Jurnal INTERAKSI

PENATAAN KELEMBAGAAN URUSAN PEMADAM KEBAKARAN: ANALISIS IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NOMOR 16 TAHUN 2020 DAN PERTIMBANGAN PENUNDAAN DINAS MANDIRI DI KABUPATEN KEDIRI

***Riko Setiawan**[1)]

[1)]*Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Kadiri, Indonesia*

*Email Korespondensi: rikosetiawan@gmail.com

Kata Kunci: *penataan kelembagaan; dinas pemadam kebakaran; fragmentasi birokrasi; ruang fiskal daerah; Kabupaten Kediri.*

Abstrak

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2020 mengamanatkan pembentukan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan yang mandiri dan terpisah dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan tersebut di Kabupaten Kediri dan menilai rasionalitas penundaan pembentukan dinas mandiri dengan kerangka implementasi kebijakan Edwards III dan konsep rasionalitas terbatas. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi dokumen dan kepustakaan yang dianalisis secara tematik. Hasil kajian menunjukkan bahwa urusan kebakaran masih berstatus bidang di bawah Satpol PP, dengan indikasi benturan antara amanat kemandirian kelembagaan dan batas belanja pegawai 30 persen dalam Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, serta defisit sumber daya: 50 personel operasional, 6 armada, 3 pos layanan, dan 5 kecamatan dengan waktu tanggap di atas 20 menit. Penundaan dapat dipahami sebagai pilihan yang rasional secara terbatas dan bersyarat, tetapi belum terbukti optimal karena data fiskal dan rencana transisi belum tersedia, serta mengandung risiko terhadap kepatuhan dan formasi jabatan fungsional. Penelitian merekomendasikan kajian perbandingan opsi kelembagaan, konsultasi dengan kementerian terkait, prioritas APBD pada sarana operasional, dan kepastian jalur karier petugas.

Keywords: *institutional arrangement; fire and rescue agency; bureaucratic fragmentation; regional fiscal space; Kediri Regency.*

Abstract

Minister of Home Affairs Regulation (Permendagri) Number 16 of 2020 mandates the establishment of an independent Fire and Rescue Agency separate from the Civil Service Police Unit (Satpol PP). This study analyses the implementation of the policy in Kediri Regency and assesses the rationality of postponing the independent agency, using Edwards III's policy implementation framework and the

concept of bounded rationality. It employs a descriptive qualitative approach using document and literature study, analysed thematically. The findings show that fire affairs remain a division under Satpol PP, with indications of a conflict between the mandate for institutional independence and the 30 percent ceiling on personnel spending in the Law on Central-Regional Financial Relations, together with a resource deficit: 50 operational personnel, six fire engines, three service posts, and five sub-districts with response times above 20 minutes. The postponement can be understood as a boundedly rational and conditional choice, but it is not proven to be optimal because fiscal data and a transition plan are unavailable, and it carries risks for compliance and functional-position formation. The study recommends a comparative study of institutional options, consultation with the relevant ministries, APBD priority for operational facilities, and clarity on officers' career paths.

PENDAHULUAN

Pelayanan dasar dan pelindungan masyarakat dari bahaya kebakaran merupakan urusan pemerintahan wajib yang harus diselenggarakan secara optimal oleh pemerintah daerah. Untuk mendukung fungsi tersebut, pemerintah pusat menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2020 yang mengamanatkan pembentukan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan secara mandiri dengan klasifikasi tipe A, B, dan C menurut beban kerja (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Pemadam Kebakaran Dan Penyelamatan Provinsi Dan Kabupaten/Kota, 2020). Kemandirian ini diharapkan memberi kewenangan anggaran, rentang kendali (*span of control*), dan fleksibilitas manajerial dalam menghadapi ancaman kedaruratan (Purba et al., 2022). Pengusulan formasi Jabatan Fungsional Pemadam Kebakaran dan Analis Kebakaran diatur lebih lanjut melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/2329/BAK Tahun 2022 (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Pemadam Kebakaran Dan Penyelamatan Provinsi Dan Kabupaten/Kota, 2020).

Di Kabupaten Kediri, urusan pemadam kebakaran masih berstatus setingkat bidang di bawah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Wilayah ini

memiliki luas 152.232 hektare dan penduduk lebih dari 1,69 juta jiwa (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kediri, 2023). Data operasional mencatat 806 kejadian kebakaran pada periode 2020–2024, atau rata-rata sekitar 161 kejadian per tahun, dan 507 kasus evakuasi penyelamatan non-kebakaran pada Triwulan I 2026. Sumber daya yang tersedia untuk menangani beban tersebut berupa 50 personel lapangan, 6 unit armada, dan 3 pos layanan. Kondisi ini menunjukkan kesenjangan antara kebijakan pusat dan kapasitas daerah (Pangkey et al., 2024).

Di sisi lain, pembentukan dinas mandiri berpotensi berbenturan dengan pembatasan belanja pegawai daerah maksimal 30 persen berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Apabila pembentukan dinas baru dipaksakan, anggaran berpotensi terserap untuk pembiayaan administratif dan jabatan struktural baru sehingga menghambat pemenuhan sarana teknis (Setiawan et al., 2024). Potensi ini perlu diuji dengan data belanja pegawai dan belanja sarana pemadam kebakaran Kabupaten Kediri, sebagaimana disajikan pada bagian hasil dan pembahasan.

Penelitian terdahulu tentang urusan pemadam kebakaran umumnya berfokus pada standardisasi sarana dan prasarana (Nirwana, 2024), pemenuhan standar pelayanan minimal di tingkat kabupaten (N. A. Putri & Suprayoga, 2023), kinerja BPBD dalam kebakaran hutan dan lahan (Fatwa, 2024), dan aspek yuridis pembentukan dinas di daerah tertentu (Purba et al., 2022). Nirwana (2024) menunjukkan bahwa sebagian besar provinsi belum memenuhi standar satu pos sektor per kecamatan dan bahwa di sejumlah daerah penyelenggara urusan kebakaran belum berbentuk dinas mandiri, termasuk yang masih bergabung dengan BPBD. Berdasarkan penelusuran literatur penulis, kajian yang menimbang secara bersamaan amanat kemandirian kelembagaan, ruang fiskal, dan kapasitas operasional pada satu kabupaten yang masih menempatkan pemadam kebakaran sebagai bidang di bawah Satpol PP masih terbatas. Artikel ini mengisi celah tersebut.

Implementasi kebijakan dipahami sebagai proses menerjemahkan tujuan kebijakan menjadi tindakan organisasi. Edwards III (1980) mengidentifikasi empat variabel yang menentukan keberhasilannya, yaitu komunikasi (transmisi, kejelasan, dan konsistensi perintah), sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Van Meter dan Van Horn (1975) antara lain menekankan standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, serta kondisi lingkungan ekonomi dan politik, sedangkan Grindle (1980) menyoroti isi kebijakan dan konteks implementasi (Fauzan, 2024). Penelitian ini memakai kerangka Edwards III untuk menyusun tema analisis karena keempat variabelnya sesuai dengan persoalan yang dihadapi daerah: konsistensi regulasi, kecukupan sumber daya, pilihan pelaksana, dan struktur birokrasi.

Istilah rasional dalam artikel ini tidak dimaknai sebagai pilihan terbaik secara mutlak. Mengikuti konsep rasionalitas terbatas (*bounded rationality*) dari (Simon, 1957), pengambil keputusan memilih alternatif yang memadai dengan informasi dan sumber daya yang terbatas. Dalam perspektif kelembagaan, tekanan regulasi dari pusat dapat mendorong organisasi daerah menyesuaikan bentuknya (DiMaggio & Powell, 1983), sehingga penundaan dapat dibaca sebagai tarik-menarik antara tekanan kepatuhan dan kapasitas lokal. Berdasarkan kerangka tersebut, penundaan dinilai rasional apabila memenuhi empat kriteria: (1) hambatan regulasi atau kapasitas yang mendasarinya terdokumentasi; (2) tersedia jalur menuju kepatuhan, bukan penundaan tanpa batas; (3) sumber daya yang dihemat dialihkan untuk meningkatkan layanan, antara lain pemenuhan standar waktu tanggap; dan (4) risiko penundaan teridentifikasi dan dikelola.

Rumusan masalah penelitian ini adalah (1) bagaimana implementasi Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 di Kabupaten Kediri dan (2) seberapa rasional penundaan pembentukan dinas mandiri berdasarkan keempat kriteria tersebut. Penelitian bertujuan mengkaji dinamika penataan struktur organisasi tersebut dan merumuskan rekomendasi untuk mempertahankan efektivitas pelayanan kedaruratan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik studi dokumen dan studi kepustakaan. Penelitian tidak melibatkan wawancara atau pengumpulan data primer. Unit analisisnya adalah penyelenggaraan urusan pemadam kebakaran di Kabupaten Kediri.

Data sekunder dikelompokkan menjadi tiga. Pertama, dokumen peraturan, yaitu Permendagri Nomor 16 Tahun 2020, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/2329/BAK Tahun 2022, Permendagri Nomor 114 Tahun 2018 tentang standar teknis pelayanan dasar pada standar pelayanan minimal sub urusan kebakaran, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dan Undang-Undang HKPD. Dokumen ini dipilih karena mengatur bentuk kelembagaan, formasi jabatan fungsional, standar pelayanan, dan batas belanja pegawai. Kedua, data operasional urusan pemadam kebakaran Kabupaten Kediri yang bersumber dari rekapitulasi operasional, data aset, dan data personel urusan pemadam kebakaran Kabupaten Kediri yang disampaikan dalam bahan penelitian; nama dokumen, instansi penerbit, serta tanggal ekstraksi belum tercantum dalam bahan yang tersedia. Ketiga, literatur berupa artikel jurnal dan buku tentang kebijakan publik, implementasi kebijakan, dan kinerja kelembagaan kedaruratan yang dipilih melalui penelusuran literatur melalui Google Scholar dan Garuda dengan kata kunci “dinas pemadam kebakaran”, “implementasi Permendagri 16 Tahun 2020”, “kelembagaan pemadam kebakaran”, dan “kapasitas fiskal daerah”; rentang publikasi utama 2021–2026. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu pencocokan angka operasional dengan publikasi Kabupaten Kediri Dalam Angka 2026 untuk data wilayah dan penduduk serta dokumen peraturan resmi untuk memeriksa ketentuan normatif; angka operasional belum dapat dicocokkan dengan LKIP atau laporan kinerja karena dokumen pembanding tersebut tidak tersedia dan pencocokan ketentuan regulasi dengan naskah resminya. Informasi mengenai keterlibatan langsung penulis pada instansi terkait tidak tersedia dalam bahan penelitian; karena itu, posisi penulis tidak dapat dinyatakan.

Analisis dilakukan secara tematik mengikuti tahapan Braun dan Clarke (2006): membaca dokumen berulang kali, memberi kode awal, menyusun tema, meninjau tema, mendefinisikan tema, dan melaporkannya. Tema diturunkan dari empat variabel Edwards III (1980) dan dikembangkan secara induktif, sehingga menghasilkan empat tema, yaitu konsistensi regulasi, kapasitas sumber daya, struktur birokrasi, dan beban kerja kedaruratan. Pengodean dilakukan oleh penulis secara manual dengan matriks analisis dokumen; tidak ada perangkat lunak analisis kualitatif yang dilaporkan dalam bahan penelitian. Rasionalitas penundaan dinilai dengan empat kriteria pada bagian pendahuluan. Karena penelitian tidak memuat wawancara, penilaian ini menguji kesesuaian penundaan dengan kriteria tersebut dan tidak membuktikan motif atau pertimbangan internal pemerintah daerah. Angka operasional diperlakukan sebagaimana tercatat pada dokumen sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi operasional urusan pemadam kebakaran di Kabupaten Kediri dirangkum pada Tabel 1. Data tersebut menjadi dasar pembahasan empat tema utama dalam penataan kelembagaan, yang disusun mengikuti variabel Edwards III (1980), disusul perbandingan opsi kelembagaan dan penilaian rasionalitas penundaan.

Tabel 1. Kondisi Operasional Urusan Pemadam Kebakaran di Kabupaten Kediri

Indikator	Kondisi	Pembanding atau sumber
Luas wilayah dan penduduk	152.232 hektare; lebih dari 1,69 juta jiwa	BPS Kabupaten Kediri (2026)
Kejadian kebakaran, 2020–2024	806 kejadian (rata-rata sekitar 161 per tahun)	Rincian tahunan dan dokumen sumber belum tersedia; angka agregat belum terverifikasi silang
Evakuasi non-kebakaran, Triwulan I 2026	507 kasus	Data tahunan dan dokumen sumber belum tersedia; tidak dapat dibandingkan langsung dengan data kebakaran
Personel operasional	50 orang	Estimasi kebutuhan 96 orang Dasar perhitungan belum tersedia; angka 96 merupakan estimasi awal, bukan standar hukum; terpenuhi sekitar 52 persen

Indikator	Kondisi	Pembanding atau sumber
Armada dan pos layanan	6 unit armada; 3 pos layanan	Standar: 1 pos sektor per kecamatan (Kementerian Dalam Negeri, 2018) dan minimal 2 unit kendaraan per pos (Azhar, 2025); Kabupaten Kediri memiliki 26 kecamatan
Waktu tanggap	5 kecamatan di atas 20 menit	Standar pelayanan minimal: 15 menit (Kementerian Dalam Negeri, 2018)
Belanja pegawai	Belum tersedia: realisasi dan persentase terhadap total belanja APBD	Batas maksimal 30 persen (UU HKPD)
Anggaran sarana pemadam kebakaran	Belum tersedia: nilai/persentase dan tahun anggaran	APBD/DPA belum disertakan

Sumber: BPS Kabupaten Kediri, Kabupaten Kediri Dalam Angka 2026 untuk data wilayah dan penduduk; data operasional damkar berdasarkan bahan sekunder yang disediakan penulis, tanpa nama dokumen dan tanggal ekstraksi yang dapat diverifikasi; diolah penulis (2026).

Konsistensi Regulasi Pusat

Dari sisi komunikasi kebijakan, arahan pemerintah pusat belum sepenuhnya konsisten (Edwards III, 1980). Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 mengamanatkan dinas mandiri minimal tipe C (Nirwana, 2024; Utami, 2026), sedangkan Undang-Undang HKPD membatasi belanja pegawai daerah maksimal 30 persen. Kedua ketentuan tidak otomatis bertentangan. Benturan muncul bila pembentukan dinas menambah jabatan struktural dan belanja pegawai pada daerah dengan ruang fiskal sempit (Setiawan et al., 2024). Karena realisasi belanja pegawai Kabupaten Kediri belum tersedia dalam kajian ini belum dapat dihitung karena realisasi belanja pegawai dan total belanja APBD tahun anggaran terakhir beserta sumber dokumennya tidak tersedia dalam bahan penelitian, dilema yang dihadapi pemerintah daerah baru dapat disimpulkan sebagai kemungkinan dan belum sebagai kenyataan yang terbukti.

Di sisi lain, arah pusat tampak menguat. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 300.1.7/9757/SJ tanggal 11 Desember 2025 mengarahkan kepala daerah memperkuat pemadam kebakaran, dengan penekanan pada penyediaan satu pos sektor per kecamatan, minimal dua unit kendaraan per pos, dan alat pelindung diri sesuai standar (Azhar, 2025) (Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 300.1.7/9757/SJ tentang Optimalisasi Tugas dan Fungsi Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan di Indonesia, 11 Desember 2025; naskah resmi

perlu dilampirkan untuk verifikasi rincian instruksi). Arahan ini sejalan dengan prioritas pada sarana operasional, tetapi juga mengindikasikan bahwa ruang untuk menunda pembentukan dinas mandiri tidak bertambah luas. Temuan ini menegaskan pentingnya keselarasan antara kebijakan dan kapasitas pelaksananya dalam implementasi kebijakan publik (Kertati, 2023).

Defisit Sumber Daya

Pada variabel sumber daya, urusan kebakaran di Kabupaten Kediri menunjukkan kesenjangan terhadap standar yang berlaku. Standar pelayanan minimal menetapkan waktu tanggap 15 menit dan satu pos sektor di setiap kecamatan (Nirwana, 2024; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2018 Tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Daerah Kabupaten/Kota, 2018), ditambah arahan minimal dua unit kendaraan per pos (Azhar, 2025). Dengan 26 kecamatan, kebutuhan minimal setara 26 pos dan 52 unit kendaraan, sedangkan yang tersedia 3 pos dan 6 armada. Akibatnya, standar waktu tanggap 15 menit belum terpenuhi merata: 5 kecamatan masih mencatat waktu respons di atas 20 menit.

Pada aspek personel, tersedia 50 personel operasional dibandingkan estimasi kebutuhan minimal 96 personel, atau sekitar 52 persen. Angka 96 bersumber dari asumsi estimasi kebutuhan dalam bahan awal penelitian; dasar normatif atau dokumen analisis beban kerja yang menghasilkan angka 96 belum tersedia sehingga angka tersebut tidak diperlakukan sebagai standar hukum dan dibaca sebagai asumsi kebutuhan, bukan syarat hukum pembentukan dinas. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 menentukan tipe dinas berdasarkan beban kerja (Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, 2016) bukan berdasarkan jumlah personel pemadam. Karena itu penetapan Kabupaten Kediri sebagai dinas tipe C perlu dijelaskan menurut hasil pemetaan urusan hasil pemetaan urusan dan perhitungan beban kerja sesuai ketentuan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020; perhitungan dan pasal spesifik yang menetapkan tipe C untuk Kabupaten Kediri belum tersedia, sehingga tipe C diposisikan sebagai opsi yang

perlu diuji, bukan kesimpulan hukum final. Purba et al. (2022) adalah studi yuridis di Kabupaten Karo, sehingga dipakai sebagai pembanding kasus dan bukan dasar generalisasi.

Pembentukan dinas mandiri di tengah ruang fiskal sempit berpotensi menyerap anggaran untuk belanja rutin manajerial dan tunjangan pejabat struktural baru, yang dapat mengurangi belanja alat keselamatan masyarakat belum dapat diestimasi secara bertanggung jawab tanpa rancangan struktur organisasi, analisis jabatan dan beban kerja, standar biaya daerah, serta simulasi kebutuhan ASN; besaran biaya perlu dihitung sebelum klaim efisiensi dapat disimpulkan.

Risiko Fragmentasi Birokrasi

Pemisahan urusan pemadam kebakaran dari Satpol PP dikhawatirkan memicu fragmentasi kelembagaan yang menciptakan inefisiensi baru. Integrasi fungsi ketertiban umum dan pemadam kebakaran saat ini memberikan fleksibilitas operasional (Suaib et al., 2022). Beban administratif, perencanaan, dan tata usaha dikelola terpusat oleh Sekretariat Satpol PP sehingga personel teknis dapat fokus pada penanganan kedaruratan. Dinas baru menuntut pembangunan ekosistem administrasi tata usaha sendiri dari awal yang berisiko memperlambat layanan (Kristian, 2023), serta berpotensi memunculkan ego sektoral (*silo mentality*) dalam koordinasi lintas dinas saat kejadian berskala besar. Argumen ini bersifat konseptual dan belum diuji dengan data kinerja Laporan media mengenai pembahasan pembentukan dinas mandiri di Kabupaten Pasuruan dan kajian kesiapan di Kabupaten Lamongan menunjukkan bahwa transisi kelembagaan dan kebutuhan belanja modal menjadi pertimbangan penting (Beritajatim, 2026a, 2026b). Namun, kedua laporan tersebut tidak menyediakan evaluasi kinerja terukur yang cukup untuk membuktikan bahwa dinas mandiri menyebabkan inefisiensi atau memperlambat layanan; perbandingan ini karena itu bersifat indikatif.

Beban Kerja Kedaruratan

Data yang tersedia menunjukkan beban kerja yang berat dan beragam. Selain menangani rata-rata sekitar 161 kebakaran per tahun, petugas menangani 507 kasus evakuasi non-kebakaran dalam satu triwulan, mulai dari evakuasi satwa liar hingga penanganan korban kecelakaan lalu lintas. Karena data disajikan dengan periode berbeda, perbandingan beban belum dapat ditarik lebih jauh data tahunan evakuasi non-kebakaran belum tersedia; karena itu angka 507 kasus pada Triwulan I 2026 tidak dibandingkan langsung dengan angka kebakaran tahunan. Dalam kondisi ini, pemerintah daerah tampaknya memprioritaskan infrastruktur pelindungan masyarakat dan keselamatan petugas lapangan dibandingkan penambahan struktur pejabat. Prioritas itu sejalan dengan rasionalitas terbatas, tetapi alokasi anggaran yang sesungguhnya belum dapat dikonfirmasi tanpa data APBD data alokasi dan realisasi belanja sarana pemadam kebakaran dalam APBD/DPA belum tersedia sehingga dugaan prioritas belanja operasional belum dapat dikonfirmasi. Penundaan pembentukan struktur organisasi karenanya dapat dibaca sebagai strategi menjaga stabilitas pelayanan dasar di tengah keterbatasan sumber daya operasional, bukan pembangkangan administratif. Pembacaan ini bersifat interpretatif.

Opsi Konsolidasi dengan BPBD: Kelayakan Hukum dan Kapasitas

Opsi peleburan sub-urusan pemadam kebakaran dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) tidak serta-merta menyelesaikan krisis operasional dan menghadapi tantangan regulasi yang sama dengan penundaan dinas mandiri. Pertama, BPBD memiliki nomenklatur dan dasar hukum tersendiri, sehingga penggabungan memerlukan perubahan perangkat daerah dan tetap menyimpang dari amanat dinas mandiri dalam Permendagri Nomor 16 Tahun 2020. Nirwana (2024) mencatat bahwa urusan kebakaran yang masih bergabung dengan BPBD belum berbentuk dinas pemadam kebakaran dan penyelamatan. secara normatif, opsi ini harus diuji terhadap PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020, termasuk ketentuan nomenklatur urusan pemadam kebakaran; perubahan

struktur memerlukan pembentukan atau perubahan peraturan perangkat daerah sesuai prosedur yang berlaku dan konsultasi dengan Kemendagri. Bahan yang tersedia belum cukup untuk menyimpulkan bentuk persetujuan kementerian yang secara spesifik diwajibkan. Kedua, studi di Kabupaten Sumedang menunjukkan bahwa BPBD sendiri kerap terhambat defisit sumber daya manusia dan minimnya sarana, seperti kendaraan tangki air, saat merespons kebakaran lahan di beberapa titik sekaligus (Fatwa, 2024). Karena studi tersebut berfokus pada kebakaran hutan dan lahan, relevansinya bagi Kabupaten Kediri terbatas pada gambaran umum kapasitas BPBD data personel, armada, anggaran, dan cakupan tugas BPBD Kabupaten Kediri tidak tersedia dalam bahan penelitian sehingga kapasitasnya belum dapat dibandingkan secara kuantitatif. Dengan demikian, apa pun nomenklaturnya, akar masalah tetap pada pemenuhan infrastruktur keselamatan lapangan, bukan sekadar wadah birokrasi.

Perbandingan Opsi Kelembagaan

Untuk menguji klaim efisiensi, tiga opsi dibandingkan dengan kriteria yang sama pada Tabel 2. Penilaian bersifat kualitatif berdasarkan telaah dokumen dan belum dikuantifikasi estimasi biaya dan kebutuhan personel tiap opsi belum dapat dihitung karena belum tersedia rancangan organisasi, analisis jabatan dan beban kerja, standar biaya, serta data belanja aktual; tabel ini tetap merupakan perbandingan kualitatif dan tidak boleh ditafsirkan sebagai bukti biaya yang telah terukur.

Tabel 2. Perbandingan Opsi Kelembagaan Urusan Pemadam Kebakaran

Kriteria	Opsi A: tetap bidang di bawah Satpol PP	Opsi B: dinas mandiri tipe C	Opsi C: konsolidasi dengan BPBD
Biaya	Terendah dalam jangka pendek karena tidak ada jabatan struktural baru; sarana tetap perlu ditambah	Tertinggi karena menambah sekretariat, jabatan struktural, dan belanja pegawai	Menengah; ada penyesuaian struktur, sebagian beban administrasi dapat dibagi
Kepatuhan hukum	Belum sejalan dengan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020	Sejalan dengan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020	Belum sejalan dengan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 dan memerlukan dasar hukum perubahan nomenklatur

Kriteria	Opsi A: tetap bidang di bawah Satpol PP	Opsi B: dinas mandiri tipe C	Opsi C: konsolidasi dengan BPBD
Waktu tanggap	Tidak membaik tanpa tambahan pos dan armada	Tidak otomatis membaik; bergantung pada alokasi sarana	Tidak otomatis membaik; kapasitas BPBD juga terbatas
Kebutuhan personel	Defisit personel tetap (50 dari estimasi 96)	Tambahan personel tata usaha dan struktural di luar personel lapangan	Berbagi sumber daya manusia antarfungsi dengan kompetensi yang berbeda
Risiko	Tertundanya formasi jabatan fungsional dan tindak lanjut pembinaan pusat	Tekanan pada ruang fiskal dan batas belanja pegawai	Hambatan regulasi dan beban ganda BPBD

Sumber: analisis penulis berdasarkan (Fatwa, 2024; Negeri, 2022; Nirwana, 2024)

Perbandingan ini menunjukkan bahwa tidak ada opsi yang unggul pada semua kriteria. Opsi A paling hemat dalam jangka pendek tetapi paling rentan secara hukum, Opsi B paling patuh tetapi paling mahal, dan Opsi C belum menawarkan keunggulan yang jelas karena menghadapi hambatan regulasi yang sama. Dengan data saat ini, klaim bahwa salah satu opsi paling efisien belum dapat dipertahankan. Praktik di daerah lain memberi pembanding. Kabupaten Pasuruan membahas pembentukan dinas mandiri tipe C dengan membangun pos secara bertahap karena besarnya belanja modal (Beritajatim, 2026b), dan Kabupaten Lamongan sedang mengkaji pembentukan dinas dengan menghitung kesiapan sarana dan intensitas kejadian (Beritajatim, 2026a). Keduanya mengindikasikan bahwa keterbatasan fiskal dapat dikelola melalui tahapan, sehingga penundaan bukan satu-satunya jalur.

Penilaian Rasionalitas Penundaan dan Risikonya

Berdasarkan empat kriteria, penundaan dapat dinilai rasional secara terbatas. Kriteria pertama terpenuhi sebagian: kesenjangan kapasitas operasional terdokumentasi (Tabel 1), sedangkan benturan fiskal belum terdokumentasi karena data belanja pegawai belum tersedia. Kriteria kedua belum terpenuhi berdasarkan dokumen yang ditelaah, karena belum ditemukan peta jalan atau tenggat menuju dinas mandiri dokumen RPJMD, peraturan daerah tentang perangkat daerah, atau kajian resmi yang memuat peta jalan pembentukan dinas mandiri tidak tersedia dalam bahan yang ditelaah;

kesimpulan dibatasi pada belum ditemukannya peta jalan dalam korpus dokumen penelitian. Kriteria ketiga belum dapat dinilai karena alokasi APBD untuk sarana pemadam kebakaran belum disajikan. Kriteria keempat terpenuhi sebagian, karena risiko penundaan baru teridentifikasi dalam kajian ini.

Risiko yang perlu dikelola mencakup potensi tindak lanjut pembinaan dan pengawasan pusat atas pelaksanaan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020, serta formasi jabatan fungsional. Apabila SE Menteri Dalam Negeri Nomor 800/2329/BAK Tahun 2022 memang mensyaratkan dinas mandiri sebagai dasar pengusulan formasi, formasi Jabatan Fungsional Pemadam Kebakaran tidak dapat diusulkan selama urusan ini masih di bawah Satpol PP, sehingga penundaan berarti tertundanya jenjang karier petugas. Karena itu gagasan formulasi khusus untuk mengakomodasi formasi tersebut hanya dapat dipertahankan bila ada dasar hukum yang eksplisit belum ditemukan dasar hukum eksplisit dalam bahan yang tersedia yang mensyaratkan status dinas mandiri sebagai prasyarat pengusulan formasi jabatan fungsional. Oleh sebab itu, dampak penundaan terhadap formasi dan jenjang karier harus diverifikasi melalui naskah lengkap SE Nomor 800/2329/BAK Tahun 2022 dan konsultasi dengan instansi pembina; klaim bahwa formasi pasti tidak dapat diusulkan dihapus.

Temuan dalam Perspektif Penelitian Terdahulu

Temuan mengenai kesenjangan pos sektor dan waktu tanggap sejalan dengan (Nirwana, 2024), yang menunjukkan bahwa sebagian besar provinsi belum memenuhi standar satu pos sektor per kecamatan, dan dengan V. R. Putri et al. (2023), yang menempatkan pemenuhan sarana sebagai syarat tercapainya standar waktu tanggap 15 menit secara merata. Perbedaannya, penelitian terdahulu menempatkan sarana sebagai persoalan utama, sedangkan artikel ini menambahkan dimensi pilihan kelembagaan dan ruang fiskal. Bahan yang teridentifikasi belum mencakup 2–3 studi empiris yang secara khusus mengevaluasi pembentukan dinas pemadam kebakaran mandiri pada daerah dengan kendala fiskal serupa. Laporan tentang Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Lamongan (Beritajatim, 2026a, 2026b) hanya memberi indikasi bahwa

kesiapan sarana, belanja modal, dan tahapan pembentukan menjadi pertimbangan, bukan bukti evaluasi dampak. Dengan demikian, artikel ini sejalan dengan studi terdahulu mengenai kesenjangan sarana, tetapi menambahkan analisis pilihan kelembagaan dan ruang fiskal; kebutuhan studi empiris komparatif tetap menjadi keterbatasan dan agenda penelitian lanjutan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan telaah dokumen, implementasi Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 di Kabupaten Kediri belum terealisasi karena urusan pemadam kebakaran masih berstatus bidang di bawah Satpol PP. Kajian ini mengindikasikan bahwa hambatan implementasi berkaitan dengan potensi benturan antara amanat kemandirian kelembagaan dan batas belanja pegawai, kesenjangan sumber daya terhadap standar (50 personel operasional, 6 armada, 3 pos layanan, dan 5 kecamatan dengan waktu tanggap di atas 20 menit), serta kekhawatiran fragmentasi birokrasi.

Penundaan pembentukan dinas mandiri dapat dipertimbangkan rasional secara terbatas dan bersyarat karena sejalan dengan keterbatasan kapasitas daerah, tetapi belum dapat dinyatakan optimal. Data fiskal daerah dan rencana transisi menuju dinas mandiri belum tersedia, sedangkan penundaan mengandung risiko berupa tindak lanjut pembinaan pusat dan tertundanya formasi jabatan fungsional. Perbandingan kualitatif juga menunjukkan bahwa tidak ada opsi kelembagaan yang terbukti paling efisien. Setiap opsi memiliki kelemahan pada kriteria tertentu.

Penelitian ini terbatas pada studi dokumen di satu kabupaten, tanpa wawancara dan tanpa data fiskal terinci. Temuan karenanya belum dapat digeneralisasi dan motif pemerintah daerah belum dapat dibuktikan.

Saran

Pemerintah Kabupaten Kediri disarankan, pertama, menyusun kajian perbandingan opsi kelembagaan yang dilengkapi analisis beban kerja, simulasi

biaya, dan peta jalan bertenggat, termasuk kemungkinan dinas mandiri tipe C dengan struktur ramping yang dibangun secara bertahap. Kedua, berkonsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan untuk memperoleh kepastian hukum atau petunjuk teknis tentang penyelarasan Permendagri Nomor 16 Tahun 2020 dengan batas belanja pegawai selama masa transisi. Ketiga, memprioritaskan APBD secara bertahap pada pos sektor di setiap kecamatan, armada, dan alat pelindung diri untuk mencapai waktu tanggap 15 menit. Keempat, memastikan dasar hukum bagi formasi jabatan fungsional selama pemadam kebakaran masih di bawah Satpol PP, serta menjamin pelindungan karier dan insentif yang layak bagi petugas operasional. Penelitian selanjutnya disarankan memakai data primer melalui wawancara dengan pengelola urusan kebakaran, Satpol PP, BPBD, dan perangkat daerah terkait, memuat data fiskal terinci, serta membandingkan kabupaten lain yang sudah atau belum membentuk dinas mandiri.

REFERENSI

Azhar, M. S. (2025). Mendagri menginstruksikan kepala daerah perkuat Damkar. *Metro TV News*. https://www.metrotvnews.com/read/NrWC8xz5-mendagri-menginstruksikan-kepala-daerah-perkuat-damkar

Badan Pusat Statistik Kabupaten Kediri. (2023). *Kabupaten Kediri Dalam Angka 2023*. BPS Kabupaten Kediri.

Beritajatim. (2026a). *Damkar Lamongan berpeluang punya dinas sendiri, ini pertimbangannya*. https://beritajatim.com/damkar-lamongan-berpeluang-punya-dinas-sendiri-ini-pertimbangannya

Beritajatim. (2026b). *DPRD Kabupaten Pasuruan matangkan pemisahan Damkar dari Satpol PP*. https://beritajatim.com/dprd-kabupaten-pasuruan-matangkan-pemisahan-damkar-dari-satpol-pp

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147–160.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.

Fatwa, W. N. (2024). Kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dalam kedaruratan bencana kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Sumedang. *JRPA-Journal of Regional Public Administration*, *9*(2), 89–98.

Fauzan, A. (2024). Model implementasi kebijakan publik. *Innovative: Journal of Social Science Research*, *4*(3), 17929–17938.

Kertati, I. (2023). *Implementasi kebijakan publik: Dari hulu ke hilir*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.

Kristian, I. (2023). Kebijakan publik dan tantangan implementasi di Indonesia. *Jurnal Dialektika: Jurnal Ilmu Sosial*, *21*(2), 88–98.

Negeri, K. D. (2022). *Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/2329/BAK tanggal 10 Mei 2022 tentang Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pemadam Kebakaran dan Jabatan Fungsional Analis Kebakaran*.

Nirwana, T. (2024). Analisis standardisasi sarana dan prasarana pemadam kebakaran. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, *50*(2), 173–189. https://doi.org/10.33701/jipwp.v50i2.4121

Pangkey, I., Mantiri, J., & Rantung, M. I. R. (2024). *Manajemen dalam sektor pelayanan publik*. Penerbit Tahta Media.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2018 Tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar Pada Standar Pelayanan Minimal Sub Urusan Kebakaran Daerah Kabupaten/Kota (2018).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Pemadam Kebakaran Dan Penyelamatan Provinsi Dan Kabupaten/Kota (2020).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah (2016).

Purba, T. K., Marbun, J., & Siregar, S. A. (2022). Analisis yuridis tentang pembentukan dinas pemadam kebakaran di Kabupaten Karo. *Jurnal Retentum*, *4*(1), 101–116.

Putri, N. A., & Suprayoga. (2023). Implementasi kebijakan penurunan stunting di Kota Surabaya (studi Kecamatan Bubutan). *Jurnal Inovasi Sektor Publik*, *3*(3), 52–63. https://jurnal.uwp.ac.id/fisip/index.php/jisp/article/download/211/155

Putri, V. R., Winduro, W., & Suhita, D. (2023). Implementasi Permendagri No 114 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal Penanggulangan Bencana Kebakaran pada Unit Pemadam Kebakaran Kabupaten Sukoharjo. *Solidaritas*, *7*(2).

Setiawan, M. N., Mawardi, D. R., Riyanto, S., & Dinata, M. (2024). *Konsep kebijakan publik*. UMKO Publishing.

Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan.

Suaib, H., Rakia, A. S. R. S., Purnomo, A., & Ohorella, H. M. (2022). *Pengantar kebijakan publik*. Humanities Genius.

Utami, J. R. A. O. P. (2026). *Implementasi kebijakan kemandirian dinas pemadam kebakaran dan penyelamatan di wilayah Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2020*.