat dalam pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, dan dampak lainnya.

Disamping itu, dengan adanya Peraturan Daerah ini memudahkan Pemerintah Daerah, Perangkat Daerah terkait dalam hal penyusunan program, kegiatan serta penganggarnya. Kemudian dengan akan diberlakukannya Peraturan Daerah Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana ini, akan membawa implikasi terhadap hal-hal sebagai berikut:

- 1) Memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;

- 2)Menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- 3)Menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- 4)Menghargai budaya lokal;
- 5)Membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- 6)Mendorong semangat gotong-royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- 7)Menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Menyangkut implikasi keuangan dan anggaran yang berpengaruh kepada Pemerintah Kabupaten Wonosobo maupun masyarakat, yaitu: perlunya pemenuhan sarana dan prasarana untuk pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana. Pemerintah Kabupaten Wonosobo dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan minimal atas sarana dan prasarana, serta kebutuhan sumber daya manusia untuk dapat melakukan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana. Pengaruh kebutuhan anggaran perlu kajian tersendiri, setelah ditetapkannya Peraturan Daerah ini.

Selain itu untuk mendukung efektifitas Peraturan Daerah ini, juga harus dilengkapi dengan:

- 1)Mitigasi bencana terintegrasi sebagai bagian Manajemen Penanggulangan Bencana berbasis *local resources empowerment*;
- 2)Manajemen pengelolaan keuangan program pemulihan bencana yang efektif efesien dan akuntable;
- 3)Penyusunan dan kaji ulang atau *updating* Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran;
- 4)Penguatan kapasitas Aparatur Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi; dan
- 5)Peningkatan Keselamatan Kesehatan Kerja untuk Tenaga Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana.

Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

*Naskah Akademik Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
dan Kebakaran Kabupaten Wonosobo*

3.1 KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan untuk pembentukan Peraturan Daerah Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana, didahului dengan melakukan inventarisasi selanjutnya dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun horisontal. Analisis dan evaluasi hukum ini merupakan upaya melakukan penilaian terhadap hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif di bidang yang berkaitan dengan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana yang dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum. Analisis dan evaluasi hukum dilakukan terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisasi untuk dipakai sebagai dasar atau rujukan dalam penormaaan Perda yang sedang disusun.

Analisis dan evaluasi hukum ini diupayakan secara komprehensif baik dari tataran normatif maupun praktis. Objek yang dilakukan analisis dan evaluasi hukum adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana. Hasil inventarisasi, mendapatkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, yaitu diantaranya peraturan pokoknya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 4247) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor 4723);
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang (UU) Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU) (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Nomor 6856);

Selain peraturan yang pokoknya yaitu mengenai kedudukan Daerah Kabupaten Wonosobo sebagai badan hukum publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950, kemudian Undang-Undang yang mengenai substansi pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, juga mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan mengacu kepada peraturan Undang-Undang yang pokoknya, maka dengan sendirinya akan terkait dengan Undang-Undang Perubahannya serta Peraturan Pemerintah pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut. Selain itu juga mencakup Norma, Standar, Prosedur Dan Kreteria (NSPK) yang diterbitkan oleh Kementerian dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian. Peraturan NSPK tersebut harus dipedomani sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3.1.1 Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pencegahan Kebakaran dan Penanggulangan Bencana

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan atributif sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara 1945. Pengaturan kewenangan daerah diatur dalam instrumen Undang-Undang dan instrumen perundang-undangan lainnya antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, Keberadaan instrumen tersebut merupakan model dari teori *stufenbau* karya *Hans Kelsen*. *Hans Kelsen* dalam teorinya membahas mengenai jenjang norma hukum berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pengaturan yang komprehensif mengenai penanggulangan bencana, nampaknya agar terlambat hal ini terbukti baru tahun 2007 setelah kita mengalami bencana besar tsunami Aceh tahun 2004 baru membentuk undang-undang. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana merupakan tonggak pertama peraturan yang setingkat undang-undang lahir untuk menjadi dasar dalam penanggulangan bencana.

Hal yang ditemukan dalam evaluasi praktik peraturan perundang-undangan yaitu lemahnya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan koordinasi pusat-daerah sehingga menjadi masalah krusial. Simpulan seperti itu, dilatarbelakangi dengan kondisi yang ditemukan di lapangan bahwa pengalaman penanganan bencana di beberapa daerah, terakhir bencana nasional nonalam berupa pandemi Covid-19. Pengalaman menangani Covid-19 memperlihatkan banyak kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, termasuk koordinasi antara pusat dan daerah. Mitigasi risiko dan pencegahan bencana juga perlu diperkuat. Demikian pula kegamangan pejabat pemerintah menetapkan status bencana sehingga berpotensi menimbulkan masalah hukum di masyarakat karena ada halangan menjalankan kewajiban- kewajiban hukum. Selain itu belum diaturnya secara jelas masalah penetapan status bencana dan pelibatan bantuan asing.

Masalah lainnya dalam peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan bencana yaitu belum terwujudnya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bencana. Misalnya, bencana yang berkaitan dengan kesehatan ada Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, atau bencana akibat konflik sosial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Dengan demikian maka perlu harmonisasi banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur penanggulangan bencana. Termasuk regulasi tentang tata ruang, desa, perumahan dan kawasan permukiman, kesehatan, disabilitas, dan Tentara Nasional Indonesia/Polri.

Masalah lainnya selama ini yaitu penetapan kedaruratan, ke depan penetapan kedaruratan harus lugas. Selain penetapan kedaruratan yang lugas, juga menyangkut paradigma, kelembagaan, fungsi yang paripurna, pendanaan yang memadai, kemandirian daerah, proses bisnis multipihak, komitmen organisasi masyarakat, kesetaraan dan inklusi, serta pelibatan TNI/Polri dalam penanggulangan bencana. Satu lagi yang tidak kalah penting mengenai peran kepemimpinan lokal. Dalam masyarakat adat yang memiliki sifat gotong royong pada dasarnya mereka mempunyai kearifan (pengetahuan) lokal mengenai kebencanaan. Kepemimpinan lokal masyarakat harus diakui, dan sangat penting diakomodasi dalam pencegahan dan penanggulangan bencana. Mereka

biasanya mempunyai pengetahuan mengenai risiko bencana, dan tahu apa yang harus dilakukan untuk mencegah bencana. Oleh karena itu pengakuan atas kepemimpinan lokal harus diakomodasi dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana.

Temuan lainnya atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu bahwa substansinya terlalu besar porsi pemerintah, baik pada level pusat maupun daerah, jika dibandingkan dengan porsi masyarakat. Secara keseluruhan dari 85 pasal yang ada, hanya sekitar 6 (enam) pasal yang menyinggung tentang peran masyarakat, termasuk lembaga usaha, dan internasional, yaitu Pasal 1 angka 12, Pasal 26, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30 dan Pasal 59.

3.1.2 Analisis Peraturan Perundang-undangan Mengenai Penanggulangan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana

A. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Sangat jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tersirat bahwa kemerdekaan Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Melindungi masyarakat dalam konteks kebencanaan, yaitu melakukan perlindungan masyarakat dari risiko bencana, yang intinya dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya melalui penanggulangan bencana.

Indonesia sesuai dengan konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan sebagai negara hukum. Dimana dalam arti negara hukum material (*materiel social-service state*) yang dikenal sebagai tipe negara hukum dalam arti yang luas atau tipe negara hukum modern yang ditandai dengan adanya pendelegasian kewenangan dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah demi mempercepat terwujudnya cita-cita hukum, dan hal ini memungkinkan pemerintah daerah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha melindungi kepentingan rakyat.

Lebih lanjut untuk mewujudkan amanat konstitusi untuk melindungi kepentingan rakyat dan harta bendanya, dalam hal ini melindungi dari bahaya kebakaran dan bencana lainnya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: *“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”*. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menjamin perlindungan warga negaranya dari ancaman-ancaman serta bencana seperti halnya kebakaran. Maka oleh sebab itu berdasarkan otonomi daerah sudah sepantasnya kewajiban pemerintah daerah untuk melindungi dan memberikan rasa aman dari bahaya kebakaran dan bencana.

B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Diubah Dengan UU No. 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang Dengan Mengubah Undang-Undang No.13 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah)

Undang-Undang ini merupakan dasar Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah. Adapun urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban yang dimiliki oleh kabupaten-kabupaten tersebut meliputi urusan umum; urusan pemerintahan umum; urusan agraria; urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung; urusan pertanian perikanan dan koperasi; urusan kehewanan; urusan kerajinan; urusan perdagangan dalam negeri, dan perindustrian; urusan perburuhan; urusan sosial; urusan pembagian (distribusi); urusan penerangan; urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan; dan urusan perusahaan. Rincian urusan tersebut dengan sendirinya sudah berubah dan tidak berlaku lagi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur

urusan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 25.

Undang-Undang pembentukan daerah ini, harus selalu dimuat dalam konsideran mengingat semua produk hukum daerah, karena menjadi dasar terbentuknya Pemerintahan Daerah Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah, yang dalam prinsip atau asas hukum menjadi dasar lahirnya kota tersebut sebagai suatu badan hukum publik. Kedudukan sebagai badan hukum publik inilah menjadikannya mempunyai hak dan kewajiban sebagai subyek hukum.

C. Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, mengatur antisipasi pencegahan, pengurangan dan pemadaman kebakaran di lingkungan tempat kerja, dengan memberi jalan penyelamatan, penyelenggaraan latihan penanggulangan kebakaran yang ditetapkan di setiap tempat kerja. Hal-hal yang diperlukan dalam keselamatan kerja dari bahaya kebakaran tersebut, harus dilakukan secara serius mulai dari perencanaan, penyediaan sarana dan prasana pencegahan kebakaran, serta pelaksanaannya.

Ketentuan tersebut menjadi kewajiban yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua pemangku kepentingan di lingkungan tempat kerja. Ketentuan tersebut bersifat wajib sehingga apabila terjadi pengabaian atas perintah dari peraturan tersebut maka ada ketentuan sanksi hukum yang dapat dikenakan kepada si pelanggar. Ketentuan Pasal 15, mengatur bahwa pihak yang melakukan pelanggaran Keselamatan, Kesehatan Kerja (K3), dapat dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling tinggi Rp 100.000 (seratus ribu rupiah).

Saat ini besarnya denda terhadap pelanggar ketentuan keselamatan kerja tersebut sudah dianggap terlalu kecil hanya sebesar Rp100.000 (seratus ribu rupiah) atau kurungan penjara 3 (tiga) bulan, sehingga perlu diusulkan agar jauh lebih besar sehingga memberikan efek jera bagi perusahaan yang tidak menerapkan K3, seperti pengabaian atas bahaya kebakaran atau bencana lainnya.

D. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Dicabut Dengan UU No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan)

Dalam penanganan penyakit menular, tanggung jawabnya ada pada pemerintah serta partisipasi masyarakat. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, diantaranya diatur bahwa: upaya penanggulangan wabah meliputi upaya penanggulangan lainnya. Penyusun melihat bahwa ketentuan tersebut dapat menjadi dasar bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu upaya penanggulangan lainnya. Upaya penanggulangan lainnya adalah tindakan-tindakan yang dilakukan dalam rangka penanggulangan wabah (bencana nonalami), yakni bahwa untuk masing-masing penyakit dilakukan tindakan-tindakan khusus. Tindakan khusus inilah yang akan diatur dalam Perda agar menjadi dasar hukum yang cukup kuat bagi pelaksana penanggulangan bencana nonalami ini, dan Perda menjadi solusinya untuk mengatur tindakan- tindakan khusus tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam penanganan wabah merupakan hal yang sangat diperlukan. Hal tersebut nampaknya perlu pengaturan yang cukup dalam batas wilayah, yang oleh karenanya pengaturannya dapat dalam bentuk Peraturan Daerah. Hal lain yang perlu diperhatikan dan perlu pengaturan yang lebih teknis yaitu mengenai pemusnahan penyebab penyakit. Dalam pemusnahan penyebab penyakit, kadang- kadang harus dilakukan pemusnahan terhadap benda-benda, tempat- tempat dan lain-lain yang mengandung kehidupan penyebab penyakit yang bersangkutan.

Dengan demikian maka dalam Perda yang dia juga diatur mengenai hal tersebut sehingga dalam Adaptasi Kebiasaan Baru bila ada yang melanggar, maka dapat dikenakan sanksi terhadap pengelola tempat-tempat (usaha).

E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Diubah Dengan UU No.6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi

Undang-Undang (UU) , dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, didefinisikan bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial budaya, maupun kegiatan khusus. Berkaitan dengan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, maka yang ketentuan yang berkaitan diantaranya yaitu: persyaratan teknis, yaitu menyangkut persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Persyaratan keandalan bangunan gedung yang dimaksud meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan dan kemudahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dibentuk sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Peraturan ini menyebutkan bahwa persyaratan keandalan suatu bangunan gedung meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.

Persyaratan keselamatan yang dimaksud dalam peraturan tersebut meliputi kemampuan bangunan gedung untuk mendukung bebas muatan, serta kemampuan bangunan gedung dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran. Setiap bangunan gedung, kecuali rumah tinggal tunggal dan rumah deret sederhana, harus dilindungi terhadap bahaya kebakaran dengan sistem proteksi aktif dan proteksi pasif. Sistem proteksi aktif yang dimaksud yaitu berbasis pada penyediaan peralatan yang dapat bekerja baik secara otomatis maupun secara manual.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, ketentuan mengenai tata cara perencanaan, pemasangan, pemeliharaan sistem proteksi aktif dan proteksi pasif serta penerapan manajemen pengamanan kebakaran

mengikuti pedoman dan standar yang berlaku. Selain itu, juga diwajibkan bagi bangunan gedung dengan ketinggian di atas 5 (lima) lantai harus menyediakan sarana hubungan vertikal berupa lift. Setiap bangunan gedung yang menggunakan lift harus menyediakan lift kebakaran. Lift kebakaran dapat berupa lift khusus kebakaran atau lift penumpang biasa atau lift barang yang dapat diatur pengoperasiannya sehingga dalam keadaan darurat dapat digunakan secara khusus oleh petugas kebakaran.

F. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Pengertian atau definisi resmi dari bencana dan jenisnya serta penanggulangan bencana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu:

- 1)Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
- 2)Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
- 3)Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.
- 4)Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.
- 5)Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, merupakan peraturan yang menjadi tonggak awal penumbuhan kesadaran pemerintah dan masyarakat dalam penanggulangan bencana yang selama ini bersifat reaktif menjadi preventif. Lahirnya peraturan tersebut menjadikan perlindungan masyarakat dari ancaman bencana semakin mendapatkan kepastian hukum, sekaligus pula menunjukkan Indonesia sebagai salah satu negara yang menerapkan ratifikasi Kerangka Aksi Hyogo tahun 2005-2015 (*The Hyogo Framework for Action 2005-2015*). Kerangka kerja Hyogo, diperbaharui oleh Kerangka Kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2005-2015*).

Upaya-upaya penyelenggaraan penanggulangan bencana yang bersifat preventif di antaranya adalah dilakukannya analisis risiko bencana di berbagai wilayah yang berpotensi terjadinya bencana. Kegiatan tersebut merupakan salah perintah dari Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tanggung jawab pemerintah diantaranya meliputi pepaduserasian pengurangan risiko bencana dengan program-program pembangunan.

Paradigma dalam penanggulangan bencana sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu: penanggulangan bencana tidak lagi terfokuskan pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada keseluruhan manajemen resiko; penanggulangan bencana bukan lagi menjadi tanggung jawab Pemerintah, tetapi menjadi urusan bersama masyarakat, pelibatan masyarakat sebagai subjek dalam kegiatan penanggulang bencana; dan penanggulangan bencana sebagai bagian proses pembangunan sehingga mewujudkan ketahanan terhadap bencana. Adapun menyangkut tanggung jawab penanggulangan bencana secara kenegaraan, ditetapkan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yaitu bahwa pemerintah pusat dan daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Dalam rangka menjawab kebutuhan penanggulangan bencana yang lebih mendetail, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus dapat melakukan pemetaan dan kajian risiko bencana sesuai levelnya, yaitu level nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang kemudian disinergikan hasil kajian potensi ancaman bencana kedalam RTRW di level masing-masing. Adapun pengkajian risiko tersebut meliputi penilaian ancaman (*hazard*), kerentanan (*vulnerability*), kapasitas (*capacity*), dan risiko (*risk*).

Sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya pemerintah pusat telah menetapkan standarisasi penyusunan peta risiko bencana dan pedoman umum untuk pengkajiannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana. Namun demikian yang tidak kalah penting setelah dokumen peta risiko bencana tersebut dimiliki, yaitu bagaimana mensosialisasikannya kepada masyarakat termasuk juga pemasangan tanda/symbol jalur evakuasi, lokasi evakuasi dan papan informasi di tempat-tempat umum yang berpotensi terjadi bencana. Dengan telah dimilikinya peta dan kajian risiko bencana yang juga dituangkan dalam program pembangunan tersebut maka masyarakat akan lebih merasa aman karena telah mengetahui potensi dan ancaman yang ada di sekitar wilayahnya sehingga lebih siap siaga untuk menyelamatkan diri apabila bencana terjadi dikemudian hari.

Namun kenyataannya sampai ini belum semua kabupaten/kota telah memiliki peta risiko bencana, di mana dokumen tersebut seharusnya dijadikan sebagai salah satu landasan dalam penyusunan rencana penanggulangan bencana di level kabupaten/kota dan RTRW masing-masing daerah. Dokumen rencana penanggulangan bencana harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen lainnya seperti Rencana Kontijensi (Renkon), SOP/Protap penanggulangan bencana yang jika terjadi bencana akan diaktivasi menjadi Rencana Operasi.

Selanjutnya untuk meningkatkan kesiapsiagaan maka setiap pemangku kepentingan dalam penanggulangan bencana ini perlu melakukan uji lapangan atau latihan untuk menguji seberapa siap para pemangku kepentingan menghadapi bencana jika terjadi bencana. Ini harus dilakukan secara berkala dan dilakukan perbaikan-

perbaikan sesuai situasi dan perkembangan zaman. Para aktor pemangku kepentingan baik itu pemerintah maupun masyarakat harus terlibat aktif sehingga jika terjadi bencana paham apa langkah-langkah yang harus dilakukan untuk melakukan evakuasi mandiri. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah memperkuat kapasitas masyarakat dalam penanggulangan bencana. Sudah saatnya dikenalkan program Kelurahan Tangguh Bencana, Sekolah Siaga Bencana, Rumah Sakit aman bencana, dan bahkan kalangan dunia usaha juga harus memiliki program-program dan simulasi kesiapsiagaan bencana di lingkungannya.

Di tingkat Kelurahan, masyarakatnya harus mampu menganalisa potensi ancaman bencana di desanya sehingga mereka bisa memiliki upaya mitigasi dan kesiapsiagaan jika terjadi bencana. Masyarakat harus memiliki prosedur tetap untuk evakuasi mandiri.

Ada 4 (empat) faktor yang akan mempengaruhi tercapai tidaknya sasaran (*objectives*) dan tujuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, adalah:

- a. tipe kebijakan;
- b. organisasi pelaksana;
- c. sikap pelaksana; dan
- d. lingkungan.

Dalam situasi tidak ada bencana sebagaimana diatur dalam Pasal 35 maka yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah khususnya mengenai: perencanaan pembangunan; persyaratan analisis risiko bencana; dan pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, harus mendapatkan perhatian yang lebih. Konsekuensinya supaya kebijakan pemerintah harus memperhatikan potensi bencana, artinya bahwa pemerintah mau tidak mau dalam penyusunan rencana pembangunan harus melakukan perencanaan pembangunan berbasis risiko bencana, kemudian setiap perencanaan pembangunan harus mempertimbangkan aspek potensi bencana yang akan ditimbulkan. Demikian halnya dengan pendirian bangunan harus diawasi dengan ketat apakah bangunan tersebut akan mendatangkan bencana. Hal yang sama juga berlaku mengenai tata ruang baik itu RTRW maupun RDTR, harus ditaati secara ketat.

G. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Diubah Dengan UU No.6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU))

Perumahan dan kawasan permukiman dalam konteks kebencanaan harus memahami bencana dan perumahan dan kawasan permukiman. Mengenai bencana kita merujuk ke Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, sedangkan perumahan dan kawasan permukiman kita harus mendasarkan kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman maka dibuat peraturan teknisnya, yaitu diantaranya:

- 1) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pedoman Mitigasi Bencana Alam Bidang Perumahan Dan Kawasan Permukiman.
 - a) Mitigasi bencana alam bidang perumahan dan kawasan permukiman dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman harus memperlihatkan: pemilihan lokasi harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan/atau rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman; bukan kawasan lindung, dan tidak pada zona dengan tingkat kerawanan bencana tinggi. Selain itu harus mengikuti ketentuan pembatasan intensitas penggunaan lahan melalui Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Daerah Hijau (KDH), ketinggian bangunan, dan kepadatan bangunan, serta menyesuaikan dengan peta mikrozonasi bencana alam pada lokasi perumahan dan Kawasan permukiman, serta mengikuti persyaratan mengenai struktur konstruksi bangunan, bahan bangunan sesuai kearifan lokal.
 - b) Strategi Pengurangan Resiko Bencana, meliputi:

- Tahap Perencanaan, yaitu dengan: memperhitungkan risiko bencana dalam perencanaan, pemrograman, penganggaran, pembangunan infrastruktur dengan penekanan pada mitigasi dan adaptasi bencana agar resiko bencana sudah diantisipasi;. menerapkan sertifikasi desain yang dikeluarkan oleh komite yang anggotanya berasal dari gabungan profesional dan pemerintah agar dihasilkan desain infrastruktur yang benar, sesuai dengan kriteria-kriteria, standar perencanaan.
- Tahap Pengembangan yaitu dengan: menerapkan standar pengawasan yang ketat agar pembangunan infrastuktur dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan perencanaan; menerapkan sertifikasi operasi agar infrastruktur dimanfaatkan dengan tepat sesuai dengan perencanaan.
- Tahap Pengelolaan, yaitu meliputi: pemeliharaan dan pengoperasian infrastruktur yang memadai agar kondisinya baik sehingga dapat berfungsi secara optimal; pemberlakuan status kesiapsiagaan bencana, melakukan tindakan tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi untuk menjamin terpenuhinya layanan publik.

2) Peraturan Zonasi, peraturan zonasi terdiri dari dua bagian, yaitu:

- a) Teks peraturan zonasi untuk tiap zona, yang umumnya meliputi: persyaratan *lay-out* tapak (mencakup antara lain: luas persil minimal, lebar dan panjang persil minimal, minimal sempadan (depan, samping, belakang), *building coverage* atau maksimum % tapak yang tertutup bangunan, jalan masuk ke persil, syarat perparkiran, dan aturan ukuran dan penempatan papan nama; persyaratan karakteristik bangunan, mencakup antara lain tinggi maksimum, jumlah lantai maksimum, *Floor Area Ratio* (FAR) atau jumlah luas lantai berbanding dengan luas persil; guna bangunan yang diizinkan; prosedur perizinan

(pengajuan, penilaian dan keputusan naik banding dan sebagainya).

- b) Peta zonasi. Pembagian wilayah kota atau daerah menjadi beberapa kawasan atau zona peruntukan dapat terlihat jelas dalam peta zonasi.

Peraturan zonasi juga mencakup substansi penanggulangan dampak yaitu: penanggulangan pencemaran lingkungan; *development impact fees* sebagai alat untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas lingkungan fisik (sarana dan prasarana umum), mengendalikan pembangunan dan untuk mengatasi konflik politik; *traffic impact assessment* yang menganalisis dampak lalu lintas akibat pengembangan atau kegiatan baru.

Berkaitan dengan penerapan peraturan zonasi di kawasan bencana, peraturan zonasi memiliki beberapa fungsi yaitu:

- Sebagai perangkat pengendalian pembangunan pada wilayah rawan bencana. Peraturan zonasi yang lengkap akan memuat prosedur pelaksanaan pembangunan sampai ke tata cara pengawasannya. Ketentuan-ketentuan yang ada karena dikemas menurut penyusunan perundangan yang baku dapat menjadi landasan dalam penegakan hukum bila terjadi pelanggaran;
- Sebagai pedoman penyusunan rencana operasional. Ketentuan/peraturan zonasi menjadi dasar dalam penyusunan rencana tata ruang yang operasional, karena memuat ketentuan tentang penjabaran rencana yang bersifat sub makro sampai pada rencana yang rinci sehingga dapat menjadi panduan teknis pemanfaatan lahan/ruang.

H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Diubah Dengan UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam urusan pemerintahan Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, merincinya dalam sub urusan kebakaran, yaitu bahwa kewenangan pemerintah kabupaten/kota meliputi: pencegahan, pengendalian, pemadaman,

penyelamatan dan penanganan bahan berbahaya dan beracun kebakaran dalam daerah kabupaten/kota; inspeksi peralatan proteksi kebakaran; investigasi kejadian kebakaran; dan pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan kebakaran.

Adapun menyangkut penyelenggaraan penanggulangan bencana, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menetapkan sebagai urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar. Oleh karena itu pemahaman mengenai manajemen bencana harus menjadi dasar didalam penanggulangan bencana yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Wonosobo.

Salah satu pelaksanaan manajemen bencana diantaranya pelaksanaan berbagai kegiatan sebagai upaya untuk mengurangi resiko bencana yang dilaksanakan tidak terbatas pada pra bencana tetapi juga saat bencana, dan pasca bencana. Hal-hal demikian merupakan bagian dari mitigasi. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

Semuanya harus dilaksanakan serta didorong bersama-sama melalui kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan baik oleh Pemerintah, Dunia Usaha maupun masyarakat. Sesuai dengan misi bernegara yang tertuang didalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara RI 1945 yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pelaksanaan urusan pemerintah oleh Daerah wajib dibuatkan Standar Pelayanan Minimal (SPM), sebagaimana jelasnya rumusan SPM yang terdapat pada Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi “Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal”. Kewajiban dari Pemerintah Daerah merupakan hak dari masyarakatnya.

I. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Diubah Dengan PERPU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja)

Porsi peran pemerintah dalam penanggulangan bencana sangat besar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dia memerankan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan berinisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa. Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah itu ingin memastikan bahwa dalam kondisi sesulit apapun, aparat hadir, pemerintah hadir untuk memberikan jaminan perlindungan kepada rakyatnya, selanjutnya diwujudkan dalam kebijakan. Kebijakan yang jelas, tepat, dan terukur tidak sekedar kebijakan reaktif. Dengan demikian maka dalam kebijakan penanggulangan bencana sangat erat keterkaitannya dengan administrasi pemerintahan atau *administration of public*.

Administrasi pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ada beberapa ketentuan yang sangat perlu diperhatikan dalam pembuatan kebijakan penanggulangan bencana, diantaranya Pasal 4 ayat (2) yang mengatur tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif. Dalam keadaan bencana, seorang pejabat pemerintahan harus tetap taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, namun ada diskresi yang memberikan kebebasan dalam membuat kebijakan dalam kondisi bencana biasanya ada stagnasi penyelenggaraan pemerintahan untuk kepentingan umum yang lebih luas seperti diatur oleh Pasal 23 huruf d. Namun demikian diskresi tersebut harus dibuat dengan tetap berdasarkan kepada legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Selain itu dalam diskresi tetap berpedoman kepada ketentuan Pasal 9 dan Pasal 21 sampai dengan Pasal 32. Semua ketentuan tersebut agar diskresi yang dibuat dalam kondisi bencana tersebut benar-benar dibuat sebagai sebuah kebijakan yang memberikan solusi

atas bencana yang terjadi, sehingga masyarakat korban bencana bisa tertangani dan terlayani dengan optimal. Secara sederhana kebijakan publik adalah setiap keputusan dan strategi yang dibuat pemerintah untuk merealisasikan tujuan negara. Secara filosofi, setiap kebijakan publik harus bermakna positif bagi publik, khususnya dalam konteks kehidupan bernegara.

Harapan lainnya bagi organisasi dan pelaksana penanggulangan bencana adalah bahwa apabila Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana, telah ditetapkan maka organisasi, dan pelaksanaannya akan semakin mempunyai kepastian hukum, baik menyangkut kewenangan maupun tindakannya sebagai pejabat administrasi pemerintahan. Hal demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan AUPB.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
 - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka diharapkan dengan akan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana, maka kepastian hukum dalam menjalankan kewenangannya karena telah memiliki peraturan perundang-undangan yang lebih teknis yaitu Peraturan Daerah.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 sebagai peraturan pelaksana lebih bersifat teknis. Salah satu materi yang diaturnya yaitu mengenai koordinasi dalam penanggulangan bencana. Dalam penanggulangan bencana perlu adanya koordinasi dan

penanggulangan yang cepat, tepat, efektif, efisien, terpadu dan akuntabel, agar korban jiwa dan kerugian harta benda dapat diminimalisir. Khususnya pada saat tanggap darurat bencana harus dilakukan secara cepat, tepat dan dikoordinasikan dalam satu komando. Dalam rangka melaksanakan penanggulangan tanggap darurat bencana, maka pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kewenangannya dapat menunjuk seorang pejabat sebagai komandan penanggulangan tanggap darurat bencana sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 21 Tahun 2008 pasal 47 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut:

“Untuk melaksanakan fungsi komando sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala BNPB atau kepala BPBD sesuai dengan kewenangannya dapat menunjuk seorang pejabat sebagai Komandan penanganan darurat bencana”.

Hal ini dimaksudkan sebagai upaya memudahkan akses untuk memerintahkan sektor dalam hal permintaan dan pengerahan sumberdaya manusia, peralatan, logistik, imigrasi, cukai dan karantina, perizinan, pengadaan barang/jasa, pengelolaan dan pertanggungjawaban atas uang dan atau barang, serta penyelamatan.

Ketentuan tersebut di atas ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2008 tentang Komando Tanggap Darurat Bencana. Sistem Komando Tanggap Darurat Bencana adalah suatu sistem penanganan darurat bencana yang digunakan oleh semua instansi/lembaga dengan mengintegrasikan pemanfaatan sumberdaya manusia, peralatan dan anggaran. Komando Tanggap Darurat Bencana adalah organisasi penanganan tanggap darurat bencana yang dipimpin oleh seorang Komandan Tanggap Darurat Bencana dan dibantu oleh Staf Komando dan Staf Umum, memiliki struktur organisasi standar yang menganut satu komando dengan mata rantai dan garis komando yang jelas dan memiliki satu kesatuan komando dalam mengkoordinasikan instansi / lembaga / organisasi terkait untuk pengerahan sumberdaya.

Tanggap darurat umumnya berkisar dari menyediakan bantuan spesifik namun terbatas seperti membantu evakuasi dan transportasi para pengungsi, hunian darurat, makanan, dan perbaikan awal terhadap infrastruktur yang rusak. Fokus tanggap darurat adalah

menangani dampak negatif dari kejadian bencana khususnya memenuhi kebutuhan dasar orang-orang yang menjadi korban hingga solusi yang lebih permanen dan menyeluruh dapat diberikan pada tahap bantuan berikutnya.

J. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana

Tertib administrasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana penanggulangan bencana, menjadi pokok ketentuan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Ditinjau dari aspek transparansi dan akuntabilitas, regulasi dibuat untuk memastikan bahwa kegiatan penggalangan dana benar-benar dilakukan dengan transparan dan profesional. Pemerintah ingin menjamin dana sosial disalurkan sesuai dengan tujuan penyelenggaraannya dan tidak disalahgunakan oleh pengelolaanya.

Dalam regulasi tersebut, juga ingin memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, dengan mengatur pihak-pihak yang berhak menyelenggarakan pengumpulan sumbangan, yakni hanya dapat diselenggarakan oleh suatu organisasi atau oleh kepanitiaan yang memenuhi persyaratan dan telah mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang (Menteri Sosial, Gubernur, atau Bupati/Walikota). Organisasi yang menyelenggarakan pemungutan sumbangan harus memenuhi persyaratan antara lain mempunyai akta notaris atau akta pendirian dengan disertai AD dan ART yang memuat azas, sifat dan tujuan organisasi, lingkup kegiatan, susunan organisasi dan sumber keuangan. Apabila bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial, Organisasi harus telah terdaftar pada instansi sosial setempat. Sementara kewajiban penyelenggara pemungut sumbangan antara lain, wajib melapor kepada aparat desa, kelurahan, RT/RW, tempat dimana kegiatan dilaksanakan.

Setiap penanggulangan bencana maka instansi pelaksana akan mengelola dana dan bantuan dari APBN, APBD dan masyarakat. Pengelolaan dana dari masyarakat ada regulasi yang mendasarinya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan

Dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Mekanisme dana tersebut ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Masyarakat bisa memberikan donasi untuk membantu para korban bencana. Namun untuk menjaga tertib administrasi, transparansi dan akuntabilitasnya, unit pengelola donasi dari masyarakat tersebut harus memiliki izin terlebih dahulu. Penerbitan izin di tingkat Pusat dilakukan oleh Kementerian Sosial, sedangkan di Daerah oleh Gubernur/ Bupati/Walikota. Perizinan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang yang diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan. Peraturan setingkat menteri lainnya juga ditetapkan melalui Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 1/HUK/1995 tentang Pengumpulan Sumbangan untuk Korban Bencana. Instrumen ini mendorong terciptanya tertib administrasi dan pengawasan agar kegiatan pengumpulan sumbangan transparan dan akuntabel.

Undang-Undang dan peraturan mengamanahkan bahwa pengumpulan sumbangan hanya dapat diselenggarakan oleh suatu organisasi atau oleh kepanitiaan yang memenuhi persyaratan dan telah mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. Organisasi tersebut harus punya persyaratan antara lain mempunyai akta notaris atau akta pendirian, telah terdaftar pada instansi sosial setempat apabila organisasi tersebut bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial, dan Surat Keputusan Kepanitiaan bagi pemohon yang hanya bersifat ad hoc.

Adapun bentuk, dan cara serta jenis pengumpulan sumbangan bisa dilakukan melalui antara lain pengadaan pertunjukan, pengadaan bazar, berjualan barang secara lelang, penjualan kartu undangan menghadiri satu pertunjukan, penjualan perangko amal, pengedaran daftar (*list*) derma, penjualan kupon-kupon atau stiker sumbangan, menempatkan kotak sumbangan di tempat umum, pengumpulan sumbangan dengan membuka nomor rekening bank dan melalui SMS donasi.

K. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044, pengaturan rencana induk ini mempunyai tujuan untuk meningkatkan ketangguhan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam menghadapi bencana, serta mengurangi risiko bencana dalam jangka panjang. Tujuan penanggulangan bencana tahun 2020-2044 akan dicapai pada akhir tahun 2044 melalui sasaran berikut:

- 1) Terwujudnya kerangka peraturan perundang-undangan yang kuat dan keterpaduan kelembagaan yang adaptif dalam penanggulangan bencana.
- 2) Tercapainya peningkatan investasi kesiapsiagaan dan pengelolaan risiko bencana sesuai dengan proyeksi peningkatan risiko bencana.
- 3) Terwujudnya peningkatan kualitas tata kelola penanggulangan bencana yang profesional, transparan, dan akuntabel.
- 4) Terwujudnya penanganan darurat bencana yang cepat dan andal.
- 5) Tercapainya pemulihan infrastruktur, pelayanan publik, dan penghidupan masyarakat pascabencana yang lebih baik dan lebih aman.

Adapun kebijakan penanggulangan bencana 2020-2044 sebagai berikut:

- 1) Penguatan peraturan perundang-undangan penanggulangan bencana yang efektif dan efisien.
- 2) Peningkatan sinergi antar kementerian/lembaga dan pemangku kepentingan dalam penanggulangan bencana.
- 3) Penguatan investasi pengelolaan risiko bencana sesuai dengan proyeksi peningkatan risiko bencana dengan memperhatikan tata ruang dan penataan kawasan.
- 4) Penguatan tata kelola penanggulangan bencana yang semakin profesional, transparan, dan akuntabel.
- 5) Peningkatan kapasitas dan kapabilitas penanganan kedaruratan bencana yang cepat dan andal.
- 6) Percepatan pemulihan pasca bencana pada daerah dan masyarakat terdampak bencana untuk membangun kehidupan yang lebih baik.

Kebijakan percepatan pemulihan pasca bencana pada daerah dan masyarakat terdampak bencana untuk membangun kehidupan yang lebih baik, dilakukan dengan strategi:

- 1) Mengoptimalkan perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca bencana berdasarkan tata ruang yang peta risiko bencana.
- 2) Meningkatkan kualitas penghidupan masyarakat terdampak bencana yang lebih baik.
- 3) Mewujudkan infrastruktur, perumahan, dan permukiman berketahanan bencana.
- 4) Meningkatkan kualitas pemulihan sosial ekonomi, sumber daya alam, dan lingkungan hidup.

L. Peraturan Teknis Yang Diterbitkan Oleh Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Menyangkut peraturan teknis, kami sebagai penyusun tidak akan mengevaluasi dan menganalisisnya, mengingat ketentuan tersebut merupakan bagian dari Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK). Peraturan tersebut diterbitkan agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian. Dengan dasar tujuan seperti maka kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat NSPK untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Dengan demikian maka Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa NSPK adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Selanjutnya diatur dalam Pasal 17 ayat Pemerintahan Daerah, Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah, wajib berpedoman pada NSPK, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang

dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani NSPK, Pemerintah Pusat dapat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka Peraturan Kementerian, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, harus ditaati oleh Daerah agar kebijakannya tidak dibatalkan. Ada beberapa yang dapat dipedomani, diantaranya yaitu:

- 1) Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/KPTS/2000 tentang Ketentuan Teknis Pengamanan Terhadap Bahaya Kebakaran Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan;
- 2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 29/PRT/M/2006 tentang Pedoman Persyaratan Teknis Bangunan Gedung;
- 3) Peraturan Menteri Negara Pekerjaan Umum Nomor 25/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran;
- 4) Peraturan Menteri Negara Pekerjaan Umum Nomor 26/PRT/M/2008 tentang Persyaratan Teknis Sistem Proteksi Kebakaran Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan;
- 5) Peraturan Menteri Negara Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2009 tentang Pedoman Teknis Manajemen Proteksi Kebakaran di Perkotaan;
- 6) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung;
- 7) Peraturan Kepala BNPB Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Risiko Bencana;
- 8) Peraturan Kepala BNPB Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Bantuan Logistik Pada Saat Keadaan Darurat;
- 9) Peraturan Kepala BNPB Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pedoman Media Center Tanggap Darurat Bencana;
- 10) Peraturan Kepala BNPB 3 Tahun 2016 Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana;
- 11) Peraturan Kepala BNPB 4 Tahun 2016 tentang Pendidikan dan Pelatihan Penanggulangan Bencana; dan
- 12) Peraturan BNPB Nomor 1 tahun 2020 tentang Akreditasi Pendidikan dan Pelatihan Teknis Penanggulangan Bencana.

M. Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Yang Berkaitan Dengan Subtansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana

Begitu pula untuk Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo yang berkaitan dengan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, tidak akan melakukan evaluasi dan analisis, mengingat kegiatan tersebut sedang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menjadi pemangku kepentingan dari Peraturan Daerah tersebut, dan Sekretariat Daerah Kabupaten Wonosobo khususnya Bagian Hukum. Terdapat beberapa Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah yang sangat berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana, diantaranya yaitu:

- 1) Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 28 Tahun 2023 tentang Rencana Kontijensi Bencana di Provinsi Jawa Tengah;
- 2) Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 661/61 Tahun 2023 tentang Satuan Tugas Pengendali Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Jawa Tengah;
- 3) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029; dan
- 4) Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 41 Tahun 2022 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2023.

N. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Yang Berkaitan Dengan Subtansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana

Begitu pula untuk Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo yang berkaitan dengan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, tidak akan melakukan evaluasi dan analisis, mengingat kegiatan tersebut sedang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang menjadi pemangku kepentingan dari Peraturan Daerah tersebut, dan Sekretariat Daerah Kabupaten Wonosobo khususnya Bagian Hukum. Evaluasi dan analisis tersebut dalam rangka amanat dari Undang-

undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, serta Peraturan Pemerintah yang mengatur pelaksanaan dari Undang-Undang Cipta Kerja tersebut.

Ada beberapa Peraturan Daerah yang sangat berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Pencegahan Bahaya Kebakaran dan Penanggulangan Bencana, diantaranya yaitu:

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo;
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 4 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonosobo Tahun 2023-2043;
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 9 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung; dan
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 15 Tahun 1999 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.

3.2 HARMONISASI SECARA VERTIKAL DAN HORIZONTAL

Harmonisasi secara vertikal mengandung pengertian yaitu penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau peraturan perundang-undangan yang setara. Maksud peraturan perundang-undangan di atasnya adalah peraturan perundang-undangan yang secara hukum memiliki posisi lebih tinggi maupun setingkat di atas peraturan daerah. Sedangkan maksud dari peraturan perundang-undangan yang setara adalah Peraturan Daerah di lingkungan Provinsi Jawa Tengah yang mengatur objek yang terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran.

Pola harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran terhadap peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan perundang-undangan di atasnya yang perlu diacu:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - Peraturan Pemerintah;
 - Peraturan Presiden;
 - Peraturan lainnya yang ditetapkan oleh :
 - ✓ Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - ✓ Dewan Perwakilan Rakyat;
 - ✓ Dewan Perwakilan Daerah;
 - ✓ Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi;
 - ✓ Badan Pemeriksa Keuangan;
 - ✓ Komisi Yudisial;
 - ✓ Bank Indonesia; dan
 - ✓ Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang,
 - Perda bersama Gubernur antar-Provinsi yang melibatkan Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Wonosobo;
 - Perda Provinsi Jawa Tengah.
- b. Peraturan perundang-undangan dibawahnya yang perlu diperhatikan dan disinkronkan :
- Perda Kabupaten Wonosobo ;
 - Keputusan Kabupaten Wonosobo.

Landasan Filosofis, Sosiologi, dan Yuridis

*Naskah Akademik Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
Dan Kebakaran Kabupaten Wonosobo*

4.1 LANDASAN FILOSOFIS (*Filosofische Grondslag*)

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang akan dibentuk yaitu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran ini, harus dan wajib mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian dalam pembentukan Perda tentang Pencegahan Kebakaran dan Penanggulangan Bencana harus mengacu kepada dasar falsafah Pancasila. Karena Pancasila merupakan cita hukum Indonesia yang menjadi penentu arah kehidupan sebagai rakyat yang teratur, menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Tujuan suatu negara pada dasarnya yaitu untuk memajukan kemakmuran dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara agar dapat mengembangkan dirinya secara bebas, dengan demikian hukum harus mengabdikan kepada rakyat. Hal ini sejalan dengan pendapat Imanuel Kant yang mengemukakan bahwa hukum dibentuk karena manusia ingin agar dalam mencapai kemerdekaannya tidak terganggu dan diganggu oleh anggota masyarakat lainnya. Oleh karena itu hukum merupakan sarana perlindungan dalam masyarakat agar tercapai keamanan dan kedamaian.

Tugas negara bukan hanya sebagai suatu negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), yang bertugas apabila tidak terjadi ketentraman, ketertiban umum dan keamanan. Paham ini sudah berubah seiring dengan perkembangan umat manusia dimana negara hukum modern yang memiliki kewajiban yang lebih luas yaitu mementingkan kebutuhan masyarakatnya. Konsep ini melahirkan pengelolaan manajemen negara

yang harus berdasarkan hukum, yang sedikitnya harus mencerminkan tiga kriteria yaitu supremasi hukum, persamaan hak di depan hukum, dan perlindungan setiap orang di depan hukum. Sementara itu tugas pokok pemerintah yang paling utama dalam menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi warga negara.

Secara filosofis tujuan hukum yang dibuat oleh penguasa harus dapat menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat dan untuk itu penguasa dengan hukum yang dibuatnya harus berusaha mencapai empat tujuan, yaitu: untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*); untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*); untuk memberikan perlindungan (*to provide security*); dan yang terakhir untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).

Dengan memperhatikan uraian di atas, maka landasan filosofis atau hakikat dari kaidah hukum dalam pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana, diantaranya yaitu: cita hukum (*rechtsidee*) untuk melindungi, melayani dan mengatur masyarakat dalam hal yang berkaitan dengan kejadian kebakaran dan kejadian bencana. Secara filosofis, keselamatan jiwa dalam segala kejadian kebakaran dan bencana merupakan yang utama dan harus diupayakan untuk terjaminnya keutuhan dan kesempurnaan jasmani maupun rohani setiap individu manusia pada umumnya beserta hasil karya dan budayanya. Dalam pandangan nilai-nilai Islami yang dipegang oleh sebagian besar masyarakat Kabupaten Wonosobo, maka perlindungan tersebut merupakan maqasid syariah (tujuan syariah) sebagai kebutuhan ad-daruriyyah yaitu kebutuhan yang mendasar yang menyangkut dalam mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

Bagi negara Indonesia yang menganut negara hukum, maka kegiatan pembangunan harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan dipertanggungjawabkan menurut hukum. Hukum dijadikan prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan, agar penyelenggaraan pembangunan berjalan tertib, teratur dan terkendali, efektif dan efisien dalam menghadapi kejadian kebakaran maupun kejadian bencana.

Lebih lanjut untuk mewujudkan amanat konstitusi untuk melindungi kepentingan masyarakat dan harta bendanya, dalam hal ini melindungi

dari bahaya kebakaran, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa negara menjamin perlindungan warga negaranya dari ancaman-ancaman serta bencana seperti halnya kebakaran. Maka oleh sebab itu berdasarkan otonomi daerah sudah sepantasnya kewajiban pemerintah daerah untuk melindungi dan memberikan rasa aman dari bahaya kebakaran dan bencana.

Nilai inti dari pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana yaitu untuk mengorganisasikan suatu tindakan atau program secara terencana, terpadu, dan sistematis, agar dapat terlaksana pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana secara efektif, efisien, tertib, teratur, tersistimatis, tidak tumpang tindih serta selalu memperhatikan skala prioritas. Seperangkat nilai tersebut harus menjadi nilai yang melekat dalam setiap pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana. Selain itu peraturan yang dimuat dalam Peraturan Daerah ini, harus dapat mendorong terwujudnya rasa keadilan, dan sekaligus dapat memenuhi harapan masyarakat, yaitu tetap terciptanya ketertiban, menghindarkan kekacauan, penindasan dan tindakan destruktif, serta dapat menjamin pelayanan minimal kepada masyarakat apabila terjadi bencana kebakaran atau bencana lainnya. Peraturan Daerah ini diharapkan menjadi pembaharuan peraturan perundangundangan di bidang pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana di Kabupaten Wonosobo.

4.2 LANDASAN SOSIOLOGIS (*Sosiologische Grondslag*)

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sangat sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga

yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyatnya. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh pembentuknya kepada masyarakat yang diaturnya dalam suatu aturan hukum.

Begitu pula permasalahan masyarakat yang dihadapi harus dapat terselesaikan dengan peraturan yang akan dibentuk tersebut, Dengan demikian maka dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran, harus jelas tujuan yang hendak dicapai, atau yang dicita-citakannya. Adapun tujuan dan cita-cita tersebut harus selaras dengan aspirasi masyarakat atau kebutuhan masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan aspirasi masyarakat dan peran serta masyarakat juga sekaligus untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, maka pertimbangan dan landasan sosiologis menjadi sesuatu yang sangat penting untuk diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran. Jadi peraturan tersebut dibentuk karena memang perlu dibuat dan dibutuhkan dalam melindungi, melayani masyarakat apabila terjadi kejadian kebakaran maupun bencana. Kondisi seperti itu merupakan fakta moment opname masyarakat yang menjadi tenaga pendorong kuat untuk proses pembentukan Peraturan Daerah termaksud.

Masyarakat Kabupaten Wonosobo dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran mempunyai nilai-nilai kegotongroyongan yang dilandasi nilai-nilai agama. Dengan demikian nilai masyarakat seperti untuk penggalangan bantuan dana bencana merupakan hal yang harus menjadi perhatian. Namun demikian sebagai suatu peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah harus ditaati dan bersifat memaksa sehingga pemberian penghukuman (*punishment*) atau penghargaan (*reward*) merupakan hal yang wajar.

Nilai sosial tersebut menjelma dalam bentuk kaedah sosial, yang pada hakekatnya berupa suatu pandangan mengenai perilaku atau sikap yang seyogyanya dilakukan atau yang seyogyanya tidak dilakukan, yang dilarang dijalankan atau yang dianjurkan untuk dijalankan. Dengan kaedah sosial ini hendaknya kepentingan manusia akan dapat dihindarkan

dari bentrok antar kepentingan, akan diharapkan terlindungi kepentingan-kepentingan manusia.

Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan - kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya. Untuk itu ia memerlukan bantuan manusia lain. Dengan kerja sama akan lebih mudah keinginannya tercapai atau kepentingannya terlindungi.

4.3 LANDASAN YURIDIS (*Juridische Grondslag*)

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu landasan yuridis atau dengan kata lain yaitu landasan hukum (*juridische gelding*), adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) tindakan hukum pemerintah atau pejabat administrasi pemerintahan. Berdasarkan telaah yuridis dan kajian hukum atas serangkaian perundang-undangan, serta kajian empiris menunjukkan bahwa di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Wonosobo ternyata peraturan undangan yang mengatur pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana belum sepenuhnya dapat menangani permasalahan berkaitan dengan kejadian kebakaran dan kejadian bencana. Oleh sebab itu, Pemerintahan Daerah Kabupaten Wonosobo memerlukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran dalam mendukung dan menunjang kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mengenai pencegahan kebakaran dan penanggulangan bencana.

Jangkauan Arahkan Pengaturan Ruang Lingkup Materi

Naskah Akademik Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dan Kebakaran Kabupaten Wonosobo

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Potensi penyebab bencana di Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis bencana, yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemi, wabah, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa. Bencana nonalam antara lain kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan. Bencana sosial antara lain berupa kerusakan sosial dan konflik sosial dalam masyarakat yang sering terjadi.

Penanggulangan Bencana merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yaitu serangkaian kegiatan pencegahan sebelum bencana, dan penanggulangan pada saat maupun sesudah terjadinya bencana. Selama ini masih dirasakan adanya kelemahan baik dalam pelaksanaan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran maupun yang terkait dengan landasan hukumnya, karena Peraturan Daerah yang ada (2012) sudah ketinggalan dari perkembangan peraturan

perundang-undangan yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran.

Mencermati hal-hal tersebut di atas dan dalam rangka memberikan landasan hukum yang lebih pasti dalam penyelenggaraan pencegahan bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana, disusunlah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran, yang pada prinsipnya mengatur tahapan meliputi Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran.

5.1 SASARAN YANG AKAN DIWUJUDKAN

Sasaran yang akan diwujudkan dari Peraturan Daerah ini yaitu terbentuknya pengaturan dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran Di Kabupaten Wonosobo. Peraturan Daerah ini diharapkan akan menjadi landasan hukum dan memberikan kepastian hukum perlindungan masyarakat terhadap bahaya kebakaran dan bencana secara luas di Kabupaten Wonosobo demi terwujudnya perlindungan dan kenyamanan bagi masyarakat.

Dalam upaya memberikan perlindungan dan kenyamanan bagi masyarakat di Kabupaten Wonosobo, diperlukan pembentukan aturan yang meliputi penetapan sasaran. Adapun yang menjadi pokok pikiran dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, dituangkan dalam materi yang diaturnya, meliputi: tanggungjawab, wewenang dan tugas; hak dan kewajiban; pencegahan bahaya kebakaran; penanggulangan bahaya kebakaran dan bencana; obyek dan potensi bahaya kebakaran dan bencana, yang diantaranya meliputi:

1. rencana induk sistem proteksi kebakaran;
2. bangunan gedung;
3. bangunan perumahan;
4. kendaraan bermotor; dan
5. bahan berbahaya.

Hal lainnya yang diatur yaitu manajemen: keselamatan kebakaran gedung dan manajemen keselamatan kebakaran lingkungan.

Jasa di bidang keselamatan kebakaran merupakan salah satu materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini. Jasa ini bergerak di

bidang perencanaan, pengawasan, pengkaji teknis, pemeliharaan/perawatan di bidang keselamatan kebakaran. Pelakunya diwajibkan mendapat sertifikat keahlian keselamatan kebakaran dari Asosiasi Profesi yang terakreditasi dan harus terdaftar pada Dinas. Jala lainnya di bidang ini, yaitu: pelaku usaha yang memproduksi, memasang, mendistribusikan, memperdagangkan atau mengedarkan segala jenis alat pencegah dan pemadam kebakaran. Mereka juga wajib mendapatkan rekomendasi dari Dinas.

Pemeriksaan, merupakan hal yang penting untuk kesiapsiagaan menghadapi bahaya kebakaran. Pemeriksaan dapat meliputi: pemeriksaan pekerjaan pembangunan berkaitan dengan persyaratan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran ; pengelolaan bangunan gedung sehubungan dengan kelengkapan alat-alat pencegahan dan pemadam kebakaran serta pemeliharaan maupun pengantiannya. Pemeriksaan dilakukan secara berkala setiap 1 (satu) tahun sekali, atau jika dianggap perlu dapat dilakukan pemeriksaan sewaktu-waktu.

Ketentuan yang berkaitan dengan penanggulangan bencana ditujukan untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, menyeluruh dan berkelanjutan dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman, risiko, dan dampak bencana. Pelaksanaannya terdiri atas 3 (tiga) tahap meliputi:

1. pra bencana;
2. saat tanggap darurat; dan
3. pasca bencana.
4. Penetapan dan penentuan keadaan kebencanaan terdiri atas:
5. penetapan daerah rawan bencana;
6. penentuan status potensi bencana; dan
7. penentuan status bencana.

Penugasan kebencanaan, meliputi :

1. sumber ancaman atau bahaya bencana;
2. kebijakan pembangunan yang berpotensi menimbulkan bencana;
3. kegiatan eksploitasi yang berpotensi menimbulkan bencana;
4. pemanfaatan barang, jasa, teknologi, serta kemampuan rekayasa dan rancang bangun dalam negeri
5. kegiatan konservasi lingkungan;

6. perencanaan penataan ruang;
7. pengelolaan lingkungan hidup;
8. kegiatan reklamasi; dan
9. pengelolaan keuangan.

Partisipasi dan peran serta masyarakat, lembaga/organisasi kemasyarakatan, dan dunia usaha dalam penanggulangan bencana merupakan hal yang penting. Dana penyelenggaraan pencegahan, penanggulangan kebakaran dan bencana, dapat bersumber dari:

1. APBN
2. APBD Prov Jawa Tengah
3. APBD Kabupaten Wonosobo; dan
4. sumber pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah ini pada saat mulai berlaku akan mencabut menyatakan tidak berlaku Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

5.2 ARAH DAN JANGKAUAN

Arah dan jangkaun yang menjadi target yang akan diwujudkan oleh Peraturan Daerah ini yaitu untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran, yang nantinya akan berfungsi memberikan landasan yang kuat dan bersinergi dengan masyarakat sehingga menuju terbangunnya suatu masyarakat yang turut berpartisipasi dalam upaya preventif untuk mencegah bahaya kebakaran dan penanggulangan bencana. Selain itu untuk menjawab tantangan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Wonosobo dengan mengedepankan desentralisasi sebagai asas utama dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

5.3 RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN

Berikut ini garis besar materi muatan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo, yaitu:

1. Ketentuan Umum;

Ketentuan Umum. Dalam Ketentuan umum ini memuat peristilahan atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan

Daerah. Peristilahan atau definisi yang akan dimasukkan dalam Ketentuan Umum antara lain:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah adalah Pemerintah Republik Indonesia.
2. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
3. Kabupaten adalah Kabupaten Wonosobo.
4. Pemerintah Kabupaten adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. Bupati adalah Bupati Wonosobo.
6. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten.
7. Dinas adalah Perangkat Daerah yang melaksanakan sub urusan Pemerintahan kebakaran dan bencana.
8. Kepala Dinas adalah Kepala Dinas yang membidangi sub urusan Pemerintahan kebakaran dan bencana.
9. Pejabat yang ditunjuk adalah pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten di bidang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran yang mendapat pendelegasian wewenang dari Bupati.
10. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Wonosobo.
11. Masyarakat adalah masyarakat Kabupaten Wonosobo.
12. Forum Untuk Pengurangan Risiko Bencana adalah suatu forum untuk mengakomodasi inisiatif-inisiatif pengurangan risiko bencana di daerah.
13. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu tata kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.
14. Penanggulangan Bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya

bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

15. Pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana, baik melalui pengurangan ancaman bencana maupun kerentanan pihak yang terancam bencana.
16. Pemulihan adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan kondisi masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana dengan memfungsikan kembali kelembagaan, prasarana dan sarana dengan melakukan upaya Rehabilitasi.
17. Pengurangan risiko bencana adalah kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana.
18. Kontinjensi adalah penyusunan rencana berdasarkan identifikasi keadaan/situasi yang diperkirakan akan segera terjadi, tetapi mungkin juga tidak akan terjadi.
19. Rencana Penanggulangan Bencana adalah dokumen perencanaan yang berisi kebijakan strategi, program dan pilihan tindakan dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dari tahap pra, tanggap darurat dan pasca bencana.
20. Status Potensi Bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menilai potensi bencana yang akan terjadi pada jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.
21. Daerah Rawan Bencana adalah daerah yang memiliki kondisi atau karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi Kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu.
22. Risiko Bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.

23. Kesiapsiagaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna.
24. Peringatan Dini adalah serangkaian kegiatan pemberian peringatan sesegera mungkin kepada masyarakat tentang kemungkinan terjadinya bencana pada suatu tempat oleh Lembaga yang berwenang.
25. Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.
26. Tanggap Darurat Bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana
27. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana.
28. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua sarana dan prasarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.
29. Korban Bencana yang selanjutnya disebut Korban adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana.
30. Kerugian adalah berkurang atau hilangnya manfaat dari suatu kepemilikan korban bencana.

31. Pengungsi adalah orang atau kelompok orang yang terpaksa atau dipaksa keluar dari tempat tinggalnya untuk jangka waktu yang belum pasti sebagai akibat dampak buruk bencana.
32. Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.
33. Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran yang selanjutnya disingkat RISPK adalah segala hal yang berkaitandengan perencanaan tentang sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran dalam lingkup Kabupaten, lingkungan dan bangunan.
34. Rencana Sistem Pencegahan Kebakaran yang selanjutnya disingkat RSCK adalah bagian dari Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran yang merupakan rencana kegiatan untuk mengantisipasi sebelum kebakaran terjadi.
35. Rencana Sistem Penanggulangan Kebakaran yang selanjutnya disingkat RSPK adalah bagian dari RISPK yang merupakan rencana kegiatan untuk mengantisipasi saat kebakaran dan bencana terjadi.
36. Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada diatas dan/atau didalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.
37. Pemilik Bangunan Gedung adalah orang, badan hukum, kelompok orang, atau perkumpulan, yang menurut hukum sah sebagai Pemilik Bangunan Gedung.
38. Pengguna Bangunan Gedung adalah Pemilik Bangunan Gedung dan/atau bukan Pemilik Bangunan Gedung berdasarkan kesepakatan dengan Pemilik Bangunan Gedung, yang menggunakan dan/atau mengelola bangunan Gedung atau bagian bangunan gedung sesuai dengan fungsi yang ditetapkan.

39. Bangunan Perumahan adalah bangunan yang peruntukannya layak dipakai untuk tempat tinggal orang yang terdiri dari perumahan dalam komplek, perkampungan, perumahan sederhana dan perumahan lainnya.
40. Permukiman Kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
41. Potensi Bahaya Kebakaran adalah tingkat kondisi/ keadaan bahaya kebakaran yang terdapat pada obyek tertentu tempat manusia beraktivitas.
42. Bahaya Kebakaran Sedang I adalah ancaman bahaya kebakaran yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar sedang, penimbunan bahan yang mudah terbakar dengan tinggi tidak lebih dari 2,5 (dua setengah) meter dan apabila terjadi kebakaran melepaskan panas sedang, sehingga penjararan api sedang.
43. Bahaya Kebakaran Sedang II adalah ancaman bahaya kebakaran yang mempunyai jumlah dan kemudahan terbakar sedang, penimbunan bahan yang mudah terbakar dengan tinggi tidak lebih dari 4 (empat) meter dan apabila terjadi kebakaran melepaskan panas sedang, sehingga penjararan api sedang.
44. Proteksi Kebakaran adalah peralatan sistem perlindungan/pengamanan bangunan gedung dari kebakaran yang di pasang pada bangunan gedung.
45. Sistem proteksi kebakaran pasif adalah sistem proteksi kebakaran yang terbentuk atau terbangun melalui pengaturan penggunaan bahan dan komponen struktur bangunan, pemisahan bangunan berdasarkan tingkat ketahanan terhadap api, serta perlindungan terhadap bukaan.
46. Sistem proteksi kebakaran Aktif adalah sistem proteksi kebakaran yang secara lengkap terdiri atas sistem pendeteksian kebakaran baik manual ataupun otomatis, sistem pemadam kebakaran berbasis air seperti sprinkler, pipa tegak dan selang kebakaran, serta sistem pemadam kebakaran berbasis bahan kimia seperti Alat Pemadam Api Ringan (APAR) dan pemadam khusus.

47. Pengelolaan proteksi kebakaran adalah upaya mencegah terjadinya kebakaran atau meluasnya kebakaran ke ruangan ataupun lantai bangunan, termasuk kebangunan lainnya melalui eliminasi ataupun minimalisasi risiko bahaya

2. Materi Pokok;

Materi pokok yang akan diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan pengelompokkan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal-pasal ketentuan umum. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian. Pasal-pasal dalam Rancangan Peraturan Daerah ini terbagi dalam bab-bab yang dikelompokkan berdasarkan subyek yang diatur. Yang secara garis besar, materi pokok yang diatur diantaranya sebagai berikut:

- a. Tanggungjawab, Wewenang dan Tugas;
- b. Hak dan Kewajiban;
- c. Obyek dan Potensi Bahaya Kebakaran;
- d. Penanggulangan Kebakaran;
- e. Pemeriksaan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
- f. Partisipasi dan Peran Serta Masyarakat, Lembaga/ Organisasi Kemasyarakatan, dan Dunia Usaha;
- g. Pendanaan;
- h. Ketentuan Sanksi; dan
- i. Ketentuan Penutup.

6.1 KESIMPULAN

Penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran ini bersifat penting dan mendesak, selain merupakan perintah dari Undang-Undang dan dukungan peraturan perundang-undangan terkait lainnya, juga dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta meningkatkan kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo khususnya, serta umumnya meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Wonosobo dilakukan pencabutan dengan pertimbangan antara lain :

- a) Berdasarkan aspek yuridis, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana yang menjadi dasar pertimbangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2020 tentang Rencana Induk Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2044.
- b) Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo belum mencantumkan penanggulangan kebakaran di Kabupaten Wonosobo dan disesuaikan dengan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 28 Tahun 2023 tentang Rencana Kontinjensi Bencana di Provinsi Jawa Tengah .
- c) Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 17 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Wonosobo dijelaskan bahwasannya Badan Penanggulangan Bencana Daerah merupakan Badan klasifikasi A

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat **sub urusan Bencana dan sub urusan Kebakaran** yang mana dalam Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo terdapat beberapa unsur pelaksana dalam BPBD yang belum terakomodir didalamnya sehingga perlu penyesuaian terkait perda tersebut.

- d) Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Wonosobo Nomor 2 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo pada pasal 3 (1) disebutkan terkait susunan organisasi / **unsur pelaksana pada BPBD Kabupaten Wonosobo terdiri atas : (1) Kepala Pelaksana BPBD; (2) Sekretariat; (3) Bidang Pencegahan, Kesiapsiagaan, Rehabilitasi dan Rekonstruksi; (4) Bidang Kedaruratan; (5) Bidang Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan; dan (6) UPTD**, yang mana dalam Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo terdapat beberapa unsur pelaksana dalam BPBD yang belum terakomodir didalamnya sehingga perlu penyesuaian terkait perda tersebut.
- e) Dengan demikian berdasarkan hasil telaahan sebagaimana di atas, Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Wonosobo yang mana baik berdasarkan aspek yuridis yang ada dalam Perda tersebut sudah tidak sesuai, sehingga Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Wonosobo harus dicabut.

6.2 SARAN

Dengan tersusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dan Kebakaran di Kabupaten Wonosobo dapat meningkatkan tugas dan fungsi aparatur Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Wonosobo, yang pada gilirannya akan memberikan rasa nyaman aman dan tentram bagi masyarakat Kabupaten Wonosobo.