

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Uraian Teori

2.1.1 Kebakaran

Kebakaran adalah suatu peristiwa yang terjadi akibat tidak terkendalinya sumber energi. Siklus ini berisi rangkaian demi rangkaian, panjang peristiwa (event dynamic) yang dimulai dari pra kejadian, kejadian dan siklusnya serta konsekuensi yang mengiringinya. Kejadian tersebut akan tercipta apabila kondisi dan beberapa syarat pencetusnya terpenuhi, utamanya pada saat pra kejadian. (ewokedaerik.blogspot.com/2012/10/kebakaran.html). Definisi umumnya adalah suatu peristiwa terjadinya nyala api yang tidak dikehendaki, sedangkan definisi khususnya suatu peristiwa oksidasi antara tiga unsur penyebab kebakaran.

(<http://hasyimibrahim.wordpress.com/2010/01/23/definisi-dan-pencegahan-bahaya-kebakaran/>)

2.1.2 Pemadam Kebakaran

Petugas atau dinas yang dilatih dan bertugas untuk menanggulangi kebakaran adalah petugas pemadam kebakaran. Petugas pemadam kebakaran selain dilatih untuk menyelamatkan korban dari kebakaran, mereka juga dilatih untuk menyelamatkan korban kecelakaan lalu lintas, gedung runtuh, dan lain-lain. Dinas pemadam kebakaran adalah unsur pelaksana yang dibentuk oleh pemerintah yang diberi tanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas penanganan masalah kebakaran, yang termasuk dalam dinas gawat darurat.

sumber ; wikipedia <http://www.anakunhas.com/search/pengertian-pemadam-kebakaran>.

a. Pengertian Pemadam Kebakaran

Pemadam kebakaran atau branwir adalah petugas atau dinas yang dilatih dan bertugas untuk menanggulangi kebakaran. Petugas pemadam kebakaran selain terlatih untuk menyelamatkan korban dari kebakaran. Dinas pemadam kebakaran adalah unsur pelaksana pemerintah yang diberi tanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugas penanganan masalah kebakaran, yang termasuk dalam dinas gawat darurat. Biasanya para pemadam kebakaran memakai baju anti api agar tidak mudah terbakar dan juga mereka memakai bagian baju yang mengkilat agar mudah terlihat.

Visi :

Terselenggaranya perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bahaya kebakaran melalui terciptanya sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang handal.

Misi :

1. Melaksanakan usaha pencegahan (pengawasan, pendataan, inspeksi, pengujian).
2. Melaksanakan usaha penanggulangan kebakaran.
3. menyelenggarakan penyuluhan.
4. Mengadakan pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana.
5. Melaksanakan koordinasi internal dan eksternal.

b. Tugas pokok dan fungsi pemadam kebakaran

Melaksanakan sebagian kewenangan Daerah dalam bidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Tgl. 2 Oktober 1962 dibentuk urusan pemadam kebakaran dibawah DTP, Tahun 1971 berubah menjadi Barisan Pemadam Kebakaran dibawah PU, Kemudian berubah menjadi dibawah Tibum, Tahun 1980 berubah menjadi Dinas Kebakaran, Tahun 2001 berubah menjadi Dinas Pencegahan dan Pemadam Kebakaran.

1. Tugas Pokok Pemadam Kebakaran

Melaksanakan sebagian kewenangan Daerah dalam bidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang meliputi : pencegahan, pembinaan dan penyuluhan, pengendalian operasional.

2. Fungsi Pemadam Kebakaran

- a. Merumuskan kebijakan teknis bidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.
- b. Melaksanakan tugas teknis operasional dibidang pencegahan dan penanggulangan kebakaran.
- c. Melaksanakan pelayanan teknis administratif meliputi : administrasi umum dan kepegawaian, perencanaan dan pengembangan serta administrasi keuangan.

3. SOP (standard operating procedure)

Ketika satu unit Pemadam Kebakaran tiba di lokasi kejadian secara otomatis dilintas dibenak para petugas berbagai pertimbangan tentang kondisi lokasi dan insiden. Segera setelah itu tindakan awal yang perlu di ambil segera di lakukan. Tindakan-tindakan yang mereka lakukan, sesuai kondisi yang mereka hadapi, biasanya tidak terlepas dari pola, tentukan titik lokasi (locate),

lokalisir/hambat perambatan kesegala arah (confine), dan pemadaman (extinguishing). Tindakan awal (tentukan lokasi) seringkali dilakukan sebelum pengamatan terhadap lokasi dan kondisi insiden telah sepenuhnya dilakukan. Seringkali penentuan lokasi dianggap termasuk sebagai bagian dari proses pengamatan (size up) akan tetapi ada perbedaan mendasar karena untuk menentukan lokasi kejadian diperlukan kerja fisik oleh para petugas. Penentuan titik lokasi kejadian seharusnya telah dapat dilakukan oleh para petugas sebelum unit mereka berangkat menuju lokasi insiden. Akan tetapi seringkali para petugas pada saat berangkat masih belum pasti titik lokasi kejadian, karena banyak laporan darurat dilakukan orang yang melintasi tempat kejadian tanpa pelapor tahu persis apa dan di mana objek yang terbakar misalnya. Karenanya sebelum berangkat menuju lokasi kejadian yakinkan terlebih dahulu titik kejadian, sehingga dari awal dapat diperkirakan pola operasi yang akan diterapkan. Termasuk di sini adalah dimanakah posisi unit akan ditempatkan dan dari manakah unit dapat mencapai lokasi kejadian serta ke arah manakah selang akan di gelar untuk operasi pemadaman Kebakaran atau peralatan rescue apakah yang paling tepat untuk dipersiapkan pada operasi rescue. Karena kita sadari apabila dari awal kita salah dalam menentukan titik lokasi maka untuk berbalik arah dalam upaya mencapai rute yang tepat adalah bukan hal yang sederhana atau mudah. Atau ternyata karena kesalahan menempatkan unit proses menggelar selang menjadi sulit karena akses menuju titik kejadian terhalang oleh bangunan tinggi, sungai, lintasan (rel) kereta dan sebagainya. Karenanya melengkapi petugas dengan radio komunikasi akan sangat membantu mereka menuju titik lokasi dan penempatan unit. Dengan adanya radio komunikasi apabila informasi

lebih detil tentang titik dan kondisi kejadian yang masuk setelah unit berangkat akan dapat disampaikan oleh operator atau petugas lain yang lebih mengetahui lokasi tempat kejadian. Tindakan lanjutan yang biasanya dilakukan para petugas Pemadam adalah lokalisir/hambat perambatan api / kebakaran ke segala arah (confine). Tindakan ini dilakukan untuk menjaga agar Kebakaran tidak meluas yang otomatis akan menyulitkan upaya pemadaman dan tentunya menambah kerugian yang diderita oleh masyarakat. Ada juga yang menambahkan tindakan sebelum melokalisir perambatan Kebakaran dengan melindungi objek-objek yang terpapar oleh kebakaran/panas (protect exposures).

Hal ini tentunya dapat menjadi bahan diskusi yang menarik, akan tetapi dalam tulisan ini penulis tidak akan menganalisa perlu atau tidaknya tindakan tersebut. Karena pada dasarnya setiap kejadian menuntut tindakan yang spesifik yang mungkin berbeda antar satu dengan lainnya. Walaupun sekilas terlihat sederhana akan tetapi untuk kota Jakarta seringkali menjadi tindakan yang sangat pelik terutama untuk kawasan permukiman tidak tertata karena akses menuju titik lokasi kejadian sangat terbatas dan sulit, karenanya Kebakaran sering meluas dan tidak terkendali. Sekali lagi fungsi radio komunikasi sangat memegang peranan dalam memandu penempatan unit-unit pada area Kebakaran yang luas. Urutan terakhir dari tindakan-tindakan tersebut adalah pemadaman (extinguishing), walaupun bukan tindakan yang mudah akan tetapi apabila tindakan-tindakan terdahulu telah dapat dilaksanakan dengan baik tindakan pemadaman akan menjadi lebih ringan. Terlebih lagi apabila para petugas yang melakukan pemadaman telah memiliki pengalaman yang cukup dan dilengkapi dengan peralatan dan kelengkapan yang memadai serta terjaminnya pasokan air

sebagai bahan pemadam utama dalam sebagian besar kejadian kebakaran.

(<http://pemadamkebakarankotasungaipenuh.blogspot.com/p/sejarah.html>)

2.1.3 Pelayanan

Dalam pekerjaan teknis administrasi, pelayanan merupakan bagian dari aktifitas yang berupa mekanis. Layanan pada dasarnya adalah orang yang memberikan atau mengurus apa yang di perlukan oleh orang lain baik berupa barang atau jasa kepada pengguna jasa yang membutuhkan suatu informasi. Menurut Gronroos dalam Ratminto, mendefinisikan pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan Pegawai atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Sedangkan dalam Kep.MenPan No. 81/93 dinyatakan, pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah pusat/ daerah, BUMN/BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan peerundang-undangan yang berlaku.

2.1.4 Masyarakat

Istilah masyarakat berasal dari bahasa Arab “syaraka” yang berarti ikut serta, berpartisipasi, atau “masyaraka” yang berarti saling bergaul. Di dalam bahasa Inggris dipakai istilah “society”, yang sebelumnya berasal dari kata lain “socius” berarti “kawan” (koentjoroningrat,1980). Pendapat sejenis juga terapat dalam buku “Sosiologi Kelompok dan Masalah Sosial” karangan Abdul Syani

(1987 : 137), dijelaskan bahwa perkataan masyarakat berasal dari kata musyarak (Arab), yang artinya berkumpul bersama, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling mempengaruhi, selanjutnya mendapat kesepakatan menjadi masyarakat (Indonesia).

Menurut Peter I. Berger definisi masyarakat adalah suatu keseluruhan kompleks hubungan manusia yang luas sifatnya. Keseluruhan yang kompleks sendiri berarti bahwa keseluruhan itu terdiri atas bagian-bagian yang membentuk suatu kesatuan. dan menurut Gilln & gillin Masyarakat adalah kelompok manusia yang mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan.

2.1.5 Tingkat Kepuasan Masyarakat

Tingkat kepuasan masyarakat sama dengan Indeks Kepuasan Masyarakat .Pemerintah sebagai penyedia jasa layanan publik, harus senantiasa meningkatkan kualitasnya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), perlu disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya (Kepmnen PAN no. 25 tahun 2004).

Menurut Kepmen PAN No.25 tahun 2004, ada beberapa dimensi yang menjelaskan kinerja pegawai pelayanan publik. Dari peraturan tersebut, ada 14 hal yang berkaitan dengan kepuasan masyarakat dari pelayanan yang dilakukan oleh pegawai/ petugas pelayanan, yaitu sebagai berikut.

1. Prosedur Pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan / menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan / status masyarakat yang dilayani.

9. Kesopanan petugas pelayanan, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.

11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.

12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.

14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko – resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka untuk memudahkan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi Instansi, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing masing. Oleh karena itu, penetapan unsur penilaian telah didahului dengan penelitian yang dilaksanakan atas kerja sama Kementerian PAN dengan BPS. Dari hasil penelitian 14 (empat belas) unsur yang dapat diberlakukan

untuk semua jenis pelayanan, untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan. (IKM, 2004). Dalam penelitian ini diambil 9 unsur pelayanan dari 14 unsur yang dikeluarkan kementerian PAN dan ditambah 3 unsur yang menurut peneliti sangat relevan dengan pelayanan yang diberikan oleh pelayanan pencegahan dan pemadam kebakaran kabupaten deli serdang, dan menjadi 12 unsur. ini berdasarkan mengingat unit pelayanan mempunyai karakteristik yang berbeda-beda maka setiap unit pelayanan dimungkinkan untuk :

- a. Menambah unsur yang dianggap relevan
- b. Memberikan bobot yang berbeda terhadap 14 (empat belas) unsur yang dominan dalam unit pelayanan, dengan catatan jumlah bobot seluruh unsur tetap 1. (keputusan menteri pendayagunaan aparatur negara nomor: kep/25/m.pan/2/2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah).

Adapun 3 unsur yang ditambah yang menurut peneliti sangat relevan dengan pelayanan yang diberikan oleh pelayanan pencegahan dan pemadam kebakaran kabupaten deli serdang antara lain:

1. Sikap Petugas

Dimensi pertama yaitu *sikap petugas*, merupakan dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan dengan memperhatikan kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan yang disajikan dengan segera, akurat dan memuaskan. Dengan mengutamakan sikap sigap, cepat, dan tanggap dalam memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sehingga citra daripada petugasnya menimbulkan rasa percaya dari pelayanan yang diberikan.

2. Waktu

Dimensi ketiga yaitu *waktu*, merupakan dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan dengan memperhatikan sejauh mana kemampuan Petugas Pencegahan dan Pemadam Kebakaran dapat memberikan pelayanan yang tepat waktu atas kedatangan di TKP sehingga pengguna jasa percaya bahwa mereka akan mendapatkan pelayanan yang terbaik dan tepat pada waktunya.

3. Fasilitas

Dimensi berikutnya dalam penelitian kualitas pelayanan ini adalah *fasilitas* yang merupakan komponen utama dalam melaksanakan sebuah kegiatan pelayanan publik ini, terutama dalam dinas pemadam kebakaran. Fasilitas yang dimaksud adalah fasilitas yang nampak dan dapat digunakan oleh pengguna jasa dan telah ada di dalam SOP Dinas Pemadam Kebakaran. Seperti yang telah dijelaskan dalam SOP, bahwa setiap kegiatan penanganan kebakaran harus dilakukan secara maksimal seperti adanya kendaraan damkar, sumber daya manusia, peralatan/perengkapan kebakaran sebagai penunjang pemberian pelayanan pada masyarakat umum.

Dengan tersedianya data IKM secara periodik, dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Diketahui kelemahan atau kekurangan dari masing masing unsur dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Diketahui kinerja penyelenggaraan pelayanan yang telah dilaksanakan oleh unit pelayanan publik secara periodik;
3. Sebagai bahan penetapan kebijakan yang perlu diambil dan upaya yang perlu dilakukan;

4. Diketahui indeks kepuasan masyarakat secara menyeluruh terhadap hasil pelaksanaan pelayanan publik pada lingkup Pemerintah Pusat dan Daerah;
5. Memacu persaingan positif, antar unit penyelenggara pelayanan pada lingkup Pemerintah Pusat dan Daerah dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan;
6. Bagi masyarakat dapat diketahui gambaran tentang kinerja unit pelayanan.(IKM 2004).

2.2 Kerangka Pemikiran

Tugas pokok pemerintahan modern menurut Rasyid (1997) pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, dengan kata lain, ia tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tercapainya tujuan bersama. Untuk melaksanakan tersebut maka diperlukan organisasi publik dan manajemen publik. Organisasi publik sebagai elemen dari administrasi publik merupakan wadah untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi publik. Organisasi publik dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik/ warga negara. Hal ini sejalan dengan Pamudji dalam LAN (1997) yang mengatakan bahwa: Untuk pembenaran pelayanan kepada masyarakat seolah-olah telah terjadi suatu persetujuan antara pemerintah dan masyarakat bahwa masyarakat telah menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah untuk diatur dan dilayani oleh pemerintah, sedangkan konsekuensinya adalah manakala pemerintah tidak sanggup melaksanakannya maka salah satu alternatifnya dikembalikan kepada rakyat.

Di Indonesia sendiri telah mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui berbagai kebijakan seperti dikeluarkannya Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, serta Inpres nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat serta Kep.Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Semua langkah tersebut pada hakekatnya diarahkan untuk terciptanya organisasi publik yang mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Salah satu jenis pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Daerah Kabupaten Deli Serdang yang sering mendapatkan keluhan dari masyarakat adalah pelayanan Pencegahan dan Pemadam Kebakaran, dimana dalam memberikan pelayanan Pencegahan dan Pemadam Kebakaran kurang begitu maksimal. Adanya keluhan dari masyarakat secara implicit menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik masih rendah.

Berbagai hal yang mempengaruhi kondisi ini baik yang bersifat internal organisasi maupun eksternal organisasi pada Kantor Pencegahan dan Pemadam Kebakaran yang tercermin dalam aspek: kehandalan, ketanggapan, keyakinan, empathy, berwujud, dan keadilan petugas pemadam kebakaran dalam memberikan pelayanan.

Dengan demikian Pemerintah Daerah sebagai organisasi pelayanan publik pada tingkat lokal mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayannya publik yang terbaik pada masyarakatnya, sehingga masyarakat dapat memberikan kepercayaan bertanggung jawab, kepedulian dan kepatuhan pada Pemerintah

Daerah. Dari penjelasan diatas dapat dibuat kerangka berpikir penelitian seperti gambar dibawah ini :

Gambar 2.1

Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, serta Inpres nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat serta Kep.Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.



Pemerintahan yang baik (Good Governance)



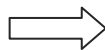
Kinerja Pelayanan




Kepuasan Masyarakat



Keterangan :

 = pengaruh

 = umpan balik

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir Penelitian

Dari Gambar 2.1 dapat diuraikan bahwa kinerja pelayanan publik tersebut akan memberikan gambaran tingkat kepuasan masyarakat. Selanjutnya tingkat

kinerja pelayanan publik tersebut akan memberikan umpan balik (feed back) bagi perbaikan dan peningkatan kinerja pelayanan publik pada Kantor Pencegahan dan Pemadam Kebakaran yang mengarah pada pelayanan publik yang berkualitas dan berorientasi pada kepuasan pengguna jasa (masyarakat). Sehingga dapat digunakan sebagai landasan dalam menentukan kebijakan dan sebagai sarana evaluasi berdasarkan kesesuaian antara harapan masyarakat dengan kebijakan yang berlaku.

2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Singarimbun (2002:21) menyebutkan Hipotesis adalah kesimpulan sementara atau proposisi tentatif tentang hubungan antara dua variabel atau lebih. Sementara itu Surakhmadi (200 :17) menyatakan Hipotesis adalah perumusan jawaban sementara terhadap suatu soal ,yang dimaksudkan sebagai suatu tuntutan sementara dalam penyelidikan untuk mencari jawaban sebenarnya. Berdasarkan pendapat tersebut diatas maka peneliti dapat merumuskan Hipotesis sebagai berikut ada Pengaruh Pelayanan Pencegahan dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Deli Serdang terhadap Tingkat Kepuasan Masyarakat Kabupaten Deli Serdang.