

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Permasalahan Kebakaran di wilayah Indonesia sampai sekarang merupakan suatu pekerjaan rumah yang perlu segera dibenahi, dengan beberapa permasalahan yang ada mengakibatkan tidak terjawabnya semua harapan Rakyat Indonesia akan pelayanan dari Institusi Pemadam Kebakaran Indonesia yang prima cepa ttanggap serta menjawab harapan masyarakat baik saat terjadi kebakaran ataupun sebelum terjadi kebakaran.

Dari sekian permasalahan yang ada salah satu menyangkut kewenangan Intitusi Pemadam Kebakaran khususnya pada Jajaran Dinas Penanggulangan Kebakaran DKI Jakarta terkait mengungkap bagaimana terjadi suatu kebakaran dan asal muasal kebakaran di Jakarta yang sampai saat ini masih menjadi momok di Ibukota terkait sering terjadi kebakaran yang tidak diketahui asal muasalnya dan tidak terjawabnya sebab-sebab kebakaran apakah merupakan murni kejadian biasa atau sebuah kelalaian (culpa) atau ada unsure kesengajaan (dolus).

Dari data yang penulis coba telusuri di Kantor Suku Dinas Penanggulangan Kebakaran Kota Adminsitasi Jakarta Utara pada Tahun 2020 telah terjadi Kebakaran sebanyak 264 kasus kebakaran, dan belum ada satupun kasus kebakaran tersebut terungkap dan tergolongkan menjadi bagian dari kejadian murni atau kejadian dengan unsur kelalalain atau kesengajaan yang seharusnya mengakibatkan dan mendapatkan konsekuensi hukum agar menjadi terang benderang dan menjadi langkah tindak lanjut dari pelayanan prima sesuai dengan Nawa Cita Pemadam Kebakaran.

Selama ini dalam Peraturan Pembentukan Institusi Pemadam Kebakaran yang tertuang pada Pergub DKI No.264/2016, disebutkan salah satu peran dari Institusi Pemadam kebakaran khususnya di Jajaran Suku Dinas Kota/Kabupaten mengamanatkan tentang Investigasi Kebakaran atau bisa diartikan Penyelidikan Kebakaran.

Dilihat dari sumber daya yang adak hususnya di jajaran Suku Dinas Penanggulangan Kebakaran Kota Adminsitration Jakarta Utara saja terdapat 11 penyidik pegawai negeri sipil, selajutnya adalah (PPNS) sudah dibekali keahlian dan keilmuan tentang Penyelidikan suatu kasus pidana, dari sumber daya yang ada seharusnya bisa dimanfaatkan oleh Dinas dalam bagaimana mengungkap sebab-sebab kebakaran dan selanjutnya merekomendasikan kepada pihak-pihak berwenang jika ditemukan unsure kesengajaan dan/atau kelalaian dalam kejadian kebakaran.

Akan tetapi setelah penulis telaah selama ini dari berbagai sumber yang ada hasil Tanya jawab dan pengalaman mereka masih banyak keterbatasan dari PPNS untuk melakukan investigasi dalam tahap pra-penyelidikan dan sampai proses penyelidikan kebakaran, keterbatasan tersebut secara umum terkait perlindungan PPNS itu sendiri dan kewenangannya dalam memproses penuh dalam penyelidikan.

Berdasarkan fakta di atas menunjukkan tidak berjalannya proses Penyelidikan Kebakaran di Instansi Pemadam Kebakaran oleh PPNS yang mengakibatkan terus tidak terjawabnya keinginan masyarakat akan terang benderangnya kasus-kasus kebakaran di DKI Jakarta. Melihat penjelasan di atas telah jelas bahwa penulis tertarik untuk mengupas adanya permasalahan penelitian hukum tersebut melalui usulan penelitian tesis ini. Dalam usulan penelitian tesis ini penulis tertarik mengangkat dengan judul **“Analisa Yuridis Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Pada Institusi Pemadam Kebakaran Dalam Investigasi Kebakaran”**

## **I.2. Rumusan Masalah**

Melalui paparan pada penjelasan diatas, sehingga penulis membuat rumusan masalah dalam usulan penelitian untuk Tesis ini yaitu :

- 1) Bagaimanakah Peraturan Penyelidikan Kebakaran Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan di Indonesia ?
- 2) Bagaimana Meningkatkan Peran dan Fungsi PPNS Institusi Pemadam Kebakaran Dalam Proses Penyelidikan Terjadinya Kebakaran ?

### **I.3. Tujuan Penelitian**

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

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisa sejauh mana Pengaturan Penyelidikan Kebakaran Berdasarkan Ketentuan PerUndang-undangan di wilayah Indonesia.
- 2) Agar mengetahui dan menganalisa Peran dan Fungsi PPNS Institusi Pemadam Kebakaran Dalam Proses Penyelidikan Terjadinya Kebakaran.

### **I.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bisa member masukan untuk semua pihak dalam menentukan sejauh mana Pengaturan Penyelidikan Kebakaran Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan dan posisi dalam fungsi dan perannya PPNS Institusi Pemadam Kebakaran Dalam Proses Penyelidikan Terjadinya Kebakaran.

### **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 penulis pergunakan ialah :

Teori Norma Hukum dan teori tanggung jawab

#### **1) Teori Norma Hukum**

Pada kenyataanya, dimanapun berada ,manusia adalah maluk yang tidak dapat hidup sendiri. Seccara naluri ,manusia selalu hidup bersama dengan yang lain dalam sebuah lingkungan masyarakat. Hanya dengan Hidup bermasyarakat, dapat bertahan Hidup. Kebutuhan hidup seorang manusia hanya akan terwujud dan terpenuhi apabila manusia itu hidup berdampingan dengan manusia yang lain. Makna hidup dalam sanagatlah Besar untuk manusia dapat bertahan hidup, namun disisi lain, manusia dapat hidup bersama dengan manusia yang lainnya di dalam kehidupan bermasyarakat, dari hal tersebut akan sangatlah besar kemungkinan terjadi komplik atau gesekan didalam kebutuhan dan kepentingan yang sama. Dan mereka pun sama ingin agar kebutuhan dan

kepentingannya terpenuhi. Konflik dan norma-norma dalam kehidupan bermasyarakat sebagai salah satu pedoman dalam bermsayarakat, bertingkah laku yang kemudian disebut sebagai norma sosial.

Apabila manusia dilihat sebagai anggota masyarakat yang dikenal sebagai norma sosial, melalui dua aspek , yaitu: aspek manusia sebagai indipidu dan aspek antar indipidu dalam kaitan dan hubungannya manusia yang satu dengan manusia lainnya dalam hidup bermasyarakat. Aspek indipidu terdapat dalam norma agama dan norma kesusilaan, sedangkan aspek antar indipidu dapat dilihat dan terdapat pada normakesopanan dan norma hukum. Berikut dibawah ini adalah bagan yang dapat menunjukkan mengenai norma-norma sosial yang ada dalam hidup bermasyarakat.<sup>1</sup>

Dalam hidup bermasyarakat ada banyak bermacam –macam norma baik seccara langsung maupun tidak langsung yang bisa mempengaruhi perilaku serta tindakan masyarakat dalam perkumpulannya. Norma-norma yang sangat peka dalam kehidupan bermasyarakat adalah norma adat, norma Agama, dan norma moral. Sedangkan norma hukum timbul bukanlah dari masyarakat tetapi berasal dari suatu Negara yang bersifat wajib untuk dipatauhi oleh setiap masyarkat yang ada di dalamnya. Ada perbedaan dan persamaan antara norma hukum dengan norma- norma lainnya.

Persamaan antara Norma hukum dan norma-norma lainnya adalah bahwa norma-Norma itu merupakan pedoman untuk seseorang bertindak dan selain itu norma-Norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar disebut juga dengan Grund norm. Norma-norma hukum dan norma –norma lainnya memiliki jenjang berlapis serta membentuk hierarki.

Menurut Hans Kelsen Jenjang norma hukum atau Stufen theorie itu berjenjang –jenjang serta berlapis lapis dalam suatu hirarki. Maksudnya adalah suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma

---

<sup>1</sup>SudiknoMertokusumo, Mengenal Hukum, Lyberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 13

yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat Hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar atau Grund norm.

Dinegara kita Republik Indonesia untuk aturan Dasar Negara atau aturan Pokok Negara tertuang dalam BatangTubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta dalam Hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar atau aturan pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan UU (Formellgesetz ) dan peraturan lainnya yang lebi rendah.

Politik hukum Indonesia lebih mengutamakan Hukum tertulis dari pada Hukum tidak tertulis sebagai sumber hukum. Jadi sumber hukum yang utama yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, sumber hukum kedua, maknanya ialah : jika dalam menyelesaikan masalah hukum yang terjadi maka penerapan hukum haruslah merujuk pada peraturan perundang-undangan, jika peraturan perundang-undangan tidak mengatur maka penerapan hukum merujuk pada penerapan hukum tidak tertulis. Sebagaimana di atur di dalam Undang-Undang No.48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Begitu pula dalam Pasal 50 ayat (1) menyatakan bahwa segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut memuat pula pasal tertentu dari peraturan perUndang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertlis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Dari kedua ketentuan tersebut terlihat bahwa Hakim sebagai aparat penegak hukum ketika melakukan penemuan hukum untuk menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi haruslah pertama-tama merujuk pada peraturan perundang-undangan, jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengatur maka hakim memiliki kewajiban untuk menggali nilai-nilai yang hidup di masyrakat yang bisa dimakan sebagai hukum adat atau pun bisa juga dimaknai sebagai hukum kebiasaan yang tentunya

mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat. Walaupun sepintas terlihat bahwa hukum adat memiliki kesamaan pada hukum kebiasaan, namun kedua hal tersebut berbeda. Hukum adat pada dasarnya ialah hukum kebiasaan yaitu hukum yang timbul dari suatu kebiasaan yang dilakukan secara berulang-ulang dimasyarakat, namun hukum adat lebih kepada hukum kebiasaan yang memiliki unsure tradisional. Bila dilihat dari ketentuan pasal 5 ayat (1) UU RI No. 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman sebagaimana yang sudah dibahas di awal, rumusan ketentuan tersebut memberikan kewajiban bagi hakim untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup atau berlaku di masyarakat, kewajiban ini dapat bermakna sebagai kewajiban hukum, namun juga bisa dimaknai sebagai kewajiban moral. Hal ini tentu bisa mengakibatkan dan sangatlah berbeda, jika kewajiban tersebut ialah kewajiban hukum, maka dapat juga dijumpai bahwa keputusan hakim diputuskan tidak berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dimasyarakat sehingga putusan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Berbeda halnya jika kewajiban tersebut dimaknai sebagai kewajiban moral, maka putusan yang tidak mencerminkan nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat akan tetap berkekuatan hukum walaupun secara moral sesungguhnya itu bertentangan dengan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Berkaitan dengan hal di atas, penulis berpendapat bahwa kewajiban hakim dalam menggali nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat hendak dimaknai sebagai kewajiban hukum, sehingga jika dijumpai adanya putusan hakim yang bertentangan dengan nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat, maka putusan hakim tersebut tidak lagi memiliki kekuatan hukum sehingga tidak memiliki akibat hukum apapun.

Jika hukum hanya dimaknai sebagai suatu paksaan lengkap dengan sanksi yang terkait dengan hal dan kewajiban subyek hukum sebagai daya paksanya, sekaligus juga aparat penegak hukum sebagai pelaku penerapan sanksinya, maka kepatuhan manusia hanya akan dijumpai ketika ada aparat penegak hukum.

## 2) *Teori Tanggung Jawab*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggungjawab memiliki arti responsibility atau dapat diartikan sebagai wajib menanggung segala sesuatunya, jika terjadi sesuatu dapat disalahkan, dituntut, dan diancam hukuman oleh penegak hukum dihadapan pengadilan, menerima beban akibat tindakan sendiri / orang lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti liability memiliki arti menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat dari perbuatannya sendiri / perbuatan orang lain yang bertindak untuk dan atas namanya. Tanggung jawab liability memiliki arti juga kewajiban membayar ganti kerugian yang diderita<sup>2</sup> akibat dari perbuatannya sendiri / perbuatan orang lain untuk dan atas namanya.

Sedangkan dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>3</sup>

Menurut Ridwan Halim tanggungjawab hukum didefinisikan sebagai suatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban atau pun kekuasaan. Tanggung jawab Hukum secara umum dapat diartikan sebagai kewajiban dalam melakukan sesuatu / berperilaku menurut tata cara tertentu yang tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.<sup>4</sup>

Namun menurut Purbacaraka Tanggung jawab hukum ialah bersumber / lahir atas penggunaan pascilitas dalam penerapan kemampuan setiap orang untuk menggunakan hak / dan atau melaksanakan kewajibannya sebagai manusia.<sup>5</sup> Ditegaskan lebih lanjut pelaksanaan kewajiban dan penggunaan hak baik yang dilakukan secara tidak memadai maupun dilakukan secara memadai

---

<sup>2</sup> K. Martono, *Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UU RI No. 1 Tahun 2009*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 217

<sup>3</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005).

<sup>4</sup> Khairunnisa, *Kedudukan, Peran dan Tanggung Jawab Hukum Direksi*, (Medan: PascaSarjana, 2008), hlm. 4

<sup>5</sup> Purbacaraka, *PerihalKaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 2010), hlm. 37

pada dasarnya tetaplah harus disertai dengan pertanggung jawaban, bersamaan dengan pelaksanaan kekuasaan.

Pada kenyataannya tanggung jawab ialah suatu konsekuensi yang timbul akibat dari suatu perbuatan yang dilakukan oleh individu. Pertanggungjawaban secara teoritis memiliki kemampuan untuk memenuhi unsure sebagai berikut<sup>6</sup>:

- a. Kemampuan untuk membedakan antara perbuatan yang baik dan perbuatan yang buruk namun sesuai dengan hukum maupun yang melawan hukum.
- b. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya tentang perbuatan baik dan perbuatan yang buruk.

Menurut Hans Kelsen tanggung jawab secara konseptual terbagi menjadi empat bagian yaitu sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggungjawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
- b. Pertanggung jawaban kolektif memiliki arti yaitu seorang individu bertanggung jawaban atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
- c. Pertanggung jawaban yang berdasarkan kesalahan memiliki arti yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya karena kesengajaan dan telah diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.
- d. Pertanggung jawaban secara mutlak memiliki arti bahwa seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya karena dilakukan secara tidak sengaja dan dengan tidak diperkirakan.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2011), hlm. 95.

<sup>7</sup>Hans Kelsen terjemahan Raisul Mutaqien, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), selanjutnya ditulis Hans Kelsen III, hlm.140.



Tanggung jawab secara konseptual ialah suatu kewajiban hukum yang harus dilaksanakan oleh seseorang sesuai dengan apa yang diwajibkan kepadanya. Berkaitan dengan konsep pertanggung jawaban ini Hans Kelsen mengatakan bahwa :

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum ialah konsep tanggung jawab hukum (liability). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa seseorang dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan / berlawanan dengan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet*, karena perbuatannya sendiri yang membuat seseorang bertanggung jawab. Subyek responsibility dan subyek kewajiban hukum ialah sama. Dalam teori tradisional ada 2 jenis tanggung jawab : pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan (based on fault) dan pertanggung jawaban mutlak (absolut responsibility).<sup>8</sup>

Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan bahwa :<sup>9</sup>Sebuah Konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum ialah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu / bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum terhadap perbuatan tertentu / bahwa seseorang bertanggung jawab terhadap suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya yakni bila sanksi ditujukan kepada sipelaku langsung, seseorang bertanggung jawab ditujukan kepada sipelaku langsung, seseorang bertanggung jawab terhadap perbuatannya sendiri. Di dalam kasus ini subyek dari kewajiban hukum.

Menurut Andi Hamzah pengertian tanggung jawab ialah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apapun boleh dituntut, dinyatakan bersalah dan diperkarakan.<sup>10</sup>Tanggung jawab dalam kamus hukum ialah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepada seseorang tersebut.

---

<sup>8</sup>JimlyAsshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsententang Hukum*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006). hlm. 61.

<sup>9</sup>Hans Kelsen, *op.cit*, hlm. 95.

<sup>10</sup>Andi Hamzah, *op.cit*, hlm.54

Setiap tanggung jawab yang dibebankan kepada seseorang tentulah harus memiliki dasar / alasan tertentu sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Sependapat dengan Hans Kelsen, Titik Triwulan mengatakan<sup>11</sup> bahwa pertanggung jawaban haruslah mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seseorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk member pertanggung jawaban.

### c. KerangkaKonseptual

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

- a. Peran 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 di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat sub bidang kebakaran dan penyelamatan.<sup>12</sup>
- c. Petugas adalah Anggota Pemadam Kebakaran
- d. Kebakaran disini adalah dimana terjadinya peristiwa kebakaran yang dimungkinkan terdapat kelalaian yang terjadi yang menjikan api tidak terkendali dan merugikan.
- e. Penyidik disini adalah seorang Pegawai Negeri yang mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan sebab-sebab kebakaran.
- f. Penyelidikan ialah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukansuatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana untuk menentukan dapat / tidaknya penyelidikan.
- g. Investigasi ialah upaya penelitian, penyelidikan, pengusutan, pencarian, pemeriksaan dan pengumpulan data informasi, dan temuan lainnya untuk

---

<sup>11</sup>TitikTriwulan dan ShintaFebrian, *op.cit*

<sup>12</sup>PeraturanGubernur DKI Jakarta Nomor 264 tahun 2016

mengetahui / membuktikan kebenaran / kesalahan sebuah fakta yang kemudian menyajikan kesimpulan terhadap rangkaian temuan dan susunan kejadian<sup>13</sup>.

## **I.6. Sistematika Penulisan**

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

### **BABI Pendahuluan**

Dalam Bab ini membahas tentang latarbelakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, mafaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II Tinjauan Pustaka**

Dalam Bab ini penulis akan menjelaskan tentang tugas pokok dan fungsi Institusi Pemadam Kebakaran, pengertian kebakaran, pengertian peran, fungsi dan jenis penyidik secara umum, pengertian Penyidik Pegawai Negeri Sipil

### **BAB III Metode Penelitian**

Dalam Bab ini penulis terdiri dari jenis penelitian, sifat penelitian, data dan sumber data, teknis pengumpulan data, dan teknik analisis data.

### **BAB IV Hasil dan Pembahasan**

Dalam Bab ini penulis membahas tentang kewenangan penyidik pegawai negeri sipil pada institusi pemadam kebakaran dalam investigasi kebakaran

### **BAB V Penutup**

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

---

<sup>13</sup><https://yuridis.id/dasar-hukum-perbedaan-penyidik-penyidikan-penyelidik-penyelidikan/>, diakses 22april 2021 jam 12.04 WI