

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bencana adalah suatu kejadian yang berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi manusia maupun lingkungan. Secara umum, bencana dapat dikategorikan menjadi dua jenis utama, yaitu bencana alam dan bencana yang dipicu oleh aktivitas manusia. Perserikatan Bangsa-Bangsa mencatat bahwa setiap tahunnya lebih dari 200 juta orang di dunia terdampak bencana, dan jumlah ini terus meningkat seiring dengan perubahan iklim serta pesatnya urbanisasi (“Hum. Cost Disasters,” 2020). Sementara itu, bencana non-alam atau buatan manusia, yang umumnya ditimbulkan oleh aktivitas seperti konflik bersenjata, terorisme, maupun kecelakaan industri, juga membawa dampak serius. Dampak tersebut mencakup kerusakan infrastruktur, gangguan kesehatan masyarakat, hingga terganggunya stabilitas sosial dalam jangka panjang ((WHO, 2019). Dengan demikian, mitigasi dan penanggulangan bencana menjadi hal yang krusial, sehingga berbagai organisasi internasional, termasuk PBB, berkolaborasi dengan negara-negara dalam merumuskan strategi pengurangan risiko serta memperkuat kapasitas masyarakat.

Berdasarkan (Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, 2007) bencana alam disebabkan oleh fenomena alam di luar kendali manusia, seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, badai, dan kekeringan. Di sisi lain, bencana non-alam disebabkan oleh faktor selain alam, seperti pandemi, kebakaran, kecelakaan lalu lintas, dan

kerusakan teknologi. Lebih jauh lagi, terdapat pula bencana sosial yang disebabkan oleh perbuatan manusia seperti konflik sosial, kerusuhan, dan serangan teroris yang menimbulkan ketidakstabilan social. Dampak dari bencana sangat luas dan beragam. Bencana dapat menyebabkan korban jiwa, kerusakan rumah dan infrastruktur, gangguan ekonomi, serta dampak psikologis bagi para korban, seperti trauma dan stres berkepanjangan. Selain itu, bencana juga dapat merusak lingkungan dengan menyebabkan pencemaran, hilangnya ekosistem, serta perubahan pada struktur tanah dan air. Indonesia yang berada di kawasan Cincin Api Pasifik, memiliki tingkat risiko yang tinggi terhadap berbagai jenis bencana alam, seperti gempa bumi, tsunami, serta letusan gunung berapi. Letak geografis ini menjadikan Indonesia sebagai tempat yang ideal untuk mempelajari bencana alam serta upaya penanganan dan pengelolaannya (Rusilowati, 2012). Selain itu, faktor iklim tropis dan perubahan lingkungan akibat aktivitas manusia juga meningkatkan risiko bencana lain seperti banjir, tanah longsor, kekeringan, serta kebakaran hutan dan lahan.

Kebakaran adalah salah satu jenis bencana yang tidak diinginkan oleh siapa pun, karena dampaknya sangat merugikan dari berbagai aspek. Secara fisik, kebakaran dapat menimbulkan kerusakan besar. Dari sisi psikologis, kejadian ini bisa menimbulkan trauma bagi masyarakat, bahkan tak jarang menelan korban jiwa. Secara ekonomi, kebakaran dapat mengganggu sumber penghasilan masyarakat, khususnya jika menyangkut sektor mata pencaharian, yang pada akhirnya dapat memicu terjadinya kesenjangan sosial (Ghifary, 2014). Menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 26, bahaya kebakaran adalah bahaya

yang ditimbulkan oleh potensi ancaman dan luasnya paparan api, sejak timbulnya api sampai dengan menjalarnya api, dan timbulnya asap dan gas akibat kebakaran. Dampak pertama yang paling terlihat adalah terhadap manusia, di mana kebakaran dapat menyebabkan korban jiwa, luka bakar, serta gangguan kesehatan akibat paparan asap beracun. Asap yang dihasilkan dari kebakaran dapat memperburuk kualitas udara dan meningkatkan risiko penyakit pernapasan, terutama bagi kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, dan penderita penyakit paru-paru. Selain dampak fisik, kebakaran juga dapat menimbulkan trauma psikologis bagi korban yang kehilangan tempat tinggal atau anggota keluarga mereka.

Dampak ekonomi akibat kebakaran juga tidak kalah besar, kebakaran dapat menyebabkan kerugian finansial yang signifikan akibat rusaknya properti, infrastruktur, dan aset bisnis. Biaya pemulihan pasca-kebakaran, seperti perbaikan bangunan, kompensasi korban, serta rehabilitasi lingkungan, membutuhkan anggaran yang besar. Selain itu, gangguan terhadap aktivitas bisnis dan industri akibat kebakaran dapat menyebabkan penurunan produktivitas serta hilangnya lapangan pekerjaan bagi masyarakat terdampak. Dari sisi sosial dan infrastruktur, kebakaran dapat mengakibatkan banyak orang kehilangan tempat tinggal, sehingga meningkatkan jumlah pengungsi dan tunawisma. Selain itu, jika kebakaran merusak fasilitas umum seperti jaringan listrik, air bersih, serta akses transportasi, maka dampaknya akan meluas ke berbagai aspek kehidupan masyarakat. Kondisi ini dapat menghambat aktivitas sehari-hari serta mengganggu layanan publik yang penting bagi keberlangsungan hidup masyarakat.

Berdasarkan berbagai dampak tersebut kebakaran menjadi ancaman serius yang memerlukan upaya pencegahan dan pencegahan yang efektif. Program kesiapsiagaan dan edukasi terhadap masyarakat menjadi langkah penting untuk mengurangi risiko serta dampak yang ditimbulkan oleh kebakaran. Selain itu, penguatan infrastruktur yang lebih aman dan respons cepat dari pihak berwenang juga menjadi faktor utama dalam menghadapi bencana kebakaran secara lebih efektif. Dalam konteks wilayah perkotaan Kota Surabaya menjadi salah satu lokasi yang patut mendapat perhatian khusus terkait manajemen bencana kebakaran. Sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia serta pusat aktivitas ekonomi dan permukiman padat di Jawa Timur, Surabaya memiliki tingkat kerentanan yang kompleks terhadap potensi kebakaran. Urgensi penanganan masalah ini tercermin secara empiris melalui data kejadian kebakaran yang masih fluktuatif dan cenderung tinggi dalam kurun waktu lima tahun terakhir, sebagaimana tersaji dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 Data Kebakaran di Kota Surabaya Tahun 2019-2023

No.	Penyebab	2019	2020	2021	2022	2023
1	Hubungan Listrik	75	157	200	219	95
2	Api Terbuka	186	220	246	212	247
3	Api Mekanis	0	0	0	0	0
4	Dalam Penyelidikan	254	241	257	158	429
5	Tidak Ada Keterangan	0	0	2	0	0
Total		515	617	705	589	771

Sumber: Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Surabaya, 2025

Berdasarkan data pada tabel 1.1 kejadian kebakaran dari tahun 2019 hingga 2023 sempat terjadi penurunan jumlah kebakaran yang terjadi pada tahun 2022 jika

dibandingkan dengan tahun sebelumnya dapat dijelaskan melalui beberapa faktor. Salah satunya adalah adanya peningkatan upaya pencegahan dan edukasi kebakaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, seperti Dinas Pemadam Kebakaran. Program-program seperti Madagaskar (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) di Kota Surabaya, yang berfokus pada sosialisasi dan pelatihan penanggulangan kebakaran kepada masyarakat, kemungkinan besar turut berkontribusi dalam menurunkan angka kejadian.

Setelah lonjakan kasus pada tahun 2021, terjadi pengetatan terhadap protokol keselamatan, khususnya terkait instalasi listrik dan penggunaan api terbuka di rumah maupun tempat usaha. Penurunan ini juga dapat dikaitkan dengan dampak pandemi COVID-19, di mana pada tahun 2022 aktivitas masyarakat dan sektor usaha belum sepenuhnya pulih seperti sebelum pandemi, sehingga potensi risiko kebakaran turut menurun. Terlebih lagi, data menunjukkan bahwa kasus dengan status "dalam penyelidikan" mengalami penurunan pada tahun tersebut, yang bisa menjadi indikasi adanya perbaikan dalam sistem pengawasan dan pelaporan penyebab kebakaran. Dengan demikian, penurunan jumlah kebakaran pada tahun 2022 tidak terjadi secara kebetulan, melainkan merupakan hasil dari kombinasi antara edukasi publik, regulasi yang lebih ketat, dan perubahan pola aktivitas masyarakat.

Kebakaran dapat dipicu oleh berbagai faktor, salah satu penyebab kebakaran adalah instalasi listrik yang bermasalah, seperti terjadinya arus pendek atau korsleting. Selain itu, faktor lain yang turut memicu kebakaran antara lain penggunaan obat nyamuk bakar yang ditempatkan secara tidak tepat, pemakaian

lilin, penyimpanan bahan mudah terbakar yang tidak sesuai standar, serta penggunaan kompor gas dan minyak tanah tanpa memperhatikan prosedur keamanan, terutama oleh ibu rumah tangga. Penataan perabot rumah tangga yang kurang rapi juga dapat memperbesar potensi terjadinya kebakaran. Secara umum, kelalaian masyarakat menjadi penyebab utama terjadinya kebakaran di lingkungan rumah tangga, disertai faktor-faktor lainnya ((Adriansyah et al., 2014). Beberapa langkah perlu diambil untuk mengurangi risiko dan dampak bencana. Masyarakat perlu dilatih untuk menangani bencana dan menjadi lebih sadar akan pentingnya persiapan yang tepat. Selain itu, pengembangan infrastruktur yang tahan bencana juga merupakan langkah penting dalam mengurangi kerusakan. Sistem peringatan dini perlu diterapkan untuk menyediakan informasi yang cepat dan akurat sebelum bencana terjadi.

Pencegahan merupakan upaya yang dilakukan secara sistematis untuk menurunkan potensi risiko bencana, baik dengan cara pembangunan infrastruktur maupun melalui edukasi dan peningkatan kapasitas dalam menghadapi ancaman bencana ((Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, 2008). Pencegahan berfokus pada identifikasi risiko dan penerapan strategi untuk meminimalkan kemungkinan atau dampak kerugian yang ditimbulkan, seperti melalui perencanaan yang matang atau penggunaan asuransi. Di bidang lingkungan, pencegahan bertujuan untuk mengurangi kerusakan lingkungan dengan cara-cara seperti pengurangan emisi gas rumah kaca, pelestarian habitat alami, atau pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Selain itu, pencegahan bencana juga mencakup berbagai upaya

yang dilakukan untuk meminimalkan kerusakan yang ditimbulkan oleh bencana alam, seperti perencanaan tata ruang yang aman, pembangunan infrastruktur yang tahan bencana, dan sistem peringatan dini.

Secara umum pencegahan adalah langkah preventif yang penting untuk menciptakan keseimbangan antara aktivitas manusia dan pengelolaan risiko agar dampak negatif dapat diminimalisir. Pencegahan bukan sekadar menyampaikan informasi atau pengetahuan mengenai bencana, tetapi juga mencakup pelatihan keterampilan dan kemampuan bagi para guru dan tenaga pendidik. Tujuannya adalah agar mereka mampu menerapkan pengetahuan tersebut saat bencana terjadi, serta dapat membantu mengurangi dampak psikologis yang ditimbulkan, karena kesiapan mental sudah dibentuk sejak dini ((Dewi & Anggarasari, 2020).

Pemerintah setempat dan masyarakat diharapkan dapat bekerja sama untuk meningkatkan kewaspadaan serta memperbaiki sistem peringatan dini dalam menghadapi potensi kebakaran. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan mengadakan sosialisasi secara rutin mengenai cara-cara aman dalam menghindari kebakaran, terutama di lingkungan padat penduduk yang memiliki risiko lebih tinggi. Selain itu, penyuluhan tentang pentingnya perawatan alat-alat rumah tangga yang berpotensi menimbulkan kebakaran, seperti instalasi listrik, kompor gas, dan obat nyamuk bakar, perlu terus digalakkan. Dengan adanya edukasi yang berkelanjutan, masyarakat dapat lebih memahami langkah-langkah pencegahan serta tindakan cepat yang harus diambil saat kebakaran terjadi. Melalui sinergi antara pemerintah dan warga, diharapkan risiko kebakaran dapat diminimalkan, sehingga keselamatan serta keamanan lingkungan tetap terjaga.

Sebagai upaya pencegahan bencana di Kota Surabaya pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan kebijakan tentang (Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Kebakaran, 2023). Peraturan ini disusun dengan merujuk pada berbagai regulasi di tingkat nasional maupun daerah yang lebih tinggi. Tujuan utamanya adalah melindungi masyarakat dari ancaman kebakaran dengan memastikan keselamatan jiwa dan aset mereka. Selain itu, perda ini dirancang untuk membangun sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang lebih efisien dengan melibatkan berbagai pihak, seperti pemerintah, pemilik bangunan, dan masyarakat umum. Peraturan ini juga mengatur tanggung jawab pemilik bangunan dalam menyediakan sistem proteksi kebakaran, baik yang bersifat aktif maupun pasif, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam upaya pencegahan kebakaran. Selain itu, perda ini menjadi dasar hukum dalam penerapan sanksi administratif dan pidana bagi pelanggar, termasuk tindakan seperti pembakaran lahan tanpa izin atau menghambat petugas pemadam kebakaran dalam menjalankan tugasnya. Dengan diterapkannya perda ini, diharapkan sistem manajemen kebakaran di Kota Surabaya dapat meningkat, baik dalam aspek pencegahan, penanggulangan, maupun edukasi kepada masyarakat. Upaya ini bertujuan menciptakan lingkungan yang lebih aman dan terlindungi dari risiko kebakaran.

Berkaitan dengan upaya peningkatan partisipasi Masyarakat dalam konteks edukasi dan pencegahan kebakaran, Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya menginisiasi Program MADAGASKAR (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) merupakan sebagai inovasi daerah yang tercantum dalam

(Peraturan Walikota Nomor 139 Tahun 2022 Tentang Daftar Inovasi Daerah, 2022). Program ini digagas oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya sebagai langkah strategis dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat terhadap risiko kebakaran. Tujuan utama MADAGASKAR adalah membangun kesadaran dan keterampilan masyarakat serta keluarga dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran secara mandiri sebelum petugas pemadam tiba di lokasi kejadian.

Program MADAGASKAR di Kota Surabaya mulai pada februari 2022. Mekanisme operasional program ini berfokus pada strategi pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan Kader Madagaskar. Kader Madagaskar merupakan warga setempat yang dilatih oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) bersinergi dengan TP PKK untuk memiliki kompetensi penanganan dini api dalam periode krusial tiga menit pertama. Secara teknis, para kader menjalankan fungsi mitigasi partisipatoris melalui pendekatan *door-to-door* untuk melakukan edukasi preventif, serta mendorong peningkatan kepemilikan Alat Pemadam Api Ringan (APAR) mandiri, sehingga tercipta sistem ketahanan lingkungan yang responsif dan tidak sepenuhnya bergantung pada intervensi petugas saat insiden awal terjadi. Dengan adanya MADAGASKAR,

Pemerintah Kota Surabaya berharap masyarakat lebih proaktif dalam mengantisipasi potensi kebakaran. Program ini tidak hanya melibatkan sosialisasi dan edukasi kepada warga, tetapi juga mencakup pelatihan keterampilan dasar dalam menghadapi kebakaran. Diharapkan, melalui MADAGASKAR, tercipta

lingkungan yang lebih aman dan tangguh terhadap ancaman kebakaran, sejalan dengan visi Surabaya sebagai kota yang siap siaga terhadap bencana.

Berdasarkan dari website dari (Surabaya, 2024) pada upaya pencegahan kebakaran program MADAGASKAR (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) adalah inisiatif Pemerintah Kota Surabaya yang bertujuan meningkatkan kesadaran dan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi potensi kebakaran di lingkungan rumah tangga . Dari website Dinas Pemadam Kebakaran melalui program ini, Damkar Surabaya memberikan edukasi kepada masyarakat agar lebih waspada terhadap potensi kebakaran di lingkungan sekitar mereka. Selain meningkatkan kesadaran, program Madagaskar juga bertujuan untuk mengajarkan keterampilan dasar dalam menangani kebakaran. Masyarakat diberikan pelatihan mengenai penggunaan alat pemadam api ringan (APAR), cara evakuasi yang benar, serta tindakan darurat saat terjadi kebakaran

Wahyuningtyas (2020) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa kurangnya pengetahuan masyarakat Surabaya tentang kebakaran menjadi salah satu tantangan dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran di lingkungan pemukiman padat Kota Surabaya. Kesadaran masyarakat terhadap risiko kebakaran masih tergolong rendah, yang ditunjukkan dengan minimnya pemahaman tentang penyebab kebakaran, cara pencegahan, serta langkah-langkah awal yang harus dilakukan saat terjadi kebakaran. Banyak warga yang belum mengetahui pentingnya sistem proteksi kebakaran, seperti penggunaan alat pemadam api ringan (APAR), jalur evakuasi yang aman, serta tindakan darurat yang tepat. Sebagai respon terhadap kondisi ini, Pemerintah Kota Surabaya melalui Peraturan Daerah

Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran menekankan pentingnya edukasi dan partisipasi masyarakat dalam upaya pencegahan kebakaran. Program MADAGASKAR tidak hanya berhenti pada tahap sosialisasi, program ini juga membangun kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat dalam menciptakan lingkungan yang lebih aman. Damkar Surabaya mendorong terbentuknya komunitas siaga kebakaran di tingkat kelurahan atau RT/RW, sehingga warga dapat saling membantu dalam pencegahan dan penanganan kebakaran di lingkungannya masing-masing (Diskominfo, 2024). Melalui pendekatan ini, program Madagaskar diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang lebih sadar, sigap, dan tanggap terhadap ancaman kebakaran.

Program ini melibatkan edukasi, pelatihan, serta simulasi penanggulangan kebakaran yang menjangkau berbagai kelompok masyarakat, mulai dari orang tua, kader PKK, hingga anak-anak Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan remaja (Surabaya, 2024a). Salah satu contoh sukses implementasi Program Madagaskar adalah di RW 2, Kelurahan Wonorejo, Kecamatan Rungkut, Surabaya. Awalnya, program ini kurang mendapat perhatian dari warga. Namun, setelah edukasi dan pelatihan intensif dari dinas terkait, kesadaran warga terhadap pentingnya pencegahan kebakaran meningkat signifikan. Hal ini dibuktikan dengan penurunan jumlah kejadian kebakaran di wilayah tersebut ((Aprianto, 2024). Lebih lanjut, Program Madagaskar juga menjadi bagian dari Gerakan Keluarga Sehat Tanggap dan Tangguh Bencana (GKSTTB), yang kemudian diakui sebagai salah satu dari lima besar pilot project nasional pada tahun 2024. Kondisi ini menunjukkan bahwa program MADAGASKAR pada salah satu kelurahan di Surabaya menunjukkan

tren positif dalam membangun masyarakat yang lebih sadar akan bahaya kebakaran serta lebih siap dalam menghadapi kondisi darurat. Dengan hasil positif yang telah dicapai, Pemerintah Kota Surabaya terus mendorong implementasi Program Madagaskar di berbagai kelurahan lainnya guna menciptakan lingkungan yang lebih aman, tanggap, dan resilien terhadap risiko kebakaran (Surabaya, 2024). Program Madagaskar terus digalakkan di berbagai kelurahan di Surabaya dengan harapan dapat menciptakan lingkungan yang lebih aman dan meminimalkan risiko kebakaran melalui peran dan kesiapan masyarakat pada paya pencegahan dan penanggulangan dini. Kebakaran biasa terjadi di daerah padat penduduk, sedangkan pencegahan kebakaran sendiri sulit dilakukan di kawasan urban yang kompleks dengan perpaduan antara pemukiman padat, kawasan komersial dan fasilitas umum. Berdasarkan penjelasan di atas Kota Surabaya memiliki beberapa wilayah padat penduduk, dapat dilihat berdasarkan dari tabel dibawah ini

Tabel 1.2 Data Kecamatan Padat Penduduk

No	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
1.	Simokerto	2,6300	92.683	35.241
2.	Sawahan	7,1563	199.336	27.855
3.	Tambaksari	8,9657	226.995	25.318
4.	Bubuta	3,9060	97.273	24.904
5.	Tegalsari	4,3334	98.317	22.688

Sumber: Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Surabaya, 2025

Berdasarkan tabel 1,2 data Kecamatan Tambaksari merupakan pemukiman yang padat penduduk no 3 di Kota Surabaya dan akses jalan yang sempit menjadi hambatan bagi kendaraan pemadam kebakaran untuk menjangkau lokasi dengan

cepat. Meski upaya pemadam kebakaran dilakukan dengan sigap oleh petugas, namun akses yang terbatas di beberapa area padat penduduk bisa membuat proses pemadaman menjadi lebih sulit dan membutuhkan waktu yang lebih lama. Akibatnya, sejumlah bangunan rumah dan fasilitas umum bisa hancur terbakar, meninggalkan kerugian material yang besar bagi warga setempat. Hal ini memperlihatkan pentingnya kesadaran masyarakat akan bahaya kebakaran serta perlunya upaya pencegahan yang lebih intensif. Selain itu, Kecamatan Tambaksari merupakan salah satu kecamatan yang padat penduduk dengan frekuensi kebakaran yang tinggi hal tersebut bisa dilihat pada gambar dibawah ini:



Gambar 1.1 Peta Kawasan Rawan Bencana Kebakaran di Kota Surabaya

Sumber: Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Surabaya, 2025

Berdasarkan pada gambar 1.1 peta kawasan rawan bencana kebakaran Kota Surabaya Tahun 2019–2023, Kecamatan Tambaksari tergolong sebagai salah satu wilayah dengan frekuensi kejadian kebakaran tertinggi. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa kelurahan di kawasan Tambaksari yang masuk dalam kategori zona merah tua, yang menurut legenda peta menunjukkan kategori sangat tinggi, dengan jumlah

kejadian kebakaran berkisar antara 45 hingga 83 kejadian selama periode lima tahun terakhir. Tingginya angka kebakaran di wilayah ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, kepadatan permukiman yang sangat tinggi di Tambaksari membuat banyak rumah saling berdempetan dengan jarak antarbangunan yang sempit, sehingga apabila terjadi kebakaran, api dengan mudah menyebar ke bangunan di sekitarnya. Meskipun Pemerintah Kota Surabaya telah menerapkan program Kelurahan Tangguh Bencana dan program Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran (Madagaskar) sebagai upaya pencegahan bencana kebakaran, namun tingkat kesiapsiagaan dan kesadaran masyarakat di wilayah Tambaksari masih memerlukan peningkatan.

Tabel 1.3 Data Kebakaran di Setiap Kelurahan di Kecamatan Tambaksari

Nama Kelurahan	Jumlah Kejadian Kebakaran
Kelurahan Tambaksari	8
Kelurahan Ploso	26
Kelurahan Rangkah	12.
Kelurahan Pacarkembang	15
Kelurahan Pacarkeling	17
Kelurahan Gading	34
Kelurahan Kapasmadya Baru	1
Kelurahan Dukuh Setro	

Sumber : Sekretaris Dinas Pemadam Kebakaran Kota Surabaya

Berdasarkan tabel 1.3 kondisi tersebut tercermin pada beberapa kelurahan di Kecamatan Tambaksari, seperti Kelurahan Ploso, Tambaksari, Rangkah,

Pacarkembang, dan Gading, yang berdasarkan peta kawasan rawan kebakaran masuk dalam kategori dengan tingkat kerawanan tinggi hingga sangat tinggi. terlihat adanya perbedaan tingkat kejadian yang cukup mencolok. Kelurahan Tambaksari tercatat sebanyak 8 kejadian, Kelurahan Ploso 26 kejadian, Kelurahan Rangkah 12 kejadian, Kelurahan Pacarkembang 15 kejadian, dan Kelurahan Pacarkeling 17 kejadian. Sementara itu, jumlah kejadian kebakaran tertinggi tercatat terjadi di Kelurahan Gading dengan total 34 kejadian kebakaran. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan kelurahan lainnya di wilayah Kecamatan Tambaksari, bahkan lebih dari dua kali lipat dibandingkan beberapa kelurahan di sekitarnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa Kelurahan Gading merupakan wilayah yang paling rentan terhadap bencana kebakaran di Kecamatan Tambaksari.

Dengan demikian Kelurahan Gading menjadi titik fokus yang sangat relevan untuk dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini, khususnya terkait implementasi Program MADAGASKAR (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) dalam pencegahan kebakaran di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya. Tingginya tingkat kerawanan kebakaran di wilayah tersebut menjadikan Kelurahan Gading sebagai lokasi yang tepat untuk mengetahui sejauh mana efektivitas program tersebut dalam meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menghadapi dan mencegah bencana kebakaran. Berdasarkan paparan kondisi dan situasi diatas, diperlukan penguatan upaya pencegahan berbasis komunitas melalui edukasi, pelatihan pemadaman dini, perbaikan sistem instalasi listrik, serta peningkatan fasilitas pemadam kebakaran yang memadai di kawasan permukiman padat. Dengan penerapan langkah-langkah pencegahan secara berkelanjutan,

diharapkan angka kejadian kebakaran di Kecamatan Tambaksari dapat diminimalisir pada masa yang akan datang. Program ini dinilai tepat sasaran melalui penilaian skor kesiapan keluarga, dengan sebagian besar keluarga telah memahami manajemen kebakaran, meskipun sebagian masih membutuhkan pendampingan. Ketepatan waktu program didukung oleh sistem aplikasi Sayang Warga yang mempercepat proses input data dan penanganan. Tercapainya tujuan dibuktikan dengan penurunan jumlah kebakaran dari 644 kasus pada 2021 menjadi 614 kasus pada 2022, serta penurunan kerugian dan korban. Perubahan nyata terlihat dari meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemadaman dini, dari 43% pada 2021 menjadi 52% pada 2022. Meski demikian, masih terdapat kendala seperti jumlah kader yang terbatas, kurangnya koordinasi, dan rendahnya kesadaran masyarakat pendatang. Keberhasilan program turut ditunjang oleh sarana prasarana Damkar yang memadai, manajemen wilayah kebakaran, serta inovasi seperti Roti 7 Lapis, MOSIDAMKAR, FACe, dan Surabaya Panic Button.

Secara konsep program MADAGASKAR seharusnya dapat menjadi *trigger* untuk meningkatkan kesadaran Masyarakat terkait bencana kebakaran sebagai upaya mitigasi atau pencegahan bencana kebakaran. Namun, seperti yang tercantum pada tabel 1.1, kejadian kebakaran di Kota Surabaya cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Sehingga diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai implementasi program MADAGASKAR dalam pencegahan kebakaran dengan memilih wilayah studi yang menyumbang kejadian kebakaran tertinggi serta memiliki kepadatan penduduk dan kerapatan bangunan tertinggi di Surabaya. Kecamatan Tambaksari merupakan kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk

tertinggi keempat di Kota Surabaya dengan kejadian kebakaran tertinggi sepanjang tahun 2023-2024 sehingga dikategorikan sebagai daerah rawan bencana kebakaran (Surabaya, 2025).

Penulis menggunakan implementasi model yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980). Menurut kerangka pemikiran George Edwards III (1980 : 10-11) keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: *1. Communication 2. Resources 3. Dispositions 4. Bureaucratic Structure*. Diantara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai implementasi program MADAGASKAR (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) di wilayah Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, maka perumusan masalah pada penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut : **“Bagaimana Implementasi Program Madagaskar (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) dalam Pencegahan Kebakaran di Kelurahan Gading Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya?”**.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis **Implementasi Program MADAGASKAR (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran) dalam Pencegahan Kebakaran di Kelurahan Gading Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya.**

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoristis

Hasil penelitian ini dapat mengembang pemikiran ilmu pengetahuan dan memberi masukan terkait program pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kebijakan penanggulangan bencana berbasis masyarakat.

2. Manfaat bagi peneliti

Penelitian ini memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mendalami aspek pencegahan kebakaran, khususnya yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam upaya pencegahan. Dengan terlibat dalam penelitian ini, peneliti dapat memperluas pemahaman mengenai implementasi program berbasis masyarakat serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilannya.

3. Manfaat bagi instansi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan untuk masukan dan pengembangan serta memberikan rekomendasi praktis terkait implementasi program pemadam kebakaran.

4. Manfaat bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan untuk referensi dan *literature* pada perpustakaan yang kedepannya dapat bermanfaat bagi peneliti lainnya yang ingin mengembangkan pokok kajian yang serupa di masa yang akan datang.