

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pelayanan Medis Darurat di Indonesia sampai saat ini masih terkendala implementasi dilapangan dengan tidak terjawabnya semua expektasi masyarakat, karna kurang efektifnya perangkat daerah atau lembaga yang menjadi tugas dan fungsinya selama ini yang hadir ditengah-tengah masyarakat, sehingga korban yang tidak terselamatkan makin bertambah akibat kurangnya Sumber Daya Manusia yang ada.

Instrumen-instrumen Hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan sampai saat ini sudah banyak dikeluarkan baik yang bersifat umum (*lex Generalis*) atau yang bersifat khusus (*Lex Spesialis*) akan tetapi masih banyak disegala sisi kekurangan-kekurangan turunan serta penjelasan Peraturan Perundang-Undangan menjadikan para pelaksana dilapangan terkendala pelaksanaannya.

Terkait pelaksanaan tindakan Darurat Medis dilapangan itu menjadi Pelayanan Dasar dalam Pelayanan Publik sebagaimana amanat Peraturan Perundang-undangan yang bisa dilakukan atau menjadi tanggung jawab baik oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang bersifat konkuren, Sedangkan seharusnya tanggung jawab negara dalam memberikan pelayanan publik termuat dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain dalam pembukaan, tanggung jawab negara dalam pelayanan publik juga tercantum dalam batang tubuh, yakni

dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas umum yang layak”.

Seharusnya dalam perumusan Peraturan Perundang-undangan implementasi dari Undang-Undang Dasar harus mengedepankan aspek harmonisasi peraturan dan keefektifan peraturan tersebut, yang dalam proses pelaksanaan peraturan tersebut tidak terjadi benturan-benturan di jajaran pelaksana, gejala hiper-regulasi dan Regulasi-Regulasi bermasalah dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan terkadang mengabaikan Pancasila dan Undang-Undang Dasar sebagai sumber hukum dan asas-asas materi muatan serta pembentukan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi (Pasal 5 UU No.12/2011) :

- a) Kejelasan tujuan
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yg tepat
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki & materi muatan
- d) Dapat dilaksanakan
- e) Kedayagunaan & kehasilgunaan
- f) Kejelasan rumusan
- g) Keterbukaan

Secara keseluruhan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di kemas sedemikian rupa sehingga syarat-syarat filosofis, sosiologis dan yuridis terpenuhi dan tujuan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tersebut tercapai.

Dalam pengelolaan pelayanan publik khususnya di daerah sudah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mekanisme pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, salah satunya di atur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 mengamanatkan dalam pembagian urusan pemerintah bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, bahwasanya ada urusan yang mengharuskan pemerintah daerah membentuk lembaga dalam perlindungan masyarakat yang didalamnya ada

Penyelamatan Korban, dalam hal penyelamatan korban sering ditemukan proses evakuasi dan tindakan medis darurat yang dilakukan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur sebagai pemimpin tertinggi dalam suatu Daerah atau Provinsi.

Memang selama ini yang dikenal oleh masyarakat dalam hal penanganan Darurat Medis khususnya di Jakarta adalah oleh Dinas Kesehatan dengan turunan nya adalah Ambulance Gawat Darurat, yang menjemput korban yang memerlukan Darurat Medis, akan tetapi fakta lapangan tidak hanya sebatas Tenaga Kesehatan dari Dinas Kesehatan saja yang bergerak dalam melakukan pertolongan dan penyelamatan korban, salah satu contoh adalah saat melakukan penyelamatan korban kecelakaan lalu lintas, Tenaga Kesehatan dalam hal ini personil Ambulance Gawat Darurat terkadang kesulitan dalam melakukan Tindakan Medis Darurat sehingga memerlukan bantuan dari instansi lain dalam upaya mengeluarkan korban dan/atau melakukan tindakan medis dalam suatu tempat kejadian.

Dalam seringnya kejadian Penyelamatan yang memerlukan tindakan Darurat Medis dilapangan keikutsertaan instansi lain sering dijumpai dengan datangnya Pasukan Rescue Pemadam Kebakaran yang dimintakan untuk diperbantukan dilapangan dalam proses Penyelamatan, Evakuasi dan Tindakan Darurat Medis langsung, bahkan seringnya operasi penyelamatan contohnya kecelakaan lalu lintas para petugas pemadam kebakaran yang datang ke lokasi untuk melakukan tindakan-tindakan medis darurat bahkan mendahului para petugas dari ambulance gawat darurat. Banyaknya kompetensi petugas pemadam kebakaran yang mendukung dalam hal tindakan darurat medis yang dibekali keilmuan medical first responder dan keilmuan tindakan kegawat daruratan, dari respon masyarakat terkait permintaan penyelamatan kecelakaan lalu lintas sangat tinggi kepada Instansi Pemadam Kebakaran, salah satu objek penelitian penulis adalah Suku Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Kota Administrasi Jakarta Utara

saja pada tahun 2020 terdapat operasi penyelamatan yang didalamnya ada tindakan Darurat Medis yang dilakukan oleh Petugas Pemadam Kebakaran sebanyak 98 kali Operasi Penyelamatan antara lain sebagai berikut :

- a) Pertolongan Cincin : 39 Kali
- b) Penyelamatan di Air : 40 Kali
- c) Kecelakaan Lalu Lintas : 10 Kali
- d) Bangunan Runtuh : 1 Kali
- e) Kecelakaan Kerja : 3 Kali
- f) Evakuasi Orang Sakit : 5 Kali

Sejalan dengan data pada Suku Dinas Penanggulangan Kebakaran Kota Administrasi Jakarta, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta pun mencatat bahwa jumlah kematian seperti kelelahan, penyakit jantung dan sebagainya sebanyak 5.239 selama periode 2017-2019, jumlah paling banyak pada tahun 2017 yaitu 2.204 orang¹, konsen pada penyakit jantung dalam penanganannya adalah memerlukan penanganan Bantuan Hidup Dasar (*basic life support*) karena evel dari penyakit jantung adalah serangan jantung dan pompa jantung adalah bagian dari Bantuan Hidup Dasar.

Dan menjadi contoh juga di Amerika Serikat serangan jantung tetap menjadi penyebab utama kematian di Amerika Serikat, dan hal tersebut menurut data terdapat kejadian 70 % di luar rumah sakit, dan sekitar 50% tidak disaksikan dan hanya 10,8% yang telah menerima upaya resusitasi dari pelayanan medis darurat (EMS).² Pengiriman pelayanan medis darurat merupakan komponen integral dari respons EMS, Orang yang mengetahui kejadian harus segera menghubungi nomor darurat lokal mereka untuk memulai respons setiap kali mereka menemukan korban yang tidak responsif. Penyedia layanan kesehatan harus meminta bantuan terdekat setelah menemukan korban tidak responsif, tetapi akan praktis bagi penyedia

¹ <https://statistik.jakarta.go.id/pelaporan-kematian-periode-januari-desember-2019-dan-januari-april-2020-di-provinsi-dki-jakarta/> diakses pada tanggal 05 April 2021, Jam 21.30 Wib

² Monica E. Kleinman, *Adult Basic Life Support and Cardiopulmonary Resuscitation Quality*, (jurnal,2015), vol.5, hlm.414.

layanan kesehatan untuk terus menilai pernapasan dan denyut nadi secara bersamaan sebelum sepenuhnya mengaktifkan sistem tanggap darurat,³ system darurat khususnya di DKI Jakarta kita mengenal dengan *emergency call 112* yang berlaku secara Nasional.

Berdasarkan data Polri juga pada tahun 2019 saja terdapat 107.500 peristiwa kecelakaan lalu lintas, sedangkan, jumlah korban meninggal dunia akibat kecelakaan lalu lintas pada 2019 berjumlah 23.530 orang.⁴ Data kecelakaan yang cukup besar membuat peran Petugas Pemadam dalam membantu evakuasi dan penyelamatan korban sangat di butuhkan untuk agar terlaksananya pelayanan dasar Negara akan keselamatan yang mengancam jiwa.

Keikutsertaan petugas pemadam kebakaran dalam hal penyelamatan yang ada di DKI Jakarta memang sesuai dengan amanat pembentukannya yang tertuang dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 264 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan di amanatkan lebih rinci dalam pasal 37 yang dilakukan oleh Suku Dinas dalam hal ini kewenangan Kota mewajibkan untuk melakukan tindakan Darurat Medis pada suatu kejadian penyelamatan, sehingga tantangan penulis untuk melakukan penelitian sejauh mana kewenangan para petugas pemadam kebakaran menjadi Tenaga Kesehatan yang melakukan Tindakan Medis.

Sejalan dengan itu Menurut Anna Kurniati dan Ferry Efendi mengartikan bahwa tenaga kesahatan itu adalah Setiap orang yang memperoleh pendidikan baik formal maupun non formal yang mendedikasikan diri dalam berbagai upaya yang bertujuan mencegah, mempertahankan serta meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.⁵

³ *Ibid*, hlm.416

⁴ <https://nasional.kontan.co.id/news/polri-jumlah-kecelakaan-lalu-lintas-meningkat-3-sepanjang-2019> diakses pada tanggal 05 April 2021, Jam 22.30 Wib

⁵ Anna Kurniati dan Ferry Efendi, *Kajian SDM Kesehatan di Indonesia*, (Jakarta:Salemba Medika, 2012), hlm.3.

Kalau kita lihat dari persepektif Tenaga Kesehatan maka rujukan yang penulis cermati adalah melihat Undang-undang nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, melihat dari pasal 11 tentang pengelompokan Tenaga Kesehatan adalah : tenaga medis, tenaga psikologi klinis, tenaga keperawatan, tenaga kebidanan, tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga kesehatan lingkungan, tenaga gizi, tenaga keterampilan fisik, tenaga keteknisan medis, tenaga teknik biomedika, tenaga kesehatan tradisional, tenaga kesehatan lain, dari penjelasan pasal 11 tidak ada satupun yang bisa menjadi dasar para petugas pemadam kebakaran masuk kedalam salah satu kelompok Tenaga Kesehatan, sehingga dalam praktiknya para petugas pemadam kebakaran yang melakukan tindakan medis darurat terkesan tidak ada payung hukum yang jelas tentang tugas dan perannya dalam tindakan medis darurat.

Pengaturan dan pengertian Tenaga Kesehatan telah pula dilakukan di berbagai negara, bahwa pengaturan bagi tenaga kesehatan yang biasa dalam bentuk Undang-Undang terdapat dalam Undang-Undang Kedokteran dan untuk Undang Undang lain yang merupakan kumpulan tenaga kesehatan selain yang tersebut dalam bentuk Undang-Undang Tenaga kesehatan, bahkan ada di beberapa negara tenaga kesehatan yang tergolong kecil proporsinya juga diatur dalam undang-undang tersendiri.⁶

Ada beberapa kendali sumber daya manusia atau sumber daya alat dimungkinkan yang kurang sehingga bisa masuk nya para petugas pemadam kebakaran seolah-olah mengambil tugas para Tenaga Kesehatan dalam hal ini Ambulance Gawat Darurat, maka perlu sekalian penulis mengkaji dan meneliti sejauh mana peran serta para petugas pemadam kebakaran.

⁶ Achiryani S Hamid, *Studi komparasi berbagai negara tentang nursing act*. Disajikan dalam workshop Nasional rancangan Undang-Undang Keperawatan PPNI. (Jakarta, 2009) hlm.17.

Sedangkan sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu organisasi kehidupan. Terutama dalam memberikan suatu pelayanan yang efektif dan efisien kepada kalangan masyarakat. Sebagai upaya dalam mewujudkan tuntutan profesionalitas kerja yang memiliki resiko atau akibat yang cukup tinggi apabila terjadi kesalahan ataupun kecelakaan. Memiliki sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga, dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan professional.⁷

Sedangkan Sumber Daya itu harus sesuai dengan ketentuan hukum bagi petugas pemadam kebakaran tentang legalitas organisasi dan masalah-masalah di dalamnya. Masalah yang utama adalah terkait hukum itu sendiri. Kekuatan hukum dalam bekerja merupakan suatu hal yang sangat penting bagi semua orang terutama bagi instansi-instansi khususnya instansi Pemadam Kebakaran. Sebab dampak dari tidak terukurnya aturan peran petugas dalam pelayanan medis darurat mengakibatkan kerugian bagi petugas dan juga merugikan instansi yang terkait.⁸

Berdasarkan fakta di atas menunjukkan adanya kesenjangan antara das sollen dan das sein. Akibat adanya kesenjangan hukum dan praktik tersebut dan berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, dalam penelitian hukum ini penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam usulan penelitian tesis ini. Dalam usulan penelitian tesis ini penulis tertarik mengangkat dengan judul **“Analisa Yuridis Kewenangan Petugas Pemadam Kebakaran Dalam Tindakan Darurat Medis Bantuan Hidup Dasar Di Lihat Dari Aspek Peraturan Perundang-Undangan”**

⁷ Werther dan Davis dalam Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Kencana Pernada Media Group, 2009), hlm. 21.

⁸ Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, (Jakarta: Ed. Revisi Cet. II, Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 27.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang diatas, maka penulis membuat rumusan masalah dalam usulan penelitian untuk Tesis ini yaitu :

- 1) Mengapa Petugas Pemadam Kebakaran Harus Melakukan Tindakan Darurat Medis Bantuan Hidup Dasar?
- 2) Bagaimana Posisi Petugas Pemadam Kebakaran Dalam Tindakan Darurat Medis Menurut Kaidah-Kaidah Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan?

I.3. Tujuan Penelitian

Merujuk dari rumusan masalah diatas, maka penulis membuat tujuan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Untuk Mengetahui dan Menganalisa Petugas Pemadam Kebakaran Dapatkah Melakukan Tindakan Darurat Medis Bantuan Hidup Dasar.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisa sejauh mana Posisi Petugas Pemadam Kebakaran Dalam Tindakan Darurat Medis Menurut Kaidah-Kaidah Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan.

I.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada para pihak dalam menentukan sejauh mana Posisi, Peran serta kewenangan Petugas Pemadam Kebakaran dalam pelayanan darurat medis dilapangan yang tidak terbentur oleh Regulasi yang sudah ada atau belum adanya regulasi.

I.5. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

a. Kerangka Teori

Untuk mengupas tuntas permasalahan dalam penelitian ini, maka dipergunakan teori-teori sebagai pisau analisis penulis. Adapun teori yang digunakan adalah :

Teori Formulasi Kebijakan, Teori Tanggung Jawab dan Teori Kepastian Hukum

1) *Teori Formulasi Kebijakan*

Dalam memahami penelitian yang penulis angkat dalam karya ilmiah ini maka penulis pertama akan melihat dari sisi pandang Teori Formulasi Kebijakan sejauh mana kebijakan-kebijakan yang di ambil oleh Institusi Pemadam Kebakaran terkait peranan Petugas Pemadam Kebakaran dalam Pelayanan Medis Darurat khususnya Bantuan Hidup Dasar yang dilakukan selama khususnya oleh Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Provinsi DKI Jakarta.

Kebijakan-kebijakan yang di ambil oleh Kepala Dinas khususnya di DKI Jakarta selama ini dengan berjalannya waktu terus mengarah kepada perbaikan dan penguatan istitusi dengan beberapa penambahan tugas-tugas tidak hanya sebatas Pemadaman dan Penyelamatan saja lebih kepada perluasan fungsi Institusi, salah satu contoh saja pada masa Pandemi sekarang ini Kepala Dinas mengeluarkan Instruksi Kepala Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Provinsi DKI Jakarta nomor 13 tahun 2020 tentang monitoring pelaksanaan percepatan penanganan Pandemi Covid-19 (*Corona Virus Disease 2019*), artinya bahwa peran Petugas Pemadam Kebakaran sejalan dengan perkembangan dan kondisi kebutuhan akan pelayanan darurat baik darurat yang sudah teramanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan ataupun pelayanan yang belum teramanatkan.

Sejalan dengan itu kalau kita lihat menurut Tjokroamidjojo mengatakan bahwa Formulasi Kebijakan (*folicy formulation*) sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah

selesai, dalam hal ini didalamnya termasuk pembuatan keputusan, lebih jauh tentang proses pembuatan kebijakan negara (publik).⁹

Dan kemudian menurut Anderson, mengatakan perumusan kebijakan juga menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi.¹⁰

Buah pemikiran dari Anderson diatas pun sudah dilakukan selama ini contohnya dengan hadirnya Peraturan Perundang-undangan khususnya dalam membahas dunia Pemadam Kebakaran Indonesia, walaupun masih lingkup nya berupa Peraturan dan Keputusan Menteri-Menteri terkait, itu menjadi salah satu alternatif dalam tujuannya penguatan Institusi Pemadam Kebakaran di Indonesia yang selama ini masih terkendala aturan di masing-masing daerah, sehingga dengan berkembangnya masalah-masalah yang ada maka lahirnya beberapa kebijakan oleh Menteri-Menteri terkait yang menjadi kesepakatan dari semua Dinas-Dinas Intitusi Pemadam Kebakaran atau Lembaga yang bergerak dalam pelayanan Pemadaman Kebakaran di Indonesia.

Dalam memformulasikan kebijakan maka diperlukan perumusan masalah yang dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: pencarian masalah, pendefenisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah¹¹. Proses perumusan kebijakan meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan sejumlah informasi selengkap mungkin

⁹ Islamy, Irfan, Muhammad, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2014), hlm, 24.

¹⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT. Buku Kita, 2008), hlm. 93.

¹¹ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 29.

- b. Merumuskan berbagai alternatif dengan berbagai kelebihan dan Kelemahannya
- c. Menggalang kesatuan pendapat dan koalisi diantara berbagai individu
- d. Mendiskusikan, melakukan tawar-menawar dan kompromi untuk menghasilkan suatu kesepakatan.

Dari yang di jelaskan diatas yang terdiri dari 4 poin perumusan kebijakan sudah juga di lakukan baik dalam yuridiksi lembaga yang bersifat kebijakan teknis ataupun dalam yuridiksi antar lembaga yang bersifat koordinatif sehingga implementasi penerapan aturan atau kebijakan Institusi-Institusi Pemadam Kebakaran di daerah dan penerapan dengan lembaga atau Dinas yang bersinggungan atau keterkaitanpun menjadi lebih harmonis dan sejalan dengan apa yang diharapkan.

2) Teori Tanggung Jawab

Dalam mengupas dan memperdalam kajian permasalahan yang penulis angkat bahwasanya memerlukan pendalaman atau tinjauan-tinjauan terdahulu para pemikir, salah satunya adalah tinjauan dari sudut pandang Tanggung Jawab, karna dengan Teori Tanggung Jawab penulis bisa mengartikan sejauh mana tanggung jawab dari Para Petugas Pemadam Kebakaran dalam hal pelayanan medis darurat bantuan hidup dasar pada jajaran Institusi Pemadam Kebakaran yang menjadi tugas pokok dan fungsinya selama ini khususnya di Sudin Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Kota Administrasi Jakarta Utara.

Tanggung Jawab juga bisa diartikan menjadi kewajiban perorangan atau kewajiban kolektif (lembaga) sehingga dari kaca mata kewajiban melahirkan pemenuhan hak-hak yang menjadi objek tanggung jawabnya, sehingga dalam pelaksanaan tanggung jawab nya tidak bisa terlepas dari

aturan serta etika yang membungkusnya karna tanggung jawab yang tidak dibarengi dengan aturan (yuridis formal) dan Etika (kode etik/bio etik) akan menimbulkan tanggung jawab yang tidak terarah dan akan selanjutnya biasanya akan menjadikan konsekuensi hukum yang menjadi beban dari akibat tanggung jawabnya.

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti responsibility dapat diartikan sebagai wajib menanggung segala sesuatunya, jika terjadi apa-apa dapat disalahkan, dituntut, dan diancam hukuman oleh penegak hukum di depan pengadilan, menerima beban akibat tindakan sendiri atau orang lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti liability dapat pula berarti menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat perbuatannya atau perbuatan orang lain yang bertindak untuk dan atas namanya. Tanggung jawab liability dapat diartikan kewajiban membayar ganti kerugian yang diderita.¹²

Dan kemudian Tanggung jawab juga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan¹³. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.¹⁴ Menurut hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.¹⁵ Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan

¹² K. Martono, *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UU RI No. 1 Tahun 2009*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 217

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Definisi Tanggung Jawab, <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>, diakses pada tanggal 07 April 2021, pada pukul 19.00 Wib

¹⁴ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005).hlm.16.

¹⁵ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 25

timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.¹⁶

Khairunnisa dalam bukunya pun berpendapat bahwa¹⁷ mendefinisikan tanggung jawab hukum sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Secara umum tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari pertaturan yang telah ada.

Sedangkan Purbacaraka¹⁸ berpendapat bahwa tanggung jawab hukum bersumber atau lahir atas penggunaan fasilitas dalam penerapan kemampuan tiap orang untuk menggunakan hak atau/dan melaksanakan kewajibannya. Lebih lanjut ditegaskan, setiap pelaksanaan kewajiban dan setiap penggunaan hak baik yang dilakukan secara tidak memadai maupun yang dilakukan secara memadai pada dasarnya tetap harus disertai dengan pertanggung jawaban, demikian pula dengan pelaksanaan kekuasaan.

Jadi sebenarnya tanggung jawab adalah sebuah konsekuensi yang timbul akibat dari perbuatan yang dilakukan oleh individu. Kemampuan bertanggung jawab secara teoritis harus memenuhi unsur sebagai berikut:¹⁹

- a. Kemampuan untuk membedakan antar perbuatan yang baik dan buruk, yang sesuai hukum dan yang melawan hukum;

¹⁶ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), hlm 48.

¹⁷ Khairunnisa, *Kedudukan, Peran dan Tanggung Jawab Hukum Direksi*, (Medan: Pasca Sarjana, 2008), hlm. 4

¹⁸ Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 2010), hlm. 37

¹⁹ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2011), hlm. 95.

- b. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tersebut

Hans Kelsen secara konseptual membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri sebagai berikut:²⁰

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.”

Pengertian tanggung jawab secara konseptual adalah suatu kewajiban hukum yang harus dilaksanakan oleh seseorang sesuai dengan apa yang diwajibkan kepadanya. Berkaitan dengan konsep tanggung jawab ini Hans Kelsen mengatakan bahwa :

“Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet*, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung

²⁰ Hans Kelsen terjemahan Raisul Mutaqien, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Nuansa & Nusamedia), 2018, selanjutnya ditulis Hans Kelsen III, hlm.140.

jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawab mutlak (*absolut responsibility*).”²¹

Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan bahwa :²²

“Sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum.”

Pengertian tanggung jawab menurut Andi Hamzah adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan.²³ Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.

Setiap tanggung jawab yang dibebankan kepada seseorang tentu harus memiliki dasar atau alasan tertentu sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Senada dengan Hans Kelsen, Titik Triwulan mengatakan bahwa²⁴ pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.

²¹ Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006). hlm. 61.

²² Hans Kelsen, *op.cit*, hlm. 95.

²³ Andi Hamzah, *op.cit*, hlm.54

²⁴Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *op.cit*. hlm.48.

3) Teori Kepastian Hukum

Di dalam suatu peraturan hukum, terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum,²⁵ sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Dengan bahasa lain, Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum ethis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.²⁶ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni:²⁷ (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 45

²⁶ Dewa Gede Atmaja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, Jurnal Kertha Wicaksana, Volume 12, Nomor 2, 2018, hlm. 146 Jurnal Crepido, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019

²⁷ Satjipto Rahardjo, *loc.cit*, hlm.19.

pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁸

Dan selanjutnya menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut.

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²⁹

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi para petugas Pemadam Kebakaran terhadap tindakan-tindakannya dalam menjalankan tugasnya dalam Tindakan Medis Darurat. Karena dengan adanya kepastian hukum Petugas akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka petugas akan tidak tahu apa yang

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 58.

²⁹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 1999) hlm.28.

harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penjelasan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Dalam hemat penulis, asas kepastian hukum dapat dikatakan merupakan anak kandung dari penalaran positivisme terhadap hukum. Positivisme hukum berusaha menciptakan suatu hukum yang objektif ataupun tertulis yang dibuat oleh negara untuk menciptakan keteraturan bagi masyarakatnya. Dengan hukum yang demikian maka akan menciptakan apa yang dikatakan sebagai asas kepastian hukum, dimana masyarakat tempat hukum berada terjamin secara pasti bahwa terdapat hukum yang mengaturnya tentang apa yang harus dilakukan dan tidak harus dilakukan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa positivisme hukum ini nilainya untuk menciptakan suatu hukum yang jelas ke dalam asas kepastian hukum. Dengan demikian, hukum tidak berdasar pada spekulasi-spekulasi subjektif semata yang akan menjadikan hukum abu-abu dan tak nampak kejelasan di dalamnya.

Secara gramatikal kepastian berasal dari kata pasti yang artinya sudah tetap, mesti dan tentu. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian kepastian yaitu perihal (keadaan) pasti (sudah tetap), ketentuan, ketetapan sedangkan pengertian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara, jadi

kepastian hukum adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara,³⁰ Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.³¹

Menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa tentang konsep kepastian hukum yaitu bahwa “secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundangundangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.³²

Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.³³

³⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hlm.735.

³¹ Raimond Flora Lamandasa, “*Penegakan Hukum*”, dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul *Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, (Universitas Indonesia, Depok, 2011), hlm.2.

³² Maria S.W. Sumardjono, “*Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*”, “Makalah disampaikan dalam seminar kebijaksanaan baru di bidang pertanahan, dampak dan peluang bagi bisnis properti dan perbankan”, Jakarta, 6 Agustus 1997, hlm. 1 dikutip dari Muhammad Insan C. Pratama, Skripsi, *berjudul Kepastian Hukum dalam Production Sharing Contract*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (Yogyakarta: 2009), hlm.14.

³³ R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*, (Jurnal Hukum, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM: 2016) hlm.194.

Antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada *law in the books* tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila kepastian dalam *law in the books* tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakkan keadilan hukum.³⁴

b. Kerangka Konseptual

Berikut ini penulis uraikan kerangka konseptual yang digunakan sehingga diharapkan menghindai penafsiran yang berbeda bagi pembaca.

- a. Peran disini adalah peranan yang dilaksanakan oleh lembaga, Dinas atau Institusi yang melakukan kewenangan dan penugasan yang membidangi urusan Pemadaman Kebakaran
- b. Pemadam Kebakaran adalah Petugas/Orang yang merupakan unsur pelaksana yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sub bidang kebakaran dan Penyelamatan.³⁵
- c. Petugas adalah Anggota Pemadam Kebakaran
- d. Penyelamatan adalah upaya untuk menolong korban akibat kejadian yang membahayakan jiwa
- e. Operasi Penyelamatan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pemindahan dan/atau penghindaran dari suatu kondisi dan tempat bahaya atau terancam ke kondisi/tempat yang lebih aman.
- f. Medis adalah adalah bentuk atau kondisi yang memerlukan pertolongan tenaga kesehatan

³⁴ *Ibid*, hlm.195.

³⁵ Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta nomor 264 Tahun 2016

- g. Darurat disini adalah kondisi yang membahayakan yang memerlukan penanganan oleh Petugas Pemadam Kebakaran atas laporan yang diterima.
- h. Pelayanan Darurat Medis adalah kondisi yang mengancam nyawa, membahayakan diri dan orang lain/lingkungan, adanya gangguan pada jalan nafas, sirkulasi darah, adanya penurunan kesadaran, adanya gangguan motorik/sensorik, dan/atau memerlukan tindakan segera.
- i. Manajemen proteksi kebakaran di perkotaan adalah segala upaya yang menyangkut sistem organisasi, personil, sarana dan prasarana, serta tata laksana untuk mencegah, mengeliminasi serta meminimalisasi dampak kebakaran di bangunan gedung, lingkungan dan kota.

I.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan usulan penelitian tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Pada masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Dalam Bab ini membahas tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, dan Sistematika Penulisan

BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam Bab ini penulis akan menjelaskan tentang Sejarah Pemadam Kebakaran, Nomenklatur Pemadam Kebakaran, Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemadam Kebakaran, Pengertian Tentang Kesehatan, Pengertian Tentang Tenaga Kesehatan dan Batasan-batasan serta kompetensi Tindakan Medis Darurat berupa Bantuan Hidup Dasar.

BAB III Metode Penelitian

Dalam Bab ini penulis membahas secara komprehensif tentang tata cara atau teknik-teknik penelitian baik melihat dari Jenis Penelitian, Sifat Penelitian, Lokasi Penelitian, Data dan Sumber Data, Teknis Pengumpulan Data dan Analisa Data.

BAB IV Hasil dan Pembahasan

Dalam Bab ini Penulis membahas Kewenangan Petugas Pemadam Kebakaran Dalam Tindakan Darurat Medis Bantuan Hidup Dasar dilihat dari kaidah-kaidah hukum dan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB V Penutup

Dalam Bab ini merupakan Abstraksi berupa kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran yang diajukan. yang ditarik dari pembahasan pokok rumusan masalah penelitian.