

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kepulauan yang berbentuk republik atau lebih lengkapnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang merupakan Salah satu negara yang bentuk pemerintahan republik didasarkan pada konstitusi yang sah. Untuk dapat berinteraksi dan menjalankan roda pemerintahan dari pemerintah kepada masyarakat maka diatur berdasarkan atas hukum dan aturan tertulis.¹

Pada dasarnya, Indonesia merupakan negara hukum, terdapat atau diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensinya adalah segala sesuatu hal yang dilakukan negara Indonesia baik dari pemerintahan paling atas dan paling terbawah tentunya berdasarkan kepada aturan hukum. Republik Indonesia adalah Negara Indonesia didasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) bukan atas dasar kekuasaan belaka (*machtstaat*), hal ini mengandung makna bahwasannya negara yang didasarkan atas hukum, hukum harus menampilkan perannya secara mendasar sebagai titik sentral dalam kehidupan orang perorang, masyarakat maupun berbangsa dan bernegara”. Menurut Utrecht, hukum adalah himpunan peraturan-peraturan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.²

¹ Fauzan Canigo, “*Denda Administratif Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Selama Masa Pembatasan Sosial Berskala Besar Perspektif Hukum Islam*”. (Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021), hlm 1.

² Dewa Gede Sudika Mangku, “*Pengantar Ilmu Hukum*”. (Lakeisha, Jawa Tengah, 2020), hlm 2.

Dalam struktur ketatanegaraan modern, tugas negara atau pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya Peraturan Perundang-Undangan di berbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.³ Sejak negara pemerintah mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga semakin intensif, yang salah satunya adalah memberikan pelayanan kesehatan.

Infeksi *Corona Virus Disease 2019* disebut *Covid-19* pertama kali ditemukan di kota Wuhan, China pada akhir Desember 2019. Menurut Janner simarmata, dkk dalam bukunya *Covid-19 seribu satu wajah*, virus ini merupakan jenis virus varian baru yang memiliki tingkat penyebaran atau penularan lebih tinggi dibandingkan virus varian sebelumnya.⁴ Dilansir dari *World Health Organization (WHO)*, *Corona Virus Disease 2019* menyebabkan infeksi pernafasan mulai dari flu biasa hingga penyakit yang lebih parah seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)*, dan *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*. Penyebaran virus ini juga tergolong mudah dan bisa terjadi lewat banyak hal, contohnya *droplets* atau tetesan

³ Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*". (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000), hlm 181.

⁴ Janner Simarmata, "*Covid-19 Seribu Satu Wajah*". (Yayasan Kita Menulis, Medan, 2021), hlm 2.

cairan yang asalnya dari semburan bersin atau batuk, kontak langsung dengan penderita seperti sentuhan, contohnya berjabat tangan, memegang benda atau permukaan yang terdapat virus padanya, yang setelahnya menyentuh bagian tubuh seperti mata, hidung atau mulut tanpa mencuci tangan terlebih dahulu, serta berbagai bentuk penularan lainnya.⁵ Selain itu, dampak *Corona Virus Disease 2019* sangat merusak, termasuk korban jiwa, gangguan pada program pendidikan, perlambatan aktivitas sosial, ekonomi, dampak psikologis dan perilaku yang sangat mengganggu masyarakat.

Dengan melihat fenomena ini, membuat Walikota menerbitkan peraturan untuk mengatur masyarakat untuk menghindari dan mengurangi resiko tertularnya *Corona Virus Disease 2019*. Salah satu peraturan yang dibuat adalah menggunakan masker dengan baik, mencuci tangan secara teratur, menjaga jarak dan menghindari kerumunan, tentunya ini bertujuan untuk mengurangi penularan virus yang sangat cepat. Pemerintah terus melakukan berbagai cara untuk mengatur masyarakat. Dengan adanya, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* di Daerah. Kepala Daerah diinstruksikan untuk membuat Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Walikota yang memuat sanksi pelanggaran kewajiban yang dimuat

⁵ Data World Health Organization (WHO), *Worldmeters.info* (UN Population Division, BPS, per tanggal 04 Oktober 2022 Pukul 09.47).

dalam protokol kesehatan.

Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap negara.” Berdasarkan definisi tersebut terdapat empat unsur sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, sebagai reaksi atas ketidak patuhan.⁶

JJ. Oostenbrink berpendapat “sanksi administratif adalah sanksi kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara.”⁷

Selanjutnya, dengan adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Daerah. Tersebut Walikota Tanjungpinang telah menerbitkan Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 di Kota Tanjungpinang. Ruang lingkup dari Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020 sebagaimana telah diatur dalam Pasal 3 adalah.

⁶ Kun Budianto Muhammad Sadi, “*Hukum Administrasi Negara*”. (Kencana, Jakarta, 2021), hlm 244.

⁷ Muhammad Sadi, *Op., Cit*, hlm 157.

- a. Pelaksanaan;
- b. Monitoring dan evaluasi;
- c. Penegakan hukum dan sanksi;
- d. Sosialisasi dan partisipasi; dan
- e. Pendanaan.⁸

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 di Daerah, bukan jenis Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Pengamat Hukum Tata Negara Pery Rehendra Sucipta dikutip dari sijoritoday.com menyatakan bahwa Peraturan Walikota Nomor 44 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan yang di terbitkan oleh Walikota Tanjungpinang cacat materil. Peraturan Walikota tersebut dinilai melanggar Pasal 15 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 238 Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta Pasal 5 Permendagri tentang Produk Hukum Daerah. Peraturan yang memuat pembebanan biaya paksaan, ancaman pidana, sanksi administratif, teguran tertulis, penghentian sementara/tetap kegiatan, pencabutan sementara/tetap izin, dan denda administratif seharusnya diatur di

⁸ Peraturan Walikota Nomor 44 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Di kota Tanjungpinang.

dalam Peraturan Daerah. “Seharusnya Keputusan menerapkan sanksi denda ataupun pembebanan biaya paksaan kepada masyarakat telah mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat di daerah dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat di daerah.”⁹

Selanjutnya, menurut Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau, Patris Yusrian Jaya dikutip dari TribunBatam.id menyatakan bahwa keliru bila Peraturan Walikota bisa menerapkan sanksi denda. “Apalagi sanksi denda bagi pelanggar protokol kesehatan dengan dasarnya hanya Peraturan Walikota.” Sanksi denda bisa diterapkan bila aturan itu sudah menjadi Peraturan Daerah.¹⁰

Adapun materi muatan Peraturan Kepala Daerah dalam hal Peraturan Walikota berdasarkan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa Peraturan Perundang-Undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut di atas materi muatan Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Peraturan Walikota hanya terkait dua hal yaitu :

⁹ Pengamat Nilai Perwako Tanjungpinang tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Prokes Cacat Materil, 26 November 2020, <https://sijoritoday.com/2020/11/26/pengamat-nilai-perwako-tanjungpinang-tentang-penerapan-disiplin-dan-penegakan-hukum-prokes-cacat-materil/>. Diakses pada tanggal 19 Januari 2024, pukul 15.17. WIB.

¹⁰ Sanksi Denda Pelanggaran Prokes di Perwako Tanjungpinang 44 Tahun 2020 Dikritik Wakajati Kepri, 22 Juli 2001, <https://batam.tribunnews.com/2021/07/22/sanksi-denda-pelanggar-prokes-di-perwako-tanjungpinang-442020-dikritik-wakajati-kepri> diakses pada tanggal 19 Januari 2024, pukul 16.04. WIB.

- a. Melaksanakan Peraturan Daerah
- b. Atas kuasa Peraturan Perundang-Undangan.¹¹

Selanjutnya, walaupun dalam rangka Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 di Kota Tanjungpinang tersebut dalam rangka melaksanakan kuasa dari yang lebih tinggi sebagaimana pada huruf b di atas, dalam hal ini Peraturan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 di Daerah, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bukan jenis dari Peraturan Perundang-Undangan.¹²

Lebih lanjut, menurut Pasal 238 ayat (4) yang dimana sanksi administratif hanya dapat diatur dalam Peraturan Daerah. Sanksi administratif yang dimaksud sebagaimana diatur dalam ayat 5 adalah.

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penghentian sementara kegiatan;
- d. Penghentian tetap kegiatan
- e. Pencabutan sementara izin
- f. Pencabutan tetap izin

¹¹ Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- g. Denda administratif; dan /atau
- h. Sanksi administratif lain sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan¹³

Berdasarkan Pasal 238 ayat 4 tersebut Peraturan walikota tersebut juga tidak dapat memuat sanksi administratif. Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan, peneliti merasa perlu untuk melakukan penelitian terkait permasalahan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini yang berjudul **“Analisis Yuridis Terhadap Sanksi Pelanggaran Penerapan Disiplin Protokol Kesehatan Kota Tanjungpinang (Studi: Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020).”**

1.2 Rumusan Masalah

★ Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka Penulis menetapkan dua rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah materi muatan Peraturan Kepala Daerah menurut ketentuan Undang-Undang yang berlaku?
2. Apa dasar kewenangan Walikota mengatur sanksi administratif dalam Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020?

¹³ Pasal 238 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui materi muatan Peraturan Kepala Daerah menurut ketentuan Undang-Undang yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dasar kewenangan Walikota mengatur sanksi administratif dalam Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 44 Tahun 2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini terdiri dari manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, manfaat yang paling utama adalah memberikan pengetahuan dan pemahaman, serta dapat mengembangkan teori dan konsep dari ilmu hukum, yang berkaitan dengan Peraturan Walikota Nomor 44 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 di Kota Tanjungpinang.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis yaitu penelitian ini diharapkan agar mampu memberikan kontribusi dalam pelaksanaan hukum di indonesia, terutama bagi para pejabat, badan lembaga atau komisi pemerintahan dalam menetapkan suatu peraturan yang tidak bertentangan dengan hukum agar tercipta penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Selain itu, secara akademis

diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti lainnya dalam pengembangan ilmu dan penelitian objek serupa yang lebih spesifik bagi pembaca dan masyarakat umum dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan.

