

**PEMBATASAN MAKNA SANKSI KERJA SOSIAL UNTUK
MEWUJUDKAN PRINSIP PEMERINTAHAN YANG BAIK
(Analisis Yuridis Peraturan Walikota Bontang Nomor 21
Tahun 2020)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum

Oleh:

**SHERLY DESEMBER
NIM. 175010100111119**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2020**



HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi

: PEMBATASAN MAKNA SANKSI KERJA
SOSIAL UNTUK MEWUJUDKAN PRINSIP
PEMERINTAHAN YANG BAIK (Analisis
Yuridis Peraturan Walikota Bontang
Nomor 21 Tahun 2020)

Identitas Penulis

a. Nama

: Sherly Desember

b. Nim

: 175010100111119

Konsentrasi

: Hukum Administrasi Negara

Jangka Waktu Penelitian

: 4 Bulan

Disetujui pada tanggal

: 13 April 2021

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Lutfi Effendi, S.H., M. Hum.

Amelia Ayu Paramitha, S.H., M.H

NIP. 196008101986011002

NIP. 2016078704272001

Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Hukum



Dr. Sukarmi, S.H., M. Hum.

NIP.196705031991032002

HALAMAN PENGESAHAN

PEMBATASAN MAKNA SANKSI KERJA SOSIAL UNTUK MEWUJUDKAN PRINSIP PEMERINTAHAN YANG BAIK (Analisis Yuridis Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020)

SKRIPSI Oleh:

SHERLY DESEMBER
NIM. 175010100111119

Skripsi ini telah dipertahankan dihadapan Majelis Penguji pada tanggal 30
April 2021 dan disahkan pada tanggal: 30 April 2021

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Lutfi Effendi, S.H., M. Hum.
NIP. 196008101986011002



Amelia Ayu Paramitha, S.H., M.H.
NIK. 2016078704272001

Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Hukum



Dr. Sukarmi, S.H., M. Hum.
NIP. 196705031991032002

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
RINGKASAN.....	vii
SUMMARY.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Orisinalitas Penelitian.....	7
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis Penelitian	11
2. Pendekatan Penelitian	12
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	13
4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	15
5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	15
6. Definisi Konseptual.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	18
A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan	18
B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum	20
C. Tinjauan Umum Tentang Sanksi Administratif dan Sanksi Kerja Sosial.....	23
D. Tinjauan Umum Tentang Prinsip Pemerintahan yang Baik.....	31
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	37
A. Pembatasan Makna Sanksi Kerja Sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang Berdasarkan Prinsip Umum Pemerintahan yang Baik.	37
B. Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Orang Yang Melakukan Pelanggaran Protokol Kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020.....	57

BAB IV PENUTUP	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	73

DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

Tabel 3. 1 Perbandingan Sanksi Kerja Sosial	45
---	----



RINGKASAN

SHERLY DESEMBER, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, Maret 2021, **"PEMBATASAN MAKNA SANKSI KERJA SOSIAL UNTUK MEWUJUDKAN PRINSIP PEMERINTAHAN YANG BAIK (Analisis Yuridis Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020)."** Lutfi Effendi, S.H., M. Hum., Amelia Ayu Paramitha, S.H., M.H.

Penulisan skripsi yang dilakukan oleh penulis dalam hal ini dilatarbelakangi dari adanya permasalahan yang ada di masyarakat terkait dengan pengaturan mengenai sanksi kerja sosial sebagai salah satu bentuk pemberian sanksi administratif dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease* 2019. Sebagaimana kita ketahui, belakangan ini penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) di Indonesia sangat memberikan dampak yang buruk terhadap kehidupan masyarakat yang ada saat ini. Untuk itu, negara (pemerintah) dituntut untuk dapat melakukan sebuah control dan/atau pengendalian atas penyebaran Covid-19 tersebut dimasyarakat. Salah satu cara yang dilakukannya adalah dengan penerapan protokol kesehatan Covid-19.

Agar masyarakat dapat mematuhi segala protokol kesehatan yang ada, maka dalam hal ini Pemerintah Pusat melalui Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease* 2019. Dalam Instruksi Presiden tersebut, daerah diberikan wewenang untuk membuat suatu Peraturan Gubernur/Peraturan Walikota/Peraturan Bupati yang muatan isinya terkait dengan peningkatan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19. Salah satu muatan yang dapat diatur dalam peraturan tersebut adalah mengenai pemberian sanksi administratif bagi para pelanggar protokol kesehatan yang ada.

Namun sangat disayangkan, pengaturan mengenai sanksi administratif berupa pemberian sanksi kerja sosial yang ada di tiap produk hukum daerah memiliki perbedaan pengaturan. Di Indonesia, pemberian sanksi kerja sosial sebagai bentuk pemberian sanksi administratif dapat dikatakan sebagai suatu hal yang jarang ditemukan. Oleh karena itu, batasan-batasan mengenai sanksi kerja sosial tersebut

juga tidak dapat ditemukan rumusan yang jelas dan pasti. Berdasarkan hal tersebut, pada akhirnya penulis menarik 2 (dua) rumusan masalah yang ada, yakni: 1) Bagaimana Pembatasan Makna Sanksi Kerja Sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang Berdasarkan Prinsip Umum Pemerintahan Yang Baik? Dan; 2) Bagaimana Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Orang yang Melakukan Pelanggaran Protokol Kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020?

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam skripsi ini adalah metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute approach*) dan pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*). Terkait dengan bahan hukum yang digunakan oleh penulis itu sendiri terdiri dari 3 (tiga) jenis bahan yang ada, yakni Bahan Hukum Primer, Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dari penelitian ini dilakukan melalui model kepustakaan (*Library research*). Sedangkan teknik analisis yang digunakan oleh penulis adalah dengan teknik analisis penafsiran secara sistematis dan penafsiran secara gramatikal.

Dari permasalahan yang penulis teliti, dalam hal ini didapatkan suatu kesimpulan bahwasannya batasan makna sanksi kerja sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang berdasarkan prinsip umum pemerintahan yang baik (AAUPB) semestinya disesuaikan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dilaksanakan dalam koridor kewenangan yang terdapat dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 itu sendiri yang tidak mencabut hak masyarakat dan merupakan usaha untuk mengembalikan kepada keadaan seperti semula. Selain itu, bentuk perlindungan hukum bagi orang yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 dapat diberikan melalui perlindungan secara *preventif* dan *represif*.

SUMMARY

SHERLY DESEMBER, Administrative Law, Faculty of Law, Brawijaya University of Malang, March 2021, **"LIMITATION OF THE MEANING OF SOCIAL WORK SANCTIONS TO MAKE GOOD GOVERNMENT PRINCIPLES (Juridical Analysis of Bontang Mayor Regulation Number 21 Years 2020)." Lutfi Effendi, S.H., M. Hum., Amelia Ayu Paramitha, S.H., M.H.**

The thesis writing done by the author in this case is motivated by the existence of problems that exist in society related to the regulation of social work sanctions as a form of administrative sanctions in Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020 concerning the Application of Discipline and Law Enforcement of Health Protocols as Preventive Efforts and Control of Coronavirus Disease 2019. As we all know, recently the spread of Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) in Indonesia has had a devastating impact on the lives of people today. For this reason, the state (government) is required to be able to exercise control and / or control over the spread of Covid-19 in the community. One of the ways this is done is by implementing the Covid-19 health protocol.

In order for the public to comply with all existing health protocols, in this case the Central Government through the President issued Presidential Instruction Number 6 of 2020 concerning Increasing Discipline and Law Enforcement of Health Protocols in Prevention and Control of Coronavirus Disease 2019. In this Presidential Instruction, regions are given the authority to make a Governor Regulation/Mayor Regulation/Regent Regulation whose contents are related to improving discipline and enforcement of health protocol laws in the prevention and control of Covid-19. One of the contents that can be regulated in this regulation is the provision of administrative sanctions for violators of existing health protocols.

Unfortunately, however, the regulations regarding administrative sanctions in the form of social work sanctions that exist in each regional law product have different regulations. In Indonesia, the provision of social work sanctions as a form of administrative sanctions can be said to be something that is rarely found. Therefore, the limitations regarding the social work sanctions cannot be found clear and definite formula. Based on this, in the end the authors drew 2 (two) formulas of the existing problems, namely: 1) How to Limit the Meaning of Social Work Sanctions in Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020 Based on the

General Principles of Good Governance? And; 2) What is the form of legal protection for people who violate health protocols in the Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020?

The research method used by the author in this thesis is a normative juridical method using the statutory approach and the conceptual approach. Related to the legal materials used by the author itself consists of 3 (three) types of existing materials, namely Primary, Secondary, and Tertiary Legal Materials. The technique of collecting legal materials from this research is carried out through a library research model. While the analysis technique used by the author is the analysis technique of systematic interpretation and grammatical interpretation.

From the problems that the author examined, in this case a conclusion was drawn that the limitation of the meaning of social work sanctions in Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020 which is based on the general principles of good governance (AAUPB) should be adjusted to the authority of the Regency/City Government in government administration and implemented. in the corridor of authority contained in the Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020 itself which does not revoke the rights of the community and is an attempt to return it to its original state. In addition, a form of legal protection for people who violate health protocols in Bontang Mayor Regulation Number 21 of 2020 can be provided through preventive and repressive protection.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Beberapa bulan yang lalu, tepatnya dibulan Maret 2020, *World Health Organization* (WHO) secara resmi menetapkan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19/SARS-Cov-2/Virus Corona) sebagai pandemi, yang tentu saja hal tersebut mendadak menjadi sebuah pusat perhatian dunia. Menurut KBBI, arti dari kata pandemi adalah suatu wabah yang berjangkit serempak dimana-mana meliputi daerah geografi yang luas. Pada dasarnya penetapan Covid-19 sebagai pandemi oleh WHO bukan karena keganasan dari virus tersebut, melainkan lebih kepada penyebaran Covid-19 yang meluas keseluruh dunia. Penyebaran virus yang masif tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan sebuah malapetaka bagi seluruh manusia di dunia.

Pada umumnya, orang yang terkena virus corona/Covid-19 akan mengalami gejala ringan ataupun sedang. Biasanya gejala-gejala tersebut berupa demam dan batuk ataupun gangguan terhadap sistem pernapasan manusia. Resiko tertinggi bila seseorang menderita Covid-19 adalah dapat menyebabkan seseorang tersebut meninggal dunia. Melihat hal tersebut, maka dari itu saat ini pandemi Covid-19 adalah merupakan ancaman yang serius bagi kesehatan masyarakat di Indonesia. Mengingat seriusnya dampak yang ditimbulkan dari wabah penyakit menular tersebut (dalam hal ini Covid-19), maka dalam hal ini berbagai macam upaya dan/atau tindakan untuk menanggulangi pandemi tersebut telah dilakukan oleh elemen Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Tenaga Kesehatan, TNI, Polri serta elemen masyarakat yang ada. Salah satu upaya untuk mencegah penyebaran serta kematian yang diakibatkan oleh pandemi Covid-19 tersebut, dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan berbagai instrumen yang ada.

Salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk melakukan tindakan penanggulangan Pandemi Covid-19 tersebut adalah melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan mengingat Indonesia adalah merupakan negara hukum. Prinsip negara hukum itu sendiri dapat dilihat dalam konstitusi negara, yakni pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disebut dengan

UUD NRI 1945. Keberadaan pasal tersebut mengamanatkan bahwa segala bentuk tindakan negara harus diatur melalui hukum yang ada. Hal yang demikian juga sebagaimana yang diungkapkan oleh **Soepomo**, yang mana menyatakan bahwa:¹

"...Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum. Artinya negara akan tunduk kepada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula pada badan dan alat-alat perlengkapan negara."

Jika dilihat pada keadaan yang ada saat ini, maka penggunaan instrumen atas peraturan perundang-undangan yang ada sebagai wujud upaya penanggulangan Covid-19 telah dilakukan oleh pemerintah di tingkat Pusat maupun Daerah. Sebagaimana kita ketahui, upaya pencegahan dan penanganan Covid-19 di Indonesia itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari peran Pemerintah Daerah yang dalam hal ini juga ikut berperan aktif mewujudkan hal tersebut. Melihat hal tersebut, salah satu bentuk contoh keterlibatan Pemerintah Daerah dalam upaya pencegahan dan penanggulangan Covid-19 dapat kita lihat di wilayah Kota Bontang yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur. Menjadi salah satu wilayah yang melakukan tindakan penanganan wabah Covid-19, sebagai upaya mewujudkan penanggulangan Covid-19 di daerah, Kota Bontang dalam hal ini menggunakan instrumen Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (selanjutnya disebut dengan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020).

Pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 salah satu cara yang harus dilakukan untuk pencegahan penyebaran Covid-19 adalah dengan mematuhi protokol kesehatan yang telah ditetapkan. Dalam ketentuan **Pasal 4** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dijelaskan bahwasannya protokol kesehatan yang harus dilakukan secara perorangan meliputi:

1. Menggunakan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung hingga dagu ketika keluar rumah atau bertemu dengan orang yang tidak diketahui status kesehatannya;
2. Mencuci tangan secara berkala dengan sabun dan air mengalir;

¹ Dewa Gede Atmaja. **Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum**. Setara Press. Malang. 2015. Hlm 124.

3. Melakukan pembatasan interaksi fisik; dan
4. Menjaga ketahanan tubuh dan menerapkan perilaku hidup sehat.

Terkait dengan protokol kesehatan diatas, maka dalam hal ini setiap orang yang berada di wilayah hukum Kota Bontang harus dapat mentaati ketentuan sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 4 Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut. Bilamana ditemukan pelanggaran atas protokol kesehatan tersebut, maka terhadap pelanggar tersebut dapat dikenakan sanksi administratif yang ada. Pengaturan mengenai sanksi administratif itu sendiri diatur lebih lanjut pada **Pasal 7 ayat (1)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020. Adapun sanksi administratif sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7 diberikan dalam bentuk:

1. Teguran lisan;
2. Kerja sosial; dan
3. Tindakan polisional.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat ditarik suatu pengertian bahwasannya terhadap pelanggaran protokol kesehatan yang diatur oleh Pasal 4 Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dapat dikenakan sanksi administratif yang ada, salah satunya yakni berupa sanksi kerja sosial (sebagaimana terdapat pada **Pasal 7 ayat 1** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020). Mengenai sanksi kerja sosial, maka pengaturan lebih lanjutnya, yakni **Pasal 7 ayat (3)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 menjelaskan bahwa kerja sosial meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pembacaan janji patuh protokol kesehatan;
2. Aktivitas fisik paling lama 15 menit; dan
3. Membersihkan fasilitas umum paling lama 30 menit.

Jika merujuk pada angka 2 ketentuan **Pasal 7 ayat (3)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, maka aktivitas fisik yang dapat dikenakan sebagai sanksi administratif meliputi hal-hal yang berkaitan dengan *push up*, *sit up*, lari dan atau aktivitas sejenis. Penjelasan mengenai aktivitas fisik itu sendiri diatur lebih lanjut dalam **Pasal 7 ayat (4)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020.

Penegakan hukum atas Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 itu sendiri, khususnya atas penerapan sanksi administratif di Kota Bontang sudah dilakukan

sejak bulan Agustus tahun 2020, dan setidaknya telah merazia ratusan pelanggar protokol kesehatan.² Dari kegiatan penegakan hukum atas Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) tersebut didapatkan fakta bahwasannya pelanggar protokol kesehatan berasal dari berbagai macam latar belakang yang ada, mulai dari pelajar, pegawai, hingga Pegawai Negeri Sipil.³ Dari kegiatan tersebut, rata-rata sanksi yang diberikan kepada pelanggar protokol kesehatan yang berjenis kelamin laki-laki adalah berupa hukuman *pushup* dan/atau aktivitas fisik lainnya. Sedangkan untuk pelanggar perempuan, sanksi yang diberikan berupa pembacaan janji patuh protokol kesehatan.

Pada dasarnya, pemberian sanksi administratif sebagaimana yang tertuang pada **Pasal 7 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut mempertimbangkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Viruse Disease 2019* (selanjutnya disebut dengan Inpres Nomor 6/2020). Dibentuknya Inpres Nomor 6/2020 oleh Presiden itu sendiri juga dimaksudkan sebagai salah satu upaya dalam penanggulangan penyebaran Covid-19 di Indonesia. Salah satu poin yang diatur dalam Inpres Nomor 6/2020 tersebut adalah memerintahkan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk dapat menyusun dan membentuk Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur mengenai pelaksanaan penegakan protokol kesehatan. Poin mengenai hal tersebut dapat kita lihat pada **Poin 6 Huruf (a)** Inpres Nomor 6/2020.

Segala ketentuan aturan yang dibentuk oleh Kepala Daerah tersebut, berkaitan dengan pelaksanaan penegakan protokol kesehatan Covid-19 dalam hal ini juga harus memuat mengenai pengaturan sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan yang ada. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan pada **Poin 6 Huruf (b) Angka 5** Inpres Nomor 6/2020, yang berbunyi:

² Ekspos Kaltim. **Razia Masker di Bontang, 70 Pengendara Terjaring**. Ekspos Kaltim (online). <https://www.eksposkaltim.com/berita-11226-razia-masker-di-bontang-70-pengendara-terjaring.html>. Diakses pada 22 September 2020.

³ Romi Ali Darmawan. **Tiga ASN Terjaring Razia Masker di Lingkungan Pemkot Bontang**. Koran Kaltim (online). <https://korankaltim.com/read/bontang/35911/tiga-asn-terjaring-razia-masker-di-lingkungan-pemkot-bontang>. Diakses pada 22 September 2020.

"5) memuat sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang dilakukan oleh perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum."

Sementara pada **Poin 6 Huruf (b) Angka 6** Inpres Nomor 6/2020 dijelaskan bahwa:

"6) sanksi sebagaimana dimaksud pada angka 5) berupa:

- a) teguran lisan atau teguran tertulis;
- b) kerja sosial;
- c) denda administratif; atau
- d) penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan usaha."

Lebih lanjut, dalam pembentukan dan penetapan peraturan daerah oleh Kepala Daerah, khususnya dalam hal pemberian sanksi di dalam aturan tersebut (peraturan daerah) harus memperhatikan dan menyesuaikan dengan kearifan lokal yang dimiliki oleh masing-masing daerah.⁴

Inpres Nomor 6/2020 yang digunakan sebagai acuan dalam membentuk peraturan Gubernur, Walikota/Bupati dalam hal ini terkait dengan sanksi pelanggar protokol kesehatan memberikan konsep mengenai kerja sosial sebagai sanksi. Kerja sosial secara gramatikal dapat dikatakan sebagai "*A community sentence combines punishment with activities carried out in the community*" atau hukuman yang menggabungkan antara pelaksanaan sanksi pidana dengan aktivitas sosial yang dilakukan ditengah masyarakat.⁵ Definisi lain mengenai kerja sosial itu sendiri menjelaskan "*A community sentence is when a person who is convicted of a crime is not sentenced to jail, but is instead sentenced to perform community service for a certain amount of hours. This kind of sentence is often given to first offenders who have not committed very serious types of crimes.*"⁶

Dari kedua definisi tersebut dapat digambarkan bahwasannya sanksi sosial memiliki konsep penghukuman terhadap pelaku kejahatan untuk melakukan

⁴ Poin 6 Huruf c Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020.

⁵ Anonim, **Community Sentence**, <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/community-sentences/>. Diakses pada 23 September 2020.

⁶ Ibid.

tindakan pelayanan sosial tanpa dibayar dalam jangka waktu tertentu sebagai bentuk hukuman. Sanksi Kerja Sosial sebagai sanksi memiliki tafsiran yang luas dan sebelumnya tidak dikenal dalam konsep pemberian sanksi di Indonesia yang hanya mengenal sanksi pidana, perdata dan sanksi administratif.⁷ Bentuk sanksi kerja sosial merupakan sesuatu yang baru dalam praktek penegakan hukum, terutama pada masa pandemi Covid-19 ini. Hal yang demikian dimaksudkan sebagai respon cepat atas penegakan protokol kesehatan. Pembentukan sanksi kerja sosial diberbagai daerah di Indonesia bermacam-macam bentuknya karena tidak ada batasan definisi maupun parameter yang jelas dalam pembentukan sanksi kerja sosial sehingga rawan menimbulkan tindakan maladministrasi dalam penerapan hukumnya.⁸

Beragam sanksi kerja sosial yang berupa aktivitas fisik dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tidak menunjukkan adanya kontribusi sosial kepada masyarakat atau lingkungan sehingga sulit untuk dikatakan bahwa bentuk-bentuk sanksi tersebut merupakan tindakan kerja sosial, maka dari itu perlu ada pembatasan makna terhadap konsep serta pelaksanaan sanksi kerja sosial terhadap pelanggar protokol kesehatan Covid-19 yang mempertimbangkan:

1. Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Prinsip umum pemerintahan yang baik;
3. Hak asasi manusia dan konstitusional warga negara; dan
4. Kearifan lokal yang berlaku di masyarakat suatu daerah.

Dengan adanya permasalahan yang belum terjawab diatas, oleh karena itu penulis dalam hal ini ingin mengkaji lebih dalam lagi permasalahan tersebut beserta dengan pembahasannya, yang akan dituangkan dalam penelitian penulis yang berjudul **"PEMBATASAN MAKNA SANKSI KERJA SOSIAL UNTUK MEWUJUDKAN PRINSIP PEMERINTAHAN YANG BAIK (Analisis Yuridis Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020)."**

⁷Shanti Rachmadsyah. **Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, dan Administratif)**. Online. Hukum Online <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/>. Diakses pada 23 September 2020.

⁸Asep Cahyana. **Sanksi (Kerja) Sosial bagi Pelanggar Protokol Covid-19**. <https://news.detik.com/kolom/d-5176674/sanksi-kerja-sosial-bagi-pelanggar-protokol-covid-19>. Diakses pada 23 September 2020.

B. Orisinalitas Penelitian

No	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul dan Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
1	Sellvi Dwi Ardiany – Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang	Kebijakan Pidana Kerja Sosial Dalam Rangka Penuangan Ide Individualisasi Pidana – Skripsi (Tahun 2015)	1. Bagaimana Penuangan Ide Individualisasi Pidana tentang Pidana Kerja Sosial dalam Hukum Pidana Positif? 2. Bagaimana Potensi Ide Individualisasi Pidana tentang Pidana Kerja Sosial Diatur dalam Hukum Pidana yang Akan Datang?
2	Wafda Vivid Izziyana dan Arham Anom Besari – Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo	Pengintegrasian Pidana Kerja Sosial dalam Sistem Hukum Nasional – Justitia Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surabaya (Tahun 2017)	1. Bagaimanakah Mengintegrasikan Penerapan Pidana Kerja Sosial dalam Sistem Hukum yang Berlaku di Indonesia? 2. Apakah Efek Samping Dari Pelaksanaan Pidana Kerja Sosial Apabila Diterapkan di Indonesia?
3	Rizqi Aminulloh Ibrahim – Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia	Gagasan Sanksi Pidana Kerja Sosial (<i>Community Service Order</i>) terhadap Pidana Korupsi Prospektif Teori Analisis Ekonomi Mikro Dalam Hukum Pidana – Skripsi (Tahun 2019)	1. Bagaimana Model yang Ideal Terhadap Penjatuhan Sanksi Pidana Kerja Sosial Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi? 2. Bagaimana Format yang Ideal Terhadap Penjatuhan Sanksi Pidana Kerja Sosial Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi?

Jika merujuk pada tabel orisinalitas diatas, maka dalam hal ini penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan oleh penulis terdahulu. Pada penelitian yang dilakukan oleh penulis Sellvi Dwi Ardiany, yang menjadi fokus penelitian penulis tersebut adalah mengenai penerapan ide individualisasi pidana tentang pidana kerja sosial dalam hukum pidana positif dan potensi yang akan muncul dikemudian hari dari adanya penerapan ide individualisasi pidana tentang pidana kerja sosial dalam hukum pidana positif tersebut. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini lebih cenderung untuk membahas mengenai batasan makna sanksi kerja sosial dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai bentuk pemberian sanksi administratif yang berdasarkan prinsip umum pemerintahan yang baik.

Perbedaan penelitian antara penulis saat ini dengan penelitian terdahulu lainnya yang terdapat dalam tabel orisinalitas diatas juga dapat kita lihat dalam penelitian penulis saat ini dengan penelitian penulis Wafda Vivid Izziyana dan Arham Anom Besari. Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis Wafda Vivid Izziyana dan Arham Anom Besari, yang menjadi fokus penelitian tersebut adalah mengenai pengintegrasian sanksi kerja sosial dalam sistem hukum pidana nasional. Maksud dari penelitian tersebut adalah untuk memberikan gambaran bahwasannya sanksi kerja sosial jauh lebih bermanfaat daripada pidana penjara. Sementara itu, penelitian penulis saat ini lebih menggunakan prinsip pemerintahan umum yang baik sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang ada terkait dengan pemberian sanksi sosial sebagai sanksi administratif dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Sedangkan jika dikaitkan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis Rizqi Aminulloh Ibrahim, penelitian penulis saat ini jelas memiliki sudut pandang penelitian yang berbeda. Jika pada penelitian penulis Rizqi Aminulloh Ibrahim lebih membahas terkait gagasan sanksi pidana kerja sosial (*community service order*) terhadap pidana korupsi, maka pada penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini tidak membahas mengenai hal tersebut. Penulis saat ini mencoba untuk mencari batasan makna sanksi kerja sosial sebagai sanksi administratif. Selain itu, penelitian saat ini juga tidak menggunakan sudut pandang teori analisis ekonomi mikro dalam hukum pidana, melainkan lebih menggunakan sudut pandang prinsip pemerintahan yang baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dalam hal ini penulis menarik 2 (dua) rumusan masalah yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada, yakni:

1. Bagaimana pembatasan makna sanksi kerja sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang berdasarkan prinsip umum pemerintahan yang baik?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi orang yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020?

C. Tujuan Penelitian

Dengan didasarkan pada rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini, maka penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis batasan makna sanksi kerja sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang berdasarkan prinsip umum pemerintahan yang baik.
2. Menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi orang yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak baik secara teoritis maupun secara praktis, adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dibidang Ilmu Hukum khususnya dalam Hukum Administrasi Negara. Penelitian yang dilakukan oleh penulis juga diharapkan dapat memberikan manfaat lain khususnya yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam kaitannya dengan pemenuhan hak asasi nya sebagai manusia terhadap segala bentuk tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang ada. Secara teoritis, penelitian yang dilakukan oleh penulis ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan studi

lanjutan ataupun sumbangsih pemikiran ilmiah lainnya yang digunakan untuk melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada perkembangan ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan pengaturan mengenai batasan makna sanksi kerja sosial di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini dan juga mengenai pemberian sanksi administratif yang berdasarkan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

- 1) Penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam hal ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Pusat pada umumnya dan Pemerintah Daerah pada khususnya, agar dapat membuat suatu kebijakan dan/atau keputusan yang berlandaskan dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Diharapkan penelitian yang dilakukan oleh penulis ini juga dapat dijadikan sebagai salah satu rujukan ataupun bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk dan/atau merekonstruksi ulang kebijakan yang telah ada berkaitan dengan penerapan sanksi kerja sosial sebagai bentuk pemberian sanksi administratif bagi masyarakat.
- 2) Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan oleh Pemerintah Daerah dalam menyelesaikan persoalan lain yang terjadi dilapangan khususnya yang berkaitan dengan pemberian sanksi administratif berupa sanksi kerja sosial bagi masyarakat yang ada.

b. Bagi Masyarakat

- 1) Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh penulis ini diharapkan juga dapat memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan yang luas mengenai bidang-bidang ilmu yang berkaitan dengan sanksi administratif pada umumnya dan sanksi kerja sosial pada khususnya.
- 2) Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan pengertian dan pemahaman yang lebih kepada masyarakat mengenai pentingnya pemberian perlindungan hukum kepada masyarakat terkait dengan diterapkannya sanksi kerja sosial sebagai salah satu bentuk

pemberian sanksi administratif yang ada di dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Bagi Akademisi

- 1) Penelitian yang dilakukan oleh penulis juga diharapkan dapat memberikan manfaat tersendiri bagi akademisi. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dalam penelitian selanjutnya yang lebih komprehensif dan mendalam terhadap analisis atas suatu permasalahan yang terjadi di masyarakat berkaitan dengan pemberian sanksi kerja sosial sebagai salah satu bentuk penerapan sanksi administratif di dalam ketentuan hukum yang ada.
- 2) Penelitian ini diharapkan juga dapat dijadikan sebagai salah satu sumber wawasan ilmu pengetahuan bagi masyarakat di dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya yang berkaitan dengan pemberian sanksi administratif dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan asas pemerintahan yang baik.
- 3) Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan untuk memahami lagi lebih dalam mengenai batasan mengenai pengaturan sanksi administratif dan sanksi kerja sosial di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah merupakan penelitian Yuridis Normatif. Penelitian yuridis normatif ialah penelitian yang dalam menyelesaikan permasalahan yang dibahas berdasar pada peraturan-peraturan yang berlaku dan mencari kebenaran dan jawaban atas kasus dan/atau permasalahan yang sedang diteliti dengan berdasar kepada norma hukum dan peraturan perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).⁹

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan IV**. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2017. Hlm 33.

Berkaitan dengan penelitian yang penulis teliti, penelitian hukum normatif disini dimaksudkan untuk meneliti suatu kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum yang penulis teliti.

2. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya.¹⁰

Melihat ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah diuraikan oleh penulis, maka dalam hal ini penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan penelitian normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Pendekatan penelitian hukum normatif juga dapat dimaknai sebagai "suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi."¹¹ Pendekatan penelitian hukum normatif disini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum. Dalam hal ini pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute approach*) dan pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*).

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute approach*)

Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute approach*) adalah merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua regulasi atau peraturan yang terkait dengan isu hukum

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. **Penelitian Hukum**. Kencana. Jakarta. 2010. Hlm 93.

¹¹ *Ibid*

yang sedang diteliti.¹² Selain itu, pendekatan peraturan perundang-undangan juga dimaksudkan untuk memahami sekaligus menganalisis secara komprehensif hirarki peraturan perundang-undangan dan asas-asas yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui bagaimana bentuk tanggung jawab dari Pemerintah Daerah dalam penanganan wabah penyakit menular bagi lansia terlantar yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual approach*)

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) atau biasa disebut dengan pendekatan konsep adalah pendekatan penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum yang dikemukakan oleh para ahli.¹³ Selain itu, pendekatan konseptual juga dapat diartikan sebagai penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.

Pendekatan konseptual sangatlah penting dalam penelitian hukum, dikarenakan pemahaman terhadap pandangan/ doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/ doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.¹⁴

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Pada proses penyusunan penelitian ini, penulis dalam hal ini menggunakan 3 (tiga) jenis bahan hukum yang dapat dijadikan oleh penulis sebagai sumber pengetahuan untuk menjawab permasalahan penelitian

¹² *Ibid*

¹³ Johnny Ibrahim. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Bayumedia Publishing, Malang, 2007. Hlm 103.

¹⁴ Bahder Johan Nasution. **Metode Penelitian Ilmu Hukum**. Mandar Maju. Bandung. 2008. Hlm 81.

yang ada. Adapun jenis bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian kali ini antara lain terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk itu.¹⁵ Bahan hukum primer adalah bahan utama yang diteliti dan diperoleh dari studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang dapat dijadikan sebagai dasar acuan pertimbangan hukum.¹⁶ Bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Untuk dapat menjawab permasalahan yang ada, dalam hal ini penulis menggunakan beberapa bahan hukum yang ada.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan pada bahan hukum primer dalam suatu penelitian. Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum berupa dokumen yang tidak resmi. Bahan Hukum Sekunder ini contohnya adalah berupa: buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, pendapat para ahli, artikel dan/atau karya ilmiah hukum, dan bahan seminar atau notulensi pembahasan peraturan perundang-undangan terkait yang ada korelasinya dengan rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini.¹⁷

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang menunjang, dan dapat memberikan suatu gambaran, petunjuk, ataupun penjelasan terhadap bahan hukum

¹⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010. Hlm 157.

¹⁶ Soerjono Soekanto. **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2011. Hlm 13.

¹⁷ Bahder Johan Nasution. *Op.Cit.* Hlm 86-87.

primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa: kamus umum, kamus hukum, kamus ekonomi, dan lain-lain.

4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Sesuai dengan permasalahan yang dikaji, penulisan ini merupakan penelitian hukum (*Legal research*). Pengertian dari penelitian hukum sendiri adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum, dengan bertujuan untuk membantu pengembangan ilmu hukum dalam mengungkap suatu kebenaran hukum.¹⁸ Teknik pengumpulan bahan hukum dari penelitian ini dilakukan melalui model kepustakaan (*Library research*), yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas dan dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Informasi tersebut dapat diperoleh dari beberapa perpustakaan yang ada, dan juga dapat diperoleh melalui media internet (*website*).

Selain itu, teknik penelusuran bahan hukum melalui model kepustakaan dapat dilakukan dengan cara pengumpulan bahan hukum dengan cara studi dokumentasi terhadap bahan-bahan hukum atau mencari literatur-literatur tertentu yang berkaitan dengan isu dan kemudian diteliti. Terkait dengan teknik penelusuran bahan hukum primer dan sekunder pada penelitian ini, dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) terhadap bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, yakni mengenai asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), batasan makna sanksi kerja sosial dan hal-hal lain yang terkait dengan sanksi administratif di dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Penelitian Normatif sebagaimana diketahui tidak memerlukan data dari lapangan. Namun kemudian, dari data yang telah terkumpul dari bahan hukum yang ada tersebut, untuk selanjutnya penulis akan memulai analisa dengan teknik analisis penafsiran secara sistematis dan penafsiran secara gramatikal. Penafsiran secara sistematis adalah menafsirkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada dengan

¹⁸ F. Sugeng Istanto. **Penelitian Hukum**. Ganda. Yogyakarta. 2007. Hlm 29.

menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang yang lainnya dengan keseluruhan sistem hukum.¹⁹ Teknik analisis penafsiran secara sistematis ini, hukum dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh, tidak merupakan bagian yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari suatu sistem.²⁰

Nantinya, bahan hukum yang diperoleh kemudian akan dianalisis menggunakan penafsiran gramatikal yaitu dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan terkait dengan berpedoman pada arti kata dan tata bahasa. Kemudian selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi yang logis.²¹

6. Definisi Konseptual

Yang dimaksud dengan definisi konseptual disini adalah merupakan sebuah definisi yang berisi sebuah konsep untuk memberikan batasan dalam penulisan. Adapun definisi konseptual yang digunakan oleh penulis adalah meliputi:

a. Perlindungan

Perlindungan adalah merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah kepada warga masyarakatnya untuk menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban asasi manusia. Perlindungan juga dapat diberikan terhadap masyarakat yang merasa dirugikan oleh tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan negara.

b. Sanksi Kerja Sosial

Definisi sanksi kerja sosial adalah merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan oleh individu atau kelompok secara konkrit berkaitan dengan penyediaan layanan sosial dan memberikan manfaat kepada lingkungan sekitar.

c. Sanksi Administratif

Pengertian dari sanksi administratif itu sendiri adalah merupakan sanksi yang diberikan oleh pejabat administrasi terhadap pelanggar

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum**. Universitas Atmajaya. Yogyakarta. 2010. Hlm 58.

²⁰ *Ibid*.

²¹ Jimly Asshidigie, **Teori & Aliran Penafsiran Hukum**. Ind Hill Co. Jakarta. 2002. Hlm 17.

ketentuan administrasi atas dasar ketidaktaatannya terhadap aturan hukum yang ada.

d. Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Yang dimaksud dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) adalah merupakan asas atau prinsip yang digunakan sebagai acuan oleh pejabat pemerintahan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang ada.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan

Pengertian mengenai kebijakan dapat dilihat pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), yang mana dalam hal ini kebijakan diartikan sebagai suatu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Istilah kebijakan itu sendiri dapat kita temui di berbagai macam tempat, seperti misalnya organisasi, pemerintahan, kelompok sektor swasta, dan lain sebagainya.²² Terkait dengan pengertian dari kebijakan itu sendiri, beberapa ahli memiliki definisi yang berbeda-beda mengenai kebijakan. Menurut Carl Friedrich, yang dimaksud dengan kebijakan adalah “merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh sekelompok orang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.”²³ Dari penjelasan Carl Friedrich tersebut dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan setidaknya-tidaknya meliputi 3 (tiga) hal, yakni sasaran, tujuan, dan kehendak.

Sementara itu, definisi kebijakan menurut Jones adalah suatu “perilaku yang tetap berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum.”²⁴ Lebih lanjut, Abidin menjelaskan bahwa kebijakan secara umum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam tingkatan yang ada, yakni:²⁵

1. Kebijakan Umum, merupakan pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif dan meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan Pelaksana, merupakan uraian dari kebijakan umum.

²² Kamus Besar Bahasa Indonesia.

²³ Dwiyanto Indiahono. **Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis***. Gava Media. Yogyakarta, 2009. Hlm 18.

²⁴ Said Zainal Abidin. **Kebijakan Publik**. Salemba Humaira. Jakarta. 2012. Hlm 25.

²⁵ *Ibid*.

3. Kebijakan Teknis, merupakan kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksana.

Sebagai penyelenggara negara, dalam hal ini pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bentuknya tertulis. Menurut Philipus M. Hadjon, kebijakan tertulis (peraturan kebijaksanaan) yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut pada hakikatnya adalah merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara.²⁶ Biasanya kebijakan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut dituangkan dalam berbagai macam bentuk yang ada, seperti peraturan-peraturan, pedoman, petunjuk, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya.²⁷ Selain itu, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut dapat kita pahami sebagai kebijakan publik.

Pengertian dari kebijakan publik itu sendiri menurut William N. Dunn merupakan suatu daftar pilihan tindakan yang saling berkaitan dan disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah.²⁸ Menurut W.I Jenkins, kebijakan publik disini diartikan sebagai "serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik dalam batas-batas kewenangan kekuasaan yang dimilikinya berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara untuk mencapainya dalam suatu situasi."²⁹ Sedangkan menurut Steven A. Peterson, kebijakan publik didefinisikan sebagai tindakan atau aksi pemerintah dalam mengatasi suatu permasalahan.³⁰

Terkait kebijakan publik tersebut, Anderson menjelaskan bahwasannya konsep dari kebijakan publik memiliki beberapa implikasi yang ada, yakni:³¹

1. Fokus dari kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan bukan pada perilaku yang serampangan;
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri;

²⁶ Ridwan H.R. **Hukum Administrasi Negara**. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2006. Hlm 183.

²⁷ *Ibid*. Hlm 134.

²⁸ William N. Dunn. **Analisis Kebijakan Publik**. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2003. Hlm 22.

²⁹ Solichin Abdul Wahab. **Analisis Kebijakan**. Bumi Aksara. Jakarta. 2014. Hlm 15.

³⁰ Riant Nugroho Dwidjowijoto. **Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang**. Elex Media Komputindo. Jakarta. 2006. Hlm 23.

³¹ Budi Winarno. **Kebijakan Publik, Teori, dan Proses**. Medpress. Yogyakarta. 2007. Hlm 20.

3. Kebijakan dilakukan pemerintah untuk mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah;
4. Kebijakan publik dapat berupa hal yang positif atau negatif; dan
5. Kebijakan publik memiliki paksaan yang secara potensial sah untuk dilakukan.

Sedangkan menurut Dye, dampak (implikasi) dari kebijakan publik pada kondisi yang nyata meliputi hal berikut ini:³²

1. Dampak pada situasi target atau kelompok;
2. Dampak pada situasi atau kelompok lain yang bukan merupakan target;
3. Dampak pada masa yang akan datang dan kondisi langsungnya;
4. Biaya langsung, dalam hal sumber daya yang ditujukan untuk program; dan
5. Biaya tidak langsung, termasuk hilangnya kesempatan untuk melakukan hal lain.

Perlu diketahui bahwa dampak kebijakan dibedakan menjadi dua, yakni *Policy Impact* dan *Policy Output*. Yang dimaksud dengan *policy impact* adalah akibat-akibat dan konsekuensi yang timbul dengan dilakukannya suatu kebijakan, sedangkan *policy output* merupakan apa yang telah dihasilkan proses dalam perumusan kebijakan. Jadi dalam hal ini *policy impact* merupakan hasil atau akibat setelah kebijakan terimplementasi sedangkan *policy output* merupakan hasil dari kebijakan itu sendiri.

B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Hukum

Istilah perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris merupakan *legal protection*, sedangkan dalam Bahasa Belanda dikenal dengan *rechts bescherming*. Secara etimologi perlindungan hukum terdiri dari dua suku kata yakni perlindungan dan hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah Perlindungan memiliki arti sebagai tempat berlindung, hal perbuatan dan sebagainya.³³ Sedangkan istilah hukum di dalam KBBI sangatlah beraneka

³² Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*. Hamilton Printing Company. New Jersey. 2000. Hlm 11.

³³ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

ragam. Menurut KBBI, istilah hukum dapat dimaknai sebagai: (1) peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah; (2) undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; (3) patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa tertentu; dan (4) keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan).³⁴

Hukum hadir dalam masyarakat untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain, adapun bentuk pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.³⁵ Oleh karena itu, perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Secara umum, perlindungan hukum dalam hal ini diberikan kepada seluruh subjek hukum, baik itu badan hukum maupun manusia sebagai subjek hukum. Setiap subjek hukum memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Oleh karena itu, agar antar hubungan subjek hukum dalam memenuhi hak dan kewajibannya masing-masing dapat berjalan dengan harmonis, maka dalam hal ini perlindungan hukum diberikan kepada masing-masing subjek hukum tersebut. Adanya perlindungan hukum juga didasari atas adanya tindakan hukum yang berakibat pada hubungan hukum, yakni interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum.

Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.³⁶ Atas dasar itu, maka pada hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Dan hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Satjipto Rahardjo. **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2000. Hlm 53.

³⁶ *Ibid.* Hlm 38.

perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³⁷ Lebih lanjut, Satjipto Rahardjo juga menjelaskan bahwa "Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun."³⁸

Pada hakikatnya, perlindungan hukum adalah merupakan hak dari setiap warga negara dan hal tersebut telah menjadi sebuah kewajiban bagi negara untuk dapat memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Selain itu, perlindungan hukum juga merupakan gambaran dari bekerjanya suatu fungsi hukum yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu sendiri, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Secara konseptual, perlindungan hukum yang diberikan oleh negara terhadap rakyatnya merupakan suatu bentuk implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila terhadap harkat dan martabat manusia.

Prinsip perlindungan hukum sendiri yang diberikan oleh negara terhadap rakyatnya atas suatu tindakan pemerintah pada dasarnya bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.³⁹ Prinsip perlindungan hukum sendiri selaras dengan fungsi dari hukum itu sendiri yang mana memberikan sebuah perlindungan kepada rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan dirinya dari individu lain ataupun penguasa. Atas dasar itu, maka pada hakekatnya setiap orang berhak

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Satjipto Rahardjo. **Penyelenggara Keadilan Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah.** Jurnal Masalah Hukum. 1993. Hlm 27.

³⁹ *Ibid.* Hlm 38.

mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum.

Phillipus M. Hadjon berpendapat bahwa pada prinsipnya perlindungan hukum bertumpu dan bersumber pada konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat sebagai manusia.⁴⁰ Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:⁴¹

- a. Perlindungan Hukum *Preventif*, yakni "bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif." Perlindungan Hukum *Preventif* juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan yang berdasarkan diskresi.
- b. Perlindungan Hukum *Represif*, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dalam hal ini dapat ditarik suatu pengertian bahwasannya perlindungan hukum adalah merupakan gambaran dari bekerjanya suatu fungsi hukum yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu sendiri, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum juga merupakan "suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat *preventif* (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat *represif* (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum."

C. Tinjauan Umum Tentang Sanksi Administratif dan Sanksi Kerja Sosial

1. Pengertian Sanksi Administratif

Keberadaan hukum di masyarakat sangat memiliki keterkaitan dengan sanksi. Hal ini dapat dipahami karena pada dasarnya hukum itu memiliki sifat yang mengatur dan memaksa. Di dalam sifat hukum yang mengatur

⁴⁰ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. 1987. Hlm 38.

⁴¹ *Ibid*. Hlm 4-5.

tersebut, selalu terdapat larangan-larangan yang apabila terhadap larangan tersebut dilanggar maka dapat menimbulkan sebuah sanksi/hukuman bagi para pelanggar. Pengertian atas sanksi (*sanction*) itu sendiri menurut *Black's Law Dictionary* adalah "*a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*" yang dalam hal ini dapat diterjemahkan sebagai sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi undang-undang.⁴² Sementara itu, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan sanksi sebagai tanggungan (tindakan atau hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang.⁴³

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, menurut Hans Kelsen, sanksi juga dapat didefinisikan sebagai "reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia yang mengganggu masyarakat lainnya." Lebih lanjut, setiap norma dapat dikatakan "legal" apabila dilekati sanksi, meskipun norma tersebut harus dilihat berhubungan dengan norma lainnya. Untuk itu, Hans Kelsen menjelaskan bahwa setiap sistem norma yang ada selalu bersandar pada sanksi.⁴⁴ Sanksi itu sendiri biasanya adalah merupakan bagian akhir/penutup yang paling penting dalam sebuah hukum (aturan). Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon bahwasannya "sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, juga dalam hukum administrasi."

Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan bilamana pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak terdapat pengaturan mengenai. Dalam hal ini, bisa saja sanksi diatur dalam dan/atau mengacu pada ketentuan aturan yang lainnya atau tanpa adanya pengaturan pun kalau dalam suatu peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa kita harus memenuhi persyaratan tertentu untuk memperoleh sesuatu (hak) tetapi syarat tersebut tidak dipenuhi, maka sanksinya adalah kita tidak akan

⁴² Samsul Ramli dan Fahrurrazi. **Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa**. Visimedia Pustaka, Jakarta. 2014. Hlm 191.

⁴³ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

⁴⁴ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang. **Pengantar Ke-Filsafat Hukum**. Kencana Prenada Media Group, Jakarta. 2007. Hlm 84.

memperoleh sesuatu (hak) yang mestinya kita peroleh apabila syarat tersebut dipenuhi.⁴⁵

Pada konteks sosiologis, pemberian sanksi bagi para pelanggar oleh pejabat yang berwenang adalah merupakan suatu bentuk upaya penegakan hukum yang ada. Pemberian sanksi itu sendiri dapat bermacam-macam, diantaranya dapat berupa sanksi perdata, sanksi pidana, maupun sanksi administratif. Berbicara mengenai sanksi administratif, maka J.J. Oosternbrink mendefinisikannya sebagai "sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya dan dilaksanakan secara langsung oleh administrasi (pemerintah) tersebut dengan tanpa perantara dari pihak ketiga (kekuasaan peradilan)."⁴⁶

Pemberian sanksi administratif tersebut dapat juga dimaknai sebagai "alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang ada dalam norma hukum administrasi negara."⁴⁷ Sanksi yang dikeluarkan oleh administrasi tersebut, menurut Philipus M. Hadjon berlaku sebagai keputusan (ketetapan) yang memberikan beban (*belastende beschikking*) dan membawa serta hakikat dari sanksi tersebut.⁴⁸ Lebih lanjut, pemberian sanksi administratif sebagai salah satu upaya penegakan hukum administrasi menurut P. De Haan adalah merupakan salah satu penerapan kewenangan pemerintahan, yang mana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis.⁴⁹

Mengenai sanksi administratif itu sendiri, dilihat dari segi sasarannya dalam hal ini terdapat berbagai macam kategori jenis sanksi yang ada, diantaranya adalah sebagai berikut:⁵⁰

⁴⁵ Wicipto Setiadi. **Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan**. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 4. 2009. Hlm 604. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/336>. Diakses pada 27 September 2020.

⁴⁶ Ivan Fauzani Raharja. **Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan**. Jurnal Inovatif Volume VII No. II. 2014. Hlm 125. <https://media.neliti.com/media/publications/65220-ID-penegakan-hukum-sanksi-administrasi-terh.pdf>. Diakses pada 27 September 2020.

⁴⁷ Ridwan H.R. *Op.Cit.* Hlm 315.

⁴⁸ Philipus M. Hadjon. **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 1994. Hlm 245-247.

⁴⁹ Ivan Fauzani Raharja. *Loc.Cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

a. Sanksi Reparatoir: Yang dimaksud dengan sanksi reparatoir disini adalah merupakan sanksi yang diberikan atas pelanggaran norma pada suatu ketentuan aturan yang ada dan dimaksudkan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.

b. Sanksi Punitif: Pengertian dari sanksi punitif disini adalah sanksi yang dimaksudkan untuk memberi hukuman pada seseorang/badan yang melanggar suatu aturan administrasi.

c. Sanksi Regresif: adalah sanksi yang diberikan sebagai bentuk reaksi atas ketidakpatuhan seseorang/badan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Sementara itu, terkait dengan macam-macam sanksi administratif, dalam hal ini dapat terdiri dari.⁵¹

a. Peringatan/teguran tertulis

Teguran/peringatan secara tertulis ini harus mengandung kepastian hukum, artinya bahwa orang yang diberi teguran/peringatan tersebut mengetahui secara pasti apa yang harus dilakukan dan apa konsekuensinya jika tidak dilakukan.⁵² Untuk itu pemberian sanksi teguran tertulis harus memuat perintah yang jelas. Selain itu, pemberian sanksi ini harus memuat secara pasti mengenai ketentuan aturan mana yang dilanggar. Sanksi ini biasanya diberikan setelah adanya sanksi berupa teguran lisan. Sama dengan sanksi teguran lisan, pemberian sanksi berupa teguran tertulis ini juga bisa dilakukan untuk lebih dari satu kali.

b. Paksaan Pemerintah

Pemberian sanksi administratif berupa paksaan pemerintah ini adalah merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula hal-hal yang telah dilakukan dan/atau sedang dilakukan yang bertentanan

⁵¹ Wicipto Setiadi. *Op.Cit.* Hlm 608.

⁵² *Ibid.* Hlm 609.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.⁵³ Paksaan pemerintah itu sendiri tidak selalu dikaitkan dengan paksaan fisik. Pemaksaan yang dimaksud disini lebih mengarah pada paksaan oleh pemerintah (pejabat administrasi negara) kepada orang yang dipandang mengabaikan aturan perundang-undangan yang ada.⁵⁴

Pejabat yang berwenang memberikan sanksi administratif berupa paksaan pemerintah ini juga harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti misalnya yang terdapat pada asas-asas pemerintahan yang layak, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan lain sebagainya.⁵⁵

c. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan

Sanksi administratif yang dimaksud disini adalah merupakan penarikan kembali atas Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menguntungkan. Penarikan kembali tersebut dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu.⁵⁶ Dalam hal ini terdapat 2 (dua) alasan mengapa suatu keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali, yaitu:⁵⁷

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan, persyaratan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi, atau pembayaran; dan
- b. Pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin, susidi, atau pembayaran, yang bersangkutan dalam hal ini telah memberikan daa atau keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap.

Apabila keputusan penarikan kembali tersebut memunculkan sebuah kerugian, maka terhadap keputusan tersebut dapat

⁵³Ivan Fauzani Raharja. *Op.Cit.* Hlm 126.

⁵⁴Wicpto Setiadi. *Op.Cit.* Hlm 611.

⁵⁵Ivan Fauzani Raharja. *Loc.Cit.*

⁵⁶*Ibid.* Hlm 127.

⁵⁷Wicpto Setiadi. *Op.Cit.* Hlm 612.

ditempuh upaya hukum yang ada, sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁸

d. Denda administratif

Jenis sanksi administratif yang selanjutnya adalah pengenaan denda administratif. Denda administratif ini diberikan hanya sebagai sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Denda administratif ini juga harus diberikan dengan mempertimbangkan dan memperhatikan asas-asas hukum administrasi baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁵⁹

e. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*).

Sanksi administrative berupa pengenaan uang paksa (*dwangsom*) menurut Hukum Administrasi dapat dikenakan kepada seseorang yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.⁶⁰ Berdasarkan pendapat N.E. Algra, uang paksa dapat diartikan sebagai hukuman atau denda sebagai akibat dari tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan, atau tidak sesuai waktu yang ditentukan dan dalam hal ini pengenaan jumlahnya didasarkan pada syarat dalam perjanjian. Pengenaan uang paksa ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.⁶¹

Pengenaan uang paksa oleh pejabat administrasi akan dilakukan apabila sanksi administratif lainnya (paksaan pemerintah) dianggap terlalu berat. Dalam hal ini pengenaan uang paksa bisa ditentukan setiap kali pelanggaran diulangi.⁶²

2. Pengertian Sanksi Kerja Sosial

Sanksi kerja sosial menurut kamus hukum adalah "*a sentencing option for persons convicted of crimes in which the court orders the defendant to perform a number of hours of unpaid work for the benefit of the public*" atau

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ivan Fauzani Raharja. *Op.Cit.* Hlm 129.

⁶⁰ *Ibid.* Hlm 128.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Wicipto Setiadi. *Op.Cit.* Hlm 613.

yang dalam hal ini dapat diartikan sebagai putusan pidana alternatif bagi orang yang dinyatakan bersalah oleh hakim dimana orang tersebut dihukum untuk melakukan pekerjaan dalam jangka waktu tertentu tanpa dibayar untuk kepentingan umum.⁶³ Sedangkan menurut Sentencing Council UK, sanksi kerja sosial didefinisikan sebagai "*community sentence combines punishment with activities carried out in the community*" (putusan pidana yang menggabungkan hukuman dengan aktivitas sosial yang dilakukan dalam masyarakat).⁶⁴ Kedua definisi tersebut menggambarkan unsur-unsur sanksi kerja sosial sebagai berikut:

1. Adanya putusan pengadilan yang menyatakan pelaku bersalah;
2. Putusan pengadilan yang menyatakan terdakwa harus melaksanakan kerja tertentu sebagai bentuk hukuman;
3. Kerja yang dilakukan terdakwa dilakukan demi kepentingan masyarakat atau dilakukan ditengah masyarakat; dan/atau
4. Kerja yang dilakukan tidak mendapat upah.

Sanksi kerja sosial secara mendasar merupakan pengembangan dari dicetuskannya teori keadilan restoratif (*Restorative Justice*). *Restorative Justice* adalah peradilan yang menekankan pada perbaikan atas kerugian yang disebabkan atau terkait dengan tindak pidana. Restorative Justice dilakukan melalui proses kooperatif yang melibatkan semua pihak (*stakeholders*). Patut dikemukakan beberapa pengertian ahli terkait dengan *restorative justice* adalah berikut ini:

- a. *Restorative justice is a theory of justice that emphasizes repairing the harm caused or revealed by criminal behaviour. It is best accomplished through cooperative processes that include all stakeholders.* (Keadilan restoratif adalah teori keadilan yang menekankan perbaikan kerusakan yang disebabkan oleh perilaku

⁶³West's Encyclopedia of American Law Edition 2.

⁶⁴Sentencing council. **Type of Sentencing.** <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/community-sentences/> Diakses pada 28 September 2020.

kriminal. Yang paling baik hal ini dilakukan melalui proses kerjasama yang mencakup semua pihak yang berkepentingan).⁶⁵

- b. *Restorative justice is a valued-based approach to responding to wrongdoing and conflict, with a balanced focus on the person harmed, the person causing the harm, and the affected community.*

(Keadilan restoratif adalah nilai / prinsip pendekatan terhadap kejahatan dan konflik, dengan fokus keseimbangan pada orang yang dirugikan, penyebab kerugian, dan masyarakat yang terkena dampak).⁶⁶

- c. *Howard Zehr: Viewed through a restorative justice lens, "crime is a violation of people and relationships. It creates obligations to make things right. Justice involves the victim, the offender, and the community in a search for solutions which promote repair, reconciliation, and reassurance.* (Dilihat melalui lensa keadilan restoratif, kejahatan adalah pelanggaran terhadap hubungan kemasyarakatan. Kejahatan menciptakan kewajiban untuk memperbaikinya. Keadilan melibatkan korban, pelaku, dan masyarakat dalam mencari solusi yang menawarkan perbaikan, rekonsiliasi, dan jaminan).⁶⁷

- d. Burt Galaway dan Joe Hudson: *A definition of restorative justice includes the following fundamental elements : "first, crime is viewed primarily as a conflict between individuals that result in injuries to victims, communities, and the offenders themselves; second, the aim of the criminal justice process should be to create peace in communities by reconciling the parties and repairing the injuries caused by the dispute; third, the criminal justice should facilitate active participation by the victim, offenders, and their communities in order to find solutions to the conflict.* (Definisi keadilan restoratif meliputi beberapa unsur pokok: Pertama, kejahatan dipandang

⁶⁵ M. Taufik Makarao. **Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Penerapan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak-Anak.** Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI. Jakarta. 2013. Hlm 28.

⁶⁶ Kuat Puji Prayitno. **Aplikasi Konsep Restorative Justice dalam Peradilan Indonesia.** Genta Publishing. Yogyakarta. 2012. Hlm 4.

⁶⁷ Howard Zehr. **Changing lenses: A New Focus for Crime and Justice.** Herald Press. Waterloo. 1990. Hlm 181.

sebagai suatu konflik antara individu yang dapat mengakibatkan kerugian pada korban, masyarakat, maupun pelaku sendiri; kedua, tujuan dari proses peradilan pidana harus menciptakan perdamaian dalam masyarakat, dengan jalan perujukan semua pihak dan mengganti kerugian yang disebabkan oleh perselisihan tersebut; ketiga, proses peradilan pidana memudahkan peranan korban, pelaku, dan masyarakat untuk menemukan solusi dari konflik itu).⁶⁸

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut terdapat 3 (tiga) prinsip yang mendasari keadilan restoratif meliputi:⁶⁹

1. Terjadi pemulihan kepada mereka yang menderita kerugian akibat kejahatan;
2. Pelaku memiliki kesempatan untuk terlibat dalam pemulihan keadaan (restorasi); dan
3. Pengadilan berperan untuk menjaga ketertiban umum dan masyarakat berperan untuk melestarikan perdamaian yang adil.

Berdasarkan hal tersebut, maka Sanksi kerja sosial sebagai bentuk keadilan restoratif memiliki batasan sesuai prinsip-prinsip tersebut baik secara formil maupun materiil.

D. Tinjauan Umum Tentang Prinsip Pemerintahan yang Baik

Salah satu asas yang sering digunakan dalam administrasi negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (selanjutnya disebut AAUPB). C.W. Paton asas didefinisikan sebagai "*A principle is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*", yang dalam hal ini dapat diartikan bahwa asas merupakan suatu pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari norma hukum.⁷⁰ Sementara itu, menurut W.J.S. Poerwadarminta, pengertian dari asas adalah dasar, alas, pondamen, Sesuatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir, ataupun Cita-cita yang menjadi dasar.⁷¹

Pada tahapan pelaksanaan program pembangunan, baik dalam tahap perencanaan, eksekusi maupun monitoring, pejabat pemerintahan haruslah

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ M. Taufik Makarao, *Op.Cit.* Hlm 28.

⁷⁰ Mahadi, **Falsafah Hukum: Suatu Pengantar**. Alumni. Bandung, 2003. Hlm 122.

⁷¹ W.J.S. Poerdarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**. Balai Pustaka. Jakarta. 2002. Hlm 60-61.

selalu mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai yang terkandung dalam AAUPB. Nilai-nilai dalam AAUPB tersebut sifatnya adalah kumulatif. Artinya, segala tindakan, perbuatan, atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan yang ada tidak boleh melenceng satupun dari nilai-nilai AAUPB tersebut.⁷² Prinsip-prinsip AAUPB ini adalah merupakan suatu kategori yang khusus dari prinsip-prinsip hukum yang umum dan dianggap sebagai suatu sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis.⁷³

Berbicara mengenai AAUPB, Olden Bidara mengemukakan bahwa AAUPB adalah “asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan badan atau pejabat administrasi negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim administrasi.”⁷⁴ Lebih lanjut, pengertian AAUPB itu sendiri menurut S.F. Marbun adalah merupakan hukum yang tidak tertulis dan bukan dipandang sebagai etika atau moral, dalam hal ini AAUPB dipandang sebagai hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat dan terdapat sanksi yang dapat dipaksakan.⁷⁵ Penjelasan tersebut sejalan dengan yang dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon, yang mana AAUPB dalam hal ini diartikan sebagai “asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.”⁷⁶ Untuk itu, AAUPB oleh Willem Konijnenbelt diartikan sebagai hukum tidak tertulis.⁷⁷

Sementara itu, Ridwan H.R menjelaskan bahwa AUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati walaupun AAUPB tidak bisa diartikan secara tersendiri bagi tiap keadaan.⁷⁸ Di sisi lain, jika AAUPB dipandang sebagai asas hukum, maka AAUPB bermakna sebagai asas hukum yang bahannya digali dari unsur susila, didasarkan pada moral, bertalian

⁷² *Ibid.* Hlm 17.

⁷³ Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, dkk. **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**. Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan. 2016. Hlm 25. <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>. Diakses pada 29 September 2020.

⁷⁴ Olden Bidara. **Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)**. Citra Aditya Bhakti. Bandung. 1994. Hlm 80.

⁷⁵ SF Marbun. **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (Cetakan Pertama)**. FH UII Press. Yogyakarta. 2014. Hlm 7.

⁷⁶ Philipus M. Hadjon. 1994. *Op.Cit.* Hlm 64.

⁷⁷ Ridwan H.R. *Op.Cit.* Hlm 249.

⁷⁸ *Ibid.* Hlm 250.

dengan etika, kesopanan dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.⁷⁹ Meskipun AAUPB adalah merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dalam beberapa hal AAUPB muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta mempunyai sanksi tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, maka dari itu Jazim Hamidi menyebut sebagian AAUPB masih bersifat asas hukum dan sebagian lain telah menjadi norma atau kaidah hukum.⁸⁰ Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum (*rechtsbeginsel*) dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum. Menurut doktrin hukum yang ada, prinsip AAUPB dibedakan menjadi 2 (dua) macam prinsip yang ada, yakni:⁸¹

1. Prinsip yang bersifat prosedural

Prinsip ini berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan, misalnya kewajiban penyelenggara pemerintahan untuk bertindak imparisial atau tidak memihak (*obligation of impartiality*) dalam membuat kebijakan, pengakuan hak untuk membela diri, dan kewajiban pembuat kebijakan untuk memberikan alasan-alasan.

2. Prinsip yang bersifat substansial

Prinsip ini berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. Bahwa materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsafwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*).

Keberadaan AAUPB sebagai asas ataupun norma tersebut memiliki fungsi dan arti penting di dalam penerapannya. Adapun fungsi dari AAUPB menurut S.F. Marbun adalah sebagai berikut:⁸²

⁷⁹ *Ibid.* Hlm 251.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, dkk. *Loc.Cit.*

⁸² *Ibid.* Hlm 252.

1. Pada ranah Administrasi Negara, AAUPB dapat dijadikan sebagai pedoman untuk melakukan suatu penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, yang bersifat sumir, samar, atau tidak jelas. Selain itu, penggunaan AAUPB juga dapat dilakukan untuk membatasi dan menghindari kemungkinan pejabat administrasi negara sebagai pejabat yang melaksanakan ketentuan peraturan tersebut mempergunakan atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku (*abuse of power*).
2. Dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan oleh warga masyarakat (seseorang atau Badan Hukum Perdata) yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).
3. Dapat digunakan oleh Hakim Tata Usaha Negara sebagai alat menguji dan membatalkan KTUN yang dikeluarkan oleh Pejabat TUN.
4. Selain daripada itu, AAUPB juga dapat digunakan sebagai rujukan lembaga legislatif dalam merancang dan membentuk suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa belum ada daftar khusus yang menyebutkan berapa jumlah asas dari AAUPB tersebut secara definitif, karena asas-asas ini merupakan "*levende beginselen*" yang berkembang menurut praktik khusus melalui putusan-putusan lembaga peradilan. Namun, terdapat beberapa asas dari AAUPB yang telah diakui dalam doktrin hukum yang ada, antara lain asas:

- 1. Kepastian Hukum:** Asas ini menghendaki agar Badan/Pejabat TUN dalam mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), wajib mengutamakan landasan hukum yang didasari oleh kepatutan dan keadilan. Bukan hanya itu, asas ini juga menghendaki adanya penghormatan atas hak seseorang yang telah diperoleh secara benar menurut ketentuan hukum yang ada.⁸³
- 2. Kepentingan Umum:** Asas ini menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas

⁸³ *Ibid.* Hlm 15.

pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.⁸⁴

3. Keterbukaan: Asas ini mewajibkan kepada pemerintah dan/atau Pejabat TUN untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan haknya menyampaikan tanggapan atau penilaian terhadap setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang ada.⁸⁵

4. Kemanfaatan: Asas ini mewajibkan Badan/Pejabat TUN dalam setiap mengambil keputusan harus memperhatikan unsur kemanfaatan secara seimbang dan adil antara kepentingan individu dengan individu yang lain, kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain, pemerintah dengan warga masyarakat, dan lain sebagainya.⁸⁶

5. Ketidakberpihakan/Tidak Diskriminatif: Mewajibkan setiap Badan/Pejabat TUN dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.⁸⁷

6. Kecermatan: Badan/Pejabat TUN harus senantiasa bertindak secara hati-hati, untuk mempertimbangkan secara cermat pada waktu membuat Keputusan TUN, dengan terlebih dahulu mencari gambaran yang jelas mengenai semua fakta hukum relevan, serta peraturan perundang-undangan yang mendasarinya dan memperhatikan kepentingan pihak ketiga, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.⁸⁸

7. Tidak Menyalahgunakan Wewenang: Asas ini mewajibkan setiap Badan/Pejabat TUN tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan yang ada.⁸⁹

⁸⁴Safri Nugraha. **Laporan Akhir Tim Kompedium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik**. BPHN. Jakarta. 2007. Hlm 13.

⁸⁵Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, dkk. *Op.Cit.* Hlm 16.

⁸⁶*Ibid.* Hlm 62.

⁸⁷*Ibid.* Hlm 64.

⁸⁸*Ibid.* Hlm 16.

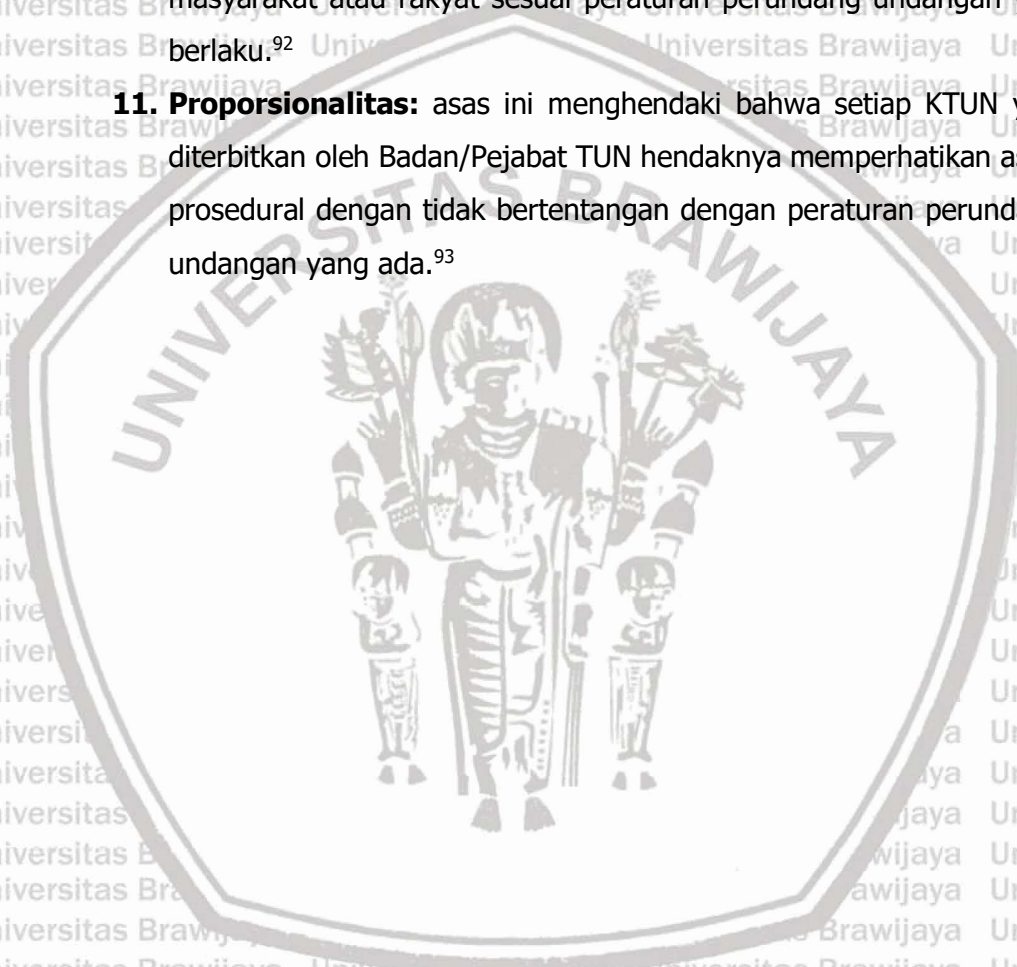
⁸⁹*Ibid.* Hlm 67.

8. Pelayanan yang Baik: Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁰

9. Tertib Penyelenggaraan Negara: Setiap penyelenggaraan negara/pemerintahan harus dibangun/dikendalikan berdasarkan pada prinsip keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.⁹¹

10. Akuntabilitas: Asas ini menjelaskan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹²

11. Proporsionalitas: asas ini menghendaki bahwa setiap KTUN yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN hendaknya memperhatikan aspek prosedural dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.⁹³



⁹⁰ *Ibid.* Hlm 69.

⁹¹ *Ibid.* Hlm 70.

⁹² *Ibid.* Hlm 71.

⁹³ *Ibid.* Hlm 16.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pembatasan Makna Sanksi Kerja Sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang Berdasarkan Prinsip Umum Pemerintahan yang Baik.

Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) adalah merupakan sebuah penyakit yang ditetapkan sebagai pandemi oleh *World Health Organization* (WHO) sejak awal tahun 2020. Pandemi Covid-19 ini bersifat global dan telah merenggut jutaan nyawa manusia. Di Indonesia saja penyebaran atas wabah penyakit Covid-19 saat ini telah terbukti dapat menyerang berbagai kelompok usia yang ada. Hingga akhir bulan Oktober (28 Oktober 2020) saja, jumlah orang yang terkonfirmasi positif Covid-19 di Indonesia saat ini bahkan telah mencapai angka 400.483 (empat ratus ribu empat ratus delapan puluh tiga) kasus.⁹⁴

Sementara itu, berdasarkan catatan terakhir dari WHO angka kematian akibat Covid-19 di Indonesia juga telah berada di posisi 21 Dunia dengan jumlah kematian sebesar 13.612 (tiga belas ribu enam ratus dua belas) kasus.⁹⁵

Adanya pandemi Covid-19 yang melanda dunia sejak awal tahun 2020 tersebut pada akhirnya juga memberikan perubahan terhadap tatacara hidup seluruh manusia di dunia. Sifat Covid-19 yang mudah menular antar manusia dan seringkali menginfeksi tanpa gejala membuat WHO merancang suatu panduan secara global untuk menghadapi pandemi ini dengan berbagai upaya, seperti misalnya melakukan karantina terhadap orang-orang yang positif membawa virus Covid-19 tersebut, memerintahkan karantina mandiri bagi orang-orang yang terindikasi Covid-19 namun tidak memiliki gejala, dan panduan beraktifitas dengan menerapkan "*social distancing*" serta "*physical distancing*."⁹⁶

Berkorelasi dengan hal diatas, adanya penetapan Covid-19 sebagai pandemi oleh WHO tersebut pada akhirnya juga membuat pemerintah di Indonesia melakukan berbagai macam upaya yang bersifat pencegahan terhadap pandemi

⁹⁴ Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. **Peta Sebaran**. <https://covid19.go.id/peta-sebaran>. Diakses pada 28 Oktober 2020.

⁹⁵ World Health Organization. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. <https://covid19.who.int/table>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

⁹⁶ Tim Penyusun Kementerian Dalam Negeri. **Panduan Umum Menghadapi Covid-19**. Kementerian Dalam Negeri. 2020. Hlm 34.

ini sejak bulan Maret 2020 melalui berbagai instrumen kebijakan yang ada dengan tetap memperhatikan panduan yang telah ditetapkan oleh WHO.

Tujuan utama dari berbagai tindakan pemerintah tersebut tidak lain dan tidak bukan adalah untuk menanggulangi dampak dan mencegah terjadinya penyebaran Covid-19 yang semakin meluas di wilayah Indonesia.

Salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk melakukan tindakan penanggulangan pandemi Covid-19 tersebut adalah melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan mengingat Indonesia adalah merupakan negara hukum. Prinsip negara hukum itu sendiri dapat dilihat dalam konstitusi negara, yakni pada ketentuan **Pasal 1 ayat (3)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945). Keberadaan pasal tersebut mengamanatkan bahwa segala bentuk tindakan negara harus diatur melalui hukum yang ada. Hal yang demikian juga sebagaimana yang diungkapkan oleh Soepomo, yang mana menyatakan bahwa:⁹⁷

"...Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum. Artinya negara akan tunduk kepada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula pada badan dan alat-alat perlengkapan negara."

Jika dilihat pada keadaan yang ada saat ini maka penggunaan instrumen atas peraturan perundang-undangan yang ada sebagai wujud upaya penanggulangan Covid-19 telah dilakukan oleh pemerintah baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Pada tingkat pusat, salah satu contoh bentuk instrumen peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah berkaitan dengan permasalahan Covid-19 di Indonesia adalah berupa Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Viruse Disease 2019* (selanjutnya disebut dengan Inpres Nomor 6/2020).

Inpres Nomor 6/2020 yang dikeluarkan oleh Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tersebut adalah merupakan suatu instruksi tentang peningkatan disiplin dan penegakan hukum dalam pengendalian Covid-19 di Indonesia. Menteri Koordinator Bidang Pembangunan

⁹⁷ Dewa Gede Atmaja. *Loc.Cit.*

Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) Muhadjir Effendy menjelaskan bahwa Inpres tersebut dikeluarkan untuk menegaskan dan memberikan sinyal kepada masyarakat bahwa protokol kesehatan merupakan hal yang serius untuk dipatuhi.⁹⁸ Dengan demikian, salah satu poin yang diatur dalam Inpres Nomor 6/2020 tersebut adalah memerintahkan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk dapat menyusun dan membentuk Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur mengenai pelaksanaan penegakan protokol kesehatan. Poin mengenai hal tersebut dapat kita lihat pada **Poin 6 Huruf (a)** Inpres Nomor 6/2020.

Pada Inpres Nomor 6/2020 tercantum mengenai aturan sanksi hukum pada kedisiplinan masyarakat dalam menghadapi Covid-19, yang dapat diterapkan di Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Walikota. Dengan demikian, maka segala ketentuan aturan yang dibentuk oleh Kepala Daerah tersebut berkaitan dengan pelaksanaan penegakan protokol kesehatan Covid-19 dalam hal ini juga harus memuat mengenai pengaturan sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan yang ada. Sanksi itu sendiri berlaku bagi pelanggaran yang dilakukan oleh perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan pada **Poin 6 Huruf (b) Angka 5** Inpres Nomor 6/2020, yang berbunyi:

"5) memuat sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang dilakukan oleh perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum."

Keberadaan hukum di masyarakat sangat memiliki keterkaitan dengan sanksi. Hal ini dapat dipahami karena pada dasarnya hukum itu memiliki sifat yang mengatur dan memaksa. Di dalam sifat hukum yang mengatur tersebut selalu terdapat larangan-larangan yang apabila terhadap larangan tersebut dilanggar maka dapat menimbulkan sebuah sanksi/hukuman bagi para pelanggar yang melakukan. Pengertian atas sanksi (*sanction*) itu sendiri

⁹⁸Novrizaldi, **Inpres Nomor 6 Tahun 2020 Menegaskan Protokol Kesehatan Hal Serius Untuk Dipatuhi**. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia. <https://www.kemenkopmk.go.id/inpres-nomor-6-tahun-2020-menegaskan-protokol-kesehatan-hal-serius-untuk-dipatuhi>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

menurut *Black's Law Dictionary* adalah *"a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)"* yang dalam hal ini dapat diterjemahkan sebagai sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi undang-undang.⁹⁹ Pengaturan mengenai sanksi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut dengan UU PPPU).

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, tak hanya mengatur mengenai sanksi, dalam Inpres Nomor 6/2020 juga memberikan legalitas bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan sanksi dan penindakan dengan menggunakan kearifan lokal. Penjelasan yang demikian sejalan dengan ketentuan **Pasal 14** dan **Pasal 15** UU PPPU, yang masing-masing berbunyi:

Pasal 14

"Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."

Pasal 15

- 1) *"Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:*
 - a. *Undang-Undang;*
 - b. *Peraturan Daerah Provinsi; atau*
 - c. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
- 2) *"Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)."*
- 3) *"Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya."*

Terkait hal diatas, maka pengaturan mengenai sanksi yang dapat ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk

⁹⁹ Samsul Ramli dan Fahrurrazi. *Loc.Cit.*

harus memperhatikan ketentuan **Pasal 238** Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) yang menyatakan:

- 1) *"Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Peraturan Daerah seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 2) *Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).*
- 3) *Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 4) *Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Daerah dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.*
- 5) *Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:*
 - a. *teguran lisan;*
 - b. *teguran tertulis;*
 - c. *penghentian sementara kegiatan;*
 - d. *penghentian tetap kegiatan;*
 - e. *pencabutan sementara izin;*
 - f. *pencabutan tetap izin;*
 - g. *denda administratif; dan/atau*
 - h. *sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam kedua peraturan perundang-undangan diatas (UU PPPU dan UU Pemda), maka dalam hal ini dapat ditarik suatu pengertian bahwasannya mengenai ketentuan yang berkaitan dengan sanksi yang dapat dikenakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat secara materiil harus diatur dalam peraturan setingkat Peraturan Daerah (selanjutnya disebut dengan Perda). Selain itu, pemberian sanksi juga harus sesuai dengan pengaturan jenis sanksi yang terbatas dan sesuai dengan ketentuan UU Pemda.

Sebagaimana kita ketahui, upaya pencegahan dan penanganan Covid-19 di Indonesia itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari peran Pemerintah Daerah yang dalam hal ini juga ikut berperan aktif mewujudkan hal tersebut. Melihat hal yang demikian, salah satu bentuk contoh keterlibatan Pemerintah Daerah dalam

upaya pencegahan dan penanggulangan Covid-19 dapat kita lihat di wilayah Kota Bontang yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur.

Kota Bontang adalah merupakan salah satu kota di Provinsi Kalimantan Timur yang banyak ditemukan kasus orang terkonfirmasi (terpapar) Covid-19. Berdasarkan data yang ada, jumlah orang yang terkonfirmasi positif Covid-19 di Kota Bontang hingga akhir bulan Oktober (29 Oktober 2020) tercatat sebanyak 1003 (seribu tiga) kasus terkonfirmasi.¹⁰⁰ Melihat kondisi tersebut pada akhirnya Pemerintah Kota Bontang berusaha melakukan suatu upaya untuk dapat mencegah dan menanggulangi permasalahan penyebaran Covid-19 di Kota Bontang. Sebagai upaya untuk mewujudkan hal tersebut, pada akhirnya Pemerintah Kota Bontang mengeluarkan suatu kebijakan yang isinya mengatur mengenai pencegahan dan penanganan Covid-19 di Kota Bontang.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Bontang dalam hal ini berupa Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (selanjutnya disebut dengan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020). Secara umum, keberadaan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut oleh Pemerintah Kota Bontang dijadikan sebagai salah satu instrumen atau dasar legalitas bagi Pemerintah Kota Bontang untuk melakukan tindakan hukum yang berkaitan dengan pencegahan dan penanggulangan Covid-19 diberbagai sektor kehidupan masyarakat di Kota Bontang.

Hal-hal yang diatur pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 mencakup penerapan protokol kesehatan di tempat usaha, tempat umum, hingga perlindungan diri individu untuk masyarakat yang saling berinteraksi namun tidak mengetahui keadaan terpapar atau tidak terpapar Covid-19. Pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 salah satu cara yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk pencegahan penyebaran Covid-19 adalah dengan mematuhi protokol kesehatan yang telah ditetapkan. Dalam ketentuan **Pasal 4** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dijelaskan bahwasannya protokol kesehatan yang harus dilakukan secara perorangan meliputi:

¹⁰⁰Dinas Kesehatan Kota Bontang. **Infografis Covid-19 Kota Bontang.** <https://www.facebook.com/pg/dinkesbontang/posts/>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

1. Menggunakan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung hingga dagu ketika keluar rumah atau bertemu dengan orang yang tidak diketahui status kesehatannya;
2. Mencuci tangan secara berkala dengan sabun dan air mengalir;
3. Melakukan pembatasan interaksi fisik; dan
4. Menjaga ketahanan tubuh dan menerapkan perilaku hidup sehat.

Terkait dengan protokol kesehatan diatas, maka dalam hal ini setiap orang yang berada di wilayah hukum Kota Bontang harus dapat mentaati ketentuan sebagaimana dimaksud oleh ketentuan **Pasal 4** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut. Bilamana ditemukan pelanggaran atas protokol kesehatan yang telah ditentukan oleh Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut, maka terhadap pelanggar tersebut dapat dikenakan sanksi administratif yang ada.

Berbicara mengenai sanksi administratif, maka J.J. Oosternbrink mendefinisikannya sebagai "sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya dan dilaksanakan secara langsung oleh administrasi (pemerintah) tersebut dengan tanpa perantara dari pihak ketiga (kekuasaan peradilan)."¹⁰¹ Pengaturan mengenai sanksi administratif itu sendiri dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 diatur lebih lanjut pada **Pasal 7 ayat (1)**. Adapun sanksi administratif sebagaimana dimaksud diberikan dalam bentuk:

1. Teguran lisan;
2. Kerja sosial; dan
3. Tindakan polisional.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat ditarik suatu pengertian bahwasannya terhadap pelanggaran protokol kesehatan yang diatur oleh **Pasal 4** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dapat dikenakan sanksi administratif yang ada (sebagaimana terdapat pada **Pasal 7 ayat 1** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020), salah satunya yakni berupa sanksi kerja sosial.

Kerja sosial secara gramatikal dapat dikatakan sebagai "*A community sentence combines punishment with activities carried out in the community*" atau hukuman yang menggabungkan antara pelaksanaan sanksi pidana dengan

¹⁰¹ Ivan Fauzani Raharja, *Loc.Cit.*

aktivitas sosial yang dilakukan ditengah masyarakat.¹⁰² Sedangkan menurut Sentencing Council UK, sanksi kerja sosial didefinisikan sebagai "*community sentence combines punishment with activities carried out in the community*" (putusan pidana yang menggabungkan hukuman dengan aktivitas sosial yang dilakukan dalam masyarakat).¹⁰³ Kedua definisi tersebut menggambarkan unsur-unsur sanksi kerja sosial sebagai berikut:

1. Adanya putusan pengadilan yang menyatakan pelaku bersalah;
2. Putusan pengadilan yang menyatakan terhukum harus melaksanakan kerja tertentu sebagai bentuk hukuman;
3. Kerja yang dilakukan terhukum dilakukan demi kepentingan masyarakat atau dilakukan ditengah masyarakat; dan/atau
4. Kerja yang dilakukan tidak mendapat upah.

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, maka dapat digambarkan bahwasannya sanksi sosial memiliki konsep penghukuman terhadap pelaku kejahatan untuk melakukan tindakan pelayanan sosial tanpa dibayar dalam jangka waktu tertentu sebagai bentuk hukuman. Sanksi kerja sosial secara konseptual adalah sanksi hukum yang berupa tindakan kerja yang memberikan manfaat kepada lingkungan sosial. Di Inggris, praktik sanksi kerja sosial merupakan bagian dari hukum pidana dengan penerapan sanksi sebagai bentuk pidana pengganti. Sementara itu, sanksi kerja sosial sebagai sanksi memiliki tafsiran yang luas dan sebelumnya tidak dikenal dalam konsep pemberian sanksi di Indonesia yang hanya mengenal sanksi pidana, perdata dan sanksi administratif.¹⁰⁴

Berdasarkan kedua konsep sanksi tersebut terdapat perbedaan mendasar mengenai penerapan sanksi kerja sosial antara Indonesia (khususnya yang terdapat dalam Inpres Nomor 6/2020) dengan Inggris sebagai negara yang terlebih dahulu menerapkan sanksi kerja sosial. Adapun perbedaan mengenai konsep sanksi kerja sosial pada kedua negara (Indonesia dan Inggris) dapat digambarkan sebagai berikut:

¹⁰²Anonim. *Loc.Cit.*

¹⁰³Sentencing council. *Loc.Cit.*

¹⁰⁴Shanti Rachmadsyah. *Loc.Cit.*

Tabel 3. 1 Perbandingan Sanksi Kerja Sosial

Aspek Perbedaan	Inggris (UK)	Indonesia
Dasar Hukum	Yurisprudensi Hakim	Peraturan Kepala Daerah
Jenis Sanksi	Sanksi Pidana atau pidana pengganti	Sanksi Administratif
Pelaksana	Ministry of Justice	Satpol PP dan PPNS
Bentuk Pelaksanaan	Pelayanan publik (membersihkan sampah, membersihkan grafiti, membersihkan toilet, pekerjaan wajib pada lembaga sosial) *Kecuali Skotlandia	1. Tindakan paksaan fisik (push, up lari, kegiatan fisik 30 menit) 2. Menyanyi/ikrar taat protokol 3. Membersihkan fasilitas publik *Bervariasi pada setiap daerah
Lama Pelaksanaan	Hingga 300 jam	Maksimal 30 menit

Sumber: Data Sekunder, Diolah 2020.

Bentuk sanksi kerja sosial merupakan sesuatu yang baru dalam praktek penegakan hukum, terutama pada masa pandemi Covid-19 ini. Inpres Nomor 6/2020 yang digunakan sebagai acuan dalam membentuk Peraturan Gubernur/Walikota/Bupati dalam hal ini terkait dengan sanksi pelanggaran protokol kesehatan memberikan konsep mengenai kerja sosial sebagai sanksi. Hal yang demikian dimaksudkan sebagai respon cepat atas penegakan protokol kesehatan. Sementara itu, pembentukan sanksi kerja sosial diberbagai daerah di Indonesia sangat bermacam-macam bentuknya. Hal tersebut dikarenakan tidak ada batasan definisi maupun parameter yang jelas dalam pembentukan sanksi kerja sosial. Kondisi yang demikian pada akhirnya rawan menimbulkan suatu tindakan maladministrasi dalam penerapan hukumnya.

Terkait dengan hal diatas, mengenai sanksi kerja sosial pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 maka pengaturan lebih lanjutnya dapat dilihat pada ketentuan **Pasal 7 ayat (3)**, yang mana dalam ketentuan pasal tersebut menjelaskan bahwa kerja sosial meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pembacaan janji patuh protokol kesehatan;
2. Aktivitas fisik paling lama 15 menit; dan
3. Membersihkan fasilitas umum paling lama 30 menit.

Jika merujuk pada **angka 2** ketentuan **Pasal 7 ayat (3)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, maka aktivitas fisik yang dapat dikenakan sebagai sanksi administratif meliputi hal-hal yang berkaitan dengan *push up*, *sit up*, lari dan atau aktivitas sejenis. Penjelasan mengenai aktivitas fisik itu sendiri diatur lebih lanjut dalam **Pasal 7 ayat (4)** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020.

Sementara itu, pengaturan dan penerapan sanksi kerja sosial dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 pada dasarnya adalah merupakan pelaksanaan amanat dari **Poin 6 huruf b angka 6)** Inpres Nomor 21/2020 yang dijelaskan bahwa:

"6) sanksi sebagaimana dimaksud pada angka 5) berupa:

- a) teguran lisan atau teguran tertulis;*
- b) kerja sosial;*
- c) denda administratif; atau*
- d) penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan usaha."*

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, maka pemberian sanksi administratif sebagaimana yang tertuang dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut dilakukan dengan telah mempertimbangkan Inpres Nomor 6/2020.

Pengaturan sanksi dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 ini jika dilihat secara sekilas tidak terdapat suatu hal yang bermasalah. Namun, jika ditinjau dari teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan batasan muatan materi pembentukan Perda dalam UU Pemda, maka Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 merupakan suatu peraturan yang berpotensi dapat dibatalkan. Sebagaimana kita ketahui, Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 adalah merupakan salah satu jenis dari Peraturan Kepala Daerah (Perkada) pada tingkat Kota/Kabupaten, yang artinya dalam hal ini peraturan tersebut dibentuk oleh Walikota. Pembentukan Perkada oleh Kepala Daerah (Walikota) itu sendiri secara umum dilakukan dalam rangka menjalankan tugas pelayanan publik yang ada. Dalam UU Pemda dijelaskan bahwasanya suatu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) eksistensinya diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat selama peraturan tersebut setidaknya dibentuk berdasarkan pada 2 (dua) hal yang ada, yakni:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- b. Berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dijelaskan bahwasannya UU Pemda memberikan suatu batasan materiil dalam pembentukan Perkada oleh Kepala Daerah, yang mana dalam hal ini materi Perkada harus merupakan suatu bentuk pengaturan teknis lebih lanjut dari Perda ataupun kuasa peraturan perundang-undangan tertentu (ditentukan lain oleh undang-undang).¹⁰⁵ Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwasannya pembentukan Perkada oleh Kepala Daerah dapat dilakukan apabila hal tersebut merupakan perintah dari Perda ataupun didasarkan pada materi tertentu yang telah diamanatkan sebelumnya oleh peraturan perundang-undangan, seperti contohnya dapat kita lihat dalam beleid **Pasal 212 ayat (4)** UU Pemda:

"Kedudukan, susunan organisasi, perincian tugas, dan fungsi, serta tata kerja Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perkada."

Namun sangat disayangkan materi Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 jelas tidak mengatur lebih lanjut mengenai Perda maupun amanat lain dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsideran dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 hanya mencantumkan 2 (dua) peraturan yang ada, yakni Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang serta UU Pemda itu sendiri. Penggunaan UU Pemda sebagai konsideran mengingat dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 disini secara eksplisit hanya menggambarkan mengenai kewenangan Kepala Daerah untuk dapat membentuk Perkada tersebut.¹⁰⁶

Selain itu, UU Pemda yang digunakan sebagai konsideran mengingat dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 juga hanya mencerminkan mengenai kewenangan daerah untuk mengurus wilayah kekuasaannya dalam menjalankan

¹⁰⁵ Pasal 246 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

¹⁰⁶ Pasal 65 ayat (2) Huruf c Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679: Kepala Daerah berwenang menetapkan Perkada dan Keputusan Kepala Daerah.

tugas pokok dan fungsinya (otonomi daerah). Sedangkan Inpres yang digunakan sebagai acuan dalam pembentukan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 disini tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁰⁷ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut mengatur mengenai ketentuan sanksi tanpa amanat dari peraturan perundang-undangan yang ada maupun Perda di atasnya.

Permasalahan diatas semakin menjadi kompleks ketika ditemukan beragam jenis sanksi kerja sosial yang berupa aktivitas fisik (*push up*, *sit up*, lari dan atau aktivitas sejenis) dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 yang tidak menunjukkan adanya kontribusi sosial kepada masyarakat atau lingkungan. Tentu saja hal tersebut sulit untuk dikatakan bahwa bentuk-bentuk sanksi tersebut merupakan tindakan kerja sosial. Pembentukan sanksi dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut dilakukan karena tidak terdapat batasan yang jelas mengenai pelaksanaan sanksi kerja sosial terutama penerapan yang bersifat hukuman terhadap fisik pelanggar di Indonesia. Melihat hal tersebut, maka dari itu perlu ada pembatasan makna terhadap konsep serta pelaksanaan sanksi kerja sosial terhadap pelanggar protokol kesehatan Covid-19 yang harus mempertimbangkan hal-hal berikut ini:

1. Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Prinsip umum pemerintahan yang baik;
3. Hak asasi manusia dan konstitusional warga negara; dan
4. Kearifan lokal yang berlaku di masyarakat suatu daerah.

Secara konseptual Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menegakkan hukum diwilayahnya. Penegakan hukum di wilayah pemerintahan daerah dilakukan melalui Satpol PP dan Pejabat Penyidik lainnya. Sementara itu, **Pasal 257** UU Pemda mengatur mengenai penggunaan Penyidik dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam penegakan Perda, yang pada intinya memungkinkan untuk dilakukan penyidikan pidana terhadap

¹⁰⁷ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234: Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

pelanggaran Perda. Dibentuknya Satpol PP itu sendiri dimaksudkan untuk menegakkan Perda dan/atau Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.¹⁰⁸

Berdasarkan **Pasal 255 ayat (2)** UU Pemda, Satpol PP memiliki wewenang berupa:¹⁰⁹

- a. Melakukan tindakan penertiban Non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada; dan
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Penetapan sanksi dan penegakan Perda dan/atau Perkada oleh Satpol PP mengimplikasikan bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kekuasaannya memungkinkan untuk melakukan tindakan paksa pemerintah (*bestuursdwang*). Penerapan tindakan paksa disini adalah merupakan kewenangan pemerintah untuk mengembalikan kepada keadaan semula terhadap pelanggaran yang dilakukan di wilayahnya. Pengembalian keadaan semula disini tidak bisa dilakukan sewenang-wenang. Maka dari itu diperlukan pembatasan kewenangan dalam melakukan tindakan paksa yang dapat berasal dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan asas umum penyelenggaraan pemerintah yang baik (AAUPB).¹¹⁰

¹⁰⁸Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

¹⁰⁹Pasal 255 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

¹¹⁰Margareta Nopia Merry Venita Jarmani. **Wewenang Paksaan Pemerintahan (*Bestuursdwang*) (Kajian Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung)**. Universitas Udayana Bali. Skripsi. 2015. Hlm 6.

Berbicara mengenai AAUPB, maka menurut Jazim Hamidi AAUPB adalah merupakan suatu prinsip yang sebagian masih bersifat asas hukum dan sebagian lain telah menjadi norma atau kaidah hukum.¹¹¹ Dengan demikian, prinsip-prinsip AAUPB ini adalah merupakan suatu kategori yang khusus dari prinsip-prinsip hukum yang umum dan dianggap sebagai suatu sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis.¹¹² Keberadaan AAUPB di dalam kajian hukum administrasi negara, menurut Indroharto memiliki peranan penting, antara lain:¹¹³

1. Merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. Merupakan norma yang berlaku bagi tindakan administrasi negara, disamping norma hukum tertulis dan tidak tertulis; dan
3. Dapat dijadikan sebagai alasan untuk mengajukan gugatan, serta dijadikan sebagai alat uji oleh hakim TUN untuk menilai sah tidaknya atau batal tidaknya keputusan administrasi negara.

Terkait hal tersebut, AAUPB dalam pelaksanaan kewenangan paksa pemerintah setidaknya terdiri dari beberapa asas yang meliputi:

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidakberpihakan/Netralitas;
4. Kecermatan;
5. Tidak menyalahgunakan wewenang;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum; dan
8. Pelayanan yang baik.

Pelaksanaan tindakan paksa berkaitan dengan batasan penggunaan wewenang dapat digambarkan melalui pendapat I. Wayan Suandi, yang menyatakan bahwa "batas dari wewenang diskresi pemerintah yang berupa keputusan selain dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, juga dibatasi oleh larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang yang melampaui ketentuan dalam peraturan perundang-

¹¹¹Ridwan H.R. *Op.Cit.* Hlm 251.

¹¹²Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, dkk. *Loc.Cit.*

¹¹³*Ibid.* Hlm 33.

undangan.¹¹⁴ Penerapan tindakan paksa sebagai bentuk kewenangan pemerintah untuk mengembalikan kepada keadaan seperti semula dilakukan dengan tindakan yang meliputi:¹¹⁵

- a. **Sanksi Reparatoir:** Yang dimaksud dengan sanksi reparatoir disini adalah merupakan sanksi yang diberikan atas pelanggaran norma pada suatu ketentuan aturan yang ada dan dimaksudkan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.
- b. **Sanksi Punitif:** Pengertian dari sanksi punitif disini adalah sanksi yang dimaksudkan untuk memberi hukuman pada seseorang/badan yang melanggar suatu aturan administrasi.
- c. **Sanksi Regresif:** adalah sanksi yang diberikan sebagai bentuk reaksi atas ketidakpatuhan seseorang/badan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Berdasarkan hal diatas, jika dikaitkan dengan permasalahan yang ada, maka karakteristik pengaturan sanksi dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 jika ditinjau berdasarkan teori tentang sanksi administratif dalam hal ini mengambil pendekatan sanksi yang bersifat **sanksi punitif** dengan tujuan utama untuk memberikan efek jera kepada pelaku dan peringatan bagi orang lain. Pendekatan yang bersifat punitif dalam penerapan sanksi administratif idealnya dilakukan secara berjenjang dimana sebelum pemberian sanksi yang lebih berat maka harus diberikan sanksi yang lebih ringan terlebih dahulu.¹¹⁶

Penegakan hukum atas Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 itu sendiri khususnya atas penerapan sanksi administratif di Kota Bontang sudah dilakukan sejak bulan Agustus tahun 2020. Dengan melibatkan personil gabungan yang terdiri dari unsur TNI, Polri dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Bontang, setidaknya dua kali sehari dilakukan razia penggunaan masker di Kota Bontang. Terkait hal tersebut, dalam hal ini setidaknya sudah 1000 (seribu) orang yang diberikan sanksi pelanggaran Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020.¹¹⁷ Namun, pendekatan pemberian sanksi dalam Perwal Kota Bontang

¹¹⁴ Margareta Nopia Merry Venita Jarmani. *Op.Cit.* Hlm 7.

¹¹⁵ Ivan Fauzani Raharja. *Op.Cit.* Hlm 126.

¹¹⁶ Wicpto Setiadi. *Op.Cit.* Hlm 609.

¹¹⁷ Yayuk. **Pelanggar Protokol Kesehatan di Bontang Tembus Seribu Orang**. Klik Kaltim (online). <https://klikkaltim.com/category/bontang/pelanggar-protokol-kesehatan-di-bontang-tembus-seribu-orang>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

Nomor 21/2020 yang memberikan kewenangan untuk menilai dan menerapkan sanksi kepada Satpol PP dan PPNS justru dikhawatirkan dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Hal yang demikian dikarenakan penindakan pelanggaran tidak melibatkan suatu proses peradilan.

Untuk perlu diketahui, tatacara pengenaan sanksi bagi pelanggaran protokol kesehatan di Kota Bontang dilaksanakan berdasarkan ketentuan **Pasal 9** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020. Dalam **Pasal 9** Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 menegaskan mengenai konsep sanksi kerja sosial dalam perwal ini merupakan tindakan pemberian sanksi yang bersifat administratif. Dikarenakan sifat pemberian sanksi administratif yang dilakukan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), maka pengenaan sanksi administratif yang terdapat pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dilakukan tanpa proses peradilan baik peradilan biasa maupun peradilan cepat (*sumir*). Dengan demikian, sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, kondisi tersebut jelas dikhawatirkan dapat memunculkan peluang bagi tindakan penyalahgunaan wewenang pemerintah (*abuse of power*).

Penerapan sanksi administratif dengan cara seperti diatas dapat dikatakan bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik (AAUPB) terutama asas kepastian, tidak menyalahgunakan wewenang, keadilan, dan kecermatan dalam penerapan sanksi. Berdasarkan uraian analisis yang ada, maka dalam hal ini dapat ditarik suatu pemahaman bahwasannya Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 memiliki beberapa permasalahan dalam muatan materilnya, yang meliputi :

1. Pencantuman sanksi dalam Perkada yang menyalahi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU PPPU dan UU Pemda;
2. Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 memuat sanksi administratif dan pidana yang seharusnya diatur terlebih dahulu dalam Peraturan Daerah;
3. Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 berdiri bukan sebagai pelaksana Peraturan Daerah Kota/Kabupaten atau peraturan perundang-undangan yang berwenang mengatur ketentuan sanksi baik administratif maupun pidana;

4. Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 mengatur mengenai ketentuan sanksi kerja sosial yang tidak ada klasifikasinya sebagai sanksi administratif dalam jenis sanksi yang diatur UU Pemda; dan
5. Tidak ada parameter yang jelas dalam mengukur penerapan sanksi kerja sosial dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 sehingga rawan disalahgunakan dan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan uraian diatas, maka pengaturan sanksi tersebut jika ditinjau melalui ketentuan pembentukan Perkada (Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020) dalam hal ini terbukti bertentangan dengan UU Pemda dan UU PPPU. Selain itu, segala tindakan pemberian sanksi yang dilakukan oleh aparatur penegak hukum berdasarkan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut dapat dikatakan melawan hukum dan maladministrasi.

Untuk mencegah suatu bentuk peraturan yang menyalahi tata hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dari itu semestinya Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 perlu melakukan suatu pembenahan terhadap dua aspek yang ada, yaitu penempatan pengaturan sanksi dan penyesuaian makna sanksi kerja sosial sebagai sanksi administratif. Hal tersebut perlu dilakukan agar sesuai dengan kewenangan Kepala Daerah dalam mengatur daerahnya dan juga kewenangan penegakan Perda oleh Satpol PP dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, maka semestinya pembentukan Perkada sebagai produk hukum harus mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Keberadaan Perkada sebagai pengaturan teknis semestinya terikat kepada Perda sebagai landasan kewenangannya. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh ketentuan

Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Huruf c UU Pemda, yang mana pada intinya kedua ketentuan pasal tersebut memberikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk membuat Perkada sebagai bentuk menjalankan kekuasaan untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain hal diatas, pembentukan Perkada oleh Kepala Daerah juga semestinya dapat memperhatikan ketentuan **Pasal 246** dan **Pasal 250** UU Pemda, yang masing-masing menyatakan:

Pasal 246

- 1) *"Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada.*
- 2) *Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada."*

Pasal 250

- 1) *"Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.*
- 2) *Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;*
 - b. *terganggunya akses terhadap pelayanan publik;*
 - c. *terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;*
 - d. *terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau*
 - e. *diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender."*

Berdasarkan ketentuan kedua pasal yang terdapat pada UU Pemda tersebut, maka dari itu dalam hal ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020. Dalam hal ini semestinya perlu dibuatkan suatu Perda yang memiliki tingkat lebih tinggi daripada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, yang dapat digunakan sebagai landasan untuk memberikan ketentuan sanksi administratif dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dan menjadikan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 sebagai peraturan pelaksana dari Perda tersebut. Tanpa penyesuaian pengaturan yang ada, maka Perkada (Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020) yang dilaksanakan selama ini dapat dikatakan sebagai Perkada yang cacat hukum dan tidak dapat dilaksanakan.

Meskipun Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut tetap dilaksanakan, maka penegakan atas sanksinya (khususnya atas sanksi kerja sosial) yang dilakukan oleh Satpol PP dapat dikatakan sebagai suatu bentuk tindakan maladministrasi yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik

(AAUPB). Hal yang demikian mengingat ketentuan sanksi sosial yang ada dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 adalah merupakan suatu ketentuan sanksi yang tidak dikenal dalam penegakan hukum administrasi di Indonesia dan tidak sesuai dengan ketentuan **Pasal 238 ayat (5)** UU Pemda, yang berupa:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penghentian sementara kegiatan;
- d. Penghentian tetap kegiatan;
- e. Pencabutan sementara izin;
- f. Pencabutan tetap izin;
- g. Denda administratif; dan/atau
- h. Sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Atas adanya hal tersebut, maka pembentukan sanksi kerja sosial dalam konteks penegakan ketertiban yang bersifat mendesak berdasarkan Inpres Nomor 6/2020 semestinya tidak mengabaikan tata pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Dikarenakan tidak adanya landasan yang menjadi dasar tindakan sanksi kerja sosial dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, maka semestinya hal yang berkaitan dengan sanksi kerja sosial terdapat pengaturannya terlebih dahulu dalam UU Pemda atau setidaknya diatur terlebih dahulu dalam Perda di atasnya. Lebih lanjut, pemaknaan sanksi kerja sosial dalam Perkada seharusnya perlu disesuaikan dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang ada.

Dikarenakan tidak terdapat landasan yang jelas mengenai konsep sanksi kerja sosial dalam hukum positif di Indonesia, maka tindakan sanksi kerja sosial yang ada saat ini hanya bisa dibatasi pada tindakan dengan pendekatan sanksi yang bersifat **sanksi reparatoir**, yaitu sanksi yang diberikan atas pelanggaran norma pada suatu ketentuan aturan yang ada dan dimaksudkan untuk “mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.” Jika menyesuaikan dengan kewenangan Satpol PP dalam penegakan Perda yang ada (sebagaimana yang terdapat dalam **Pasal 255** UU Pemda), maka dalam hal ini bentuk tindakan yang dapat dilakukan oleh Satpol PP untuk mengembalikan keadaan sebelum adanya pelanggaran dalam konteks

penegakan protokol kesehatan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki adalah sebagai berikut:

1. Pembubaran kerumuman;
2. Perintah kepada orang menggunakan masker kembali dan menjaga jarak;
3. Pemberian masker agar keadaan yang ditemui kembali sesuai dengan perintah protokol kesehatan; dan
4. Atau tindakan lain yang bukan berupa pengambilan hak seseorang karena harus diatur terlebih dahulu dalam Perda.

Berdasarkan seluruh uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwasannya pengaturan sanksi kerja sosial yang ideal sesuai dengan definisi teoritisnya tidak dapat dilakukan sebelum Pemerintah Daerah mendapat kewenangan untuk melaksanakannya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Kemudian, Inpres Nomor 6/2020 yang ada saat ini adalah bukan merupakan landasan hukum yang sah untuk dapat membentuk suatu konsep sanksi (khususnya sanksi kerja sosial). Hal tersebut dikarenakan sanksi kerja sosial yang diatur adalah bukan merupakan bagian dari UU PPPU dan UU Pemda. Jika merujuk pada Pasal 12 UU Pemda, maka semestinya pemaknaan sanksi kerja sosial perlu disesuaikan dengan kewenangan Pemerintah Daerah yang meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Berkorelasi dengan penjelasan diatas, maka pelaksanaan penegakan ketertiban umum dalam masa darurat pandemi Covid-19 berdasarkan kewenangan Pemerintah Daerah untuk menanggapi keadaan darurat yang belum pernah dialami sebelumnya ini, secara logis dan politis memang dapat dimaklumi. Namun, seharusnya hal tersebut tidak dilakukan secara tanpa batas waktu. Idealnya pemberlakuan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 perlu mencantumkan batasan waktu atau setidaknya mencantumkan klausula "peraturan ini berlaku sementara hingga terbentuknya Peraturan Daerah."

B. Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Orang Yang Melakukan Pelanggaran Protokol Kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020.

Keluarnya Inpres Nomor 6/2020 dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dalam hal ini adalah merupakan salah satu contoh dari sekian banyak kebijakan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat pusat maupun daerah pada saat pandemi Covid-19 sekarang ini. Menurut Philipus M. Hadjon, kebijakan tertulis (peraturan kebijaksanaan) yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut pada hakikatnya adalah merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara.¹¹⁸ Selain dalam bentuk peraturan, biasanya kebijakan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat berupa pedoman, petunjuk, surat edaran, instruksi, dan lain sebagainya.¹¹⁹

Secara garis besar, setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini akan menimbulkan suatu akibat-akibat maupun konsekuensi apabila atas suatu kebijakan tersebut telah terimplementasikan di masyarakat (*policy impact*). Hukum sebagai suatu kebijakan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini hadir di masyarakat dimaksudkan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain, adapun bentuk pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.¹²⁰

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, tentu saja setiap tindakan yang dilakukan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (pejabat pemerintah) bisa menjadi peluang munculnya suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma yang telah diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk itu, guna melindungi hak-hak dan kepentingan warga negara dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah maupun kepentingan pihak lainnya, maka dalam hal ini diperlukan suatu perlindungan hukum.

Pengertian mengenai perlindungan hukum menurut Satjipto Rahardjo itu sendiri adalah merupakan suatu bentuk "tindakan untuk memberikan

¹¹⁸ Ridwan H.R., *Loc.Cit.*

¹¹⁹ *Ibid.* Hlm 134.

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, 2000. *Loc.Cit.*

pengayoman kepada pihak yang dirugikan dan dilanggar hak asasinya serta perlindungan itu diberikan kepada masyarakat untuk dapat menikmati hak-haknya yang diberikan oleh hukum.¹²¹ Lain dengan pendapat yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut, dalam hal ini CST Kansil mendefinisikan perlindungan hukum sebagai suatu "upaya hukum yang diberikan oleh aparaturnya penegak hukum dalam hal memberikan rasa aman, baik secara psikis maupun fisik kepada masyarakat."

Dari penjelasan ahli diatas, maka dengan demikian pada hakikatnya perlindungan hukum adalah merupakan hak dari setiap warga negara dan hal tersebut telah menjadi sebuah kewajiban bagi negara (pemerintah) untuk dapat memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Perlindungan hukum disini adalah merupakan salah satu jalan dan upaya bagi warga masyarakat untuk menuntut hak-haknya yang telah dilanggar oleh suatu ketentuan aturan hukum yang ada dan/atau tindakan pemerintah yang sewenang-wenang.

Sejatinya, pemberian perlindungan hukum oleh pemerintah harus bisa benar-benar menggambarkan tujuan dari pembentukan hukum yang berisikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Dengan demikian, maka pemberian perlindungan hukum oleh pemerintah harus benar-benar bisa menjangkau seluruh masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-haknya yang telah diberikan oleh hukum, terlepas apakah hak individu dari masyarakat tersebut telah dilanggar atau tidak.

Berdasarkan hal diatas, maka perlindungan hukum yang dapat diberikan oleh pemerintah setidaknya-tidaknya meliputi hal-hal yang bersifat prediktif dan antisipatif. Yang dimaksud dengan prediktif dan antisipatif disini adalah pemerintah semestinya bisa memberikan upaya perlindungan yang bersifat mencegah timbulnya suatu permasalahan yang dapat diprediksi akan muncul dikemudian hari. Selain prediktif dan antisipatif, perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah juga harus bersifat adaptif dan fleksibel, artinya perlindungan yang diberikan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi perkembangan hukum di masyarakat.

¹²¹ Satjipto Rahardjo. **Masalah Penegakan Hukum**. Sinar Baru. Bandung, 1983. Hlm 121.

Perlindungan hukum yang diberikan pun harus sesuai dengan apa yang telah diatur oleh ketentuan peraturan yang berlaku. Dalam memberikan perlindungan hukum tersebut, pemerintah tidak diperkenankan untuk mengurangi sedikitpun hak-hak seseorang yang ada yang telah tertuang dalam ketentuan hukum yang berlaku. Terkait hal tersebut, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada warga masyarakat setidaknya-tidaknya meliputi:¹²²

1. Perlindungan Hukum *Preventif*; dan
2. Perlindungan Hukum *Represif*.

Berdasar pada uraian diatas, Philipus M. Hadjon mendefinisikan perlindungan hukum *preventif* sebagai perlindungan hukum yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa. Maksud dan tujuan dari adanya perlindungan hukum secara *preventif* tersebut adalah untuk memberikan petunjuk ataupun arahan kepada pejabat pemerintahan atau dalam hal ini terhadap tindakan pemerintah agar dapat bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang berdasarkan diskresi. Pemberian petunjuk tersebut biasanya dituangkan dalam ketentuan peraturan yang ada. Selain menjadi petunjuk, ketentuan aturan tersebut juga menjadi dasar dalam berperilaku dan bertindak bagi pejabat pemerintahan. Adanya pemberian perlindungan hukum secara *preventif* tersebut bagi masyarakat juga dapat dijadikan sebagai dasar gugatan atas suatu permasalahan yang ada nantinya dikemudian hari.

Sementara itu, perlindungan hukum *represif* menurut Philipus M. Hadjon adalah merupakan bentuk perlindungan secara hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa, termasuk mengenai penanganannya di lembaga peradilan. Secara umum, perlindungan secara *represif* ini dimaksudkan untuk memberikan efek jera kepada mereka yang melanggar suatu ketentuan norma ataupun peraturan perundang-undangan yang ada. Efek jera tersebut biasanya diberikan dalam bentuk pemberian sanksi, baik yang bentuknya denda maupun pidana. Perlindungan secara *represif* ini juga dapat dikatakan sebagai jalan akhir dalam memberikan perlindungan atas hak-hak seseorang yang telah dilanggar. Sehingga dalam hal ini biasanya perlindungan secara *represif* baru

¹²² Philipus M. Hadjon. 1987. *Op.Cit.* Hlm 4-5.

akan diberikan bilamana telah terjadi suatu sengketa dan/atau telah mendapatkan ketetapan dari pengadilan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada sub pembahasan sebelumnya, terbitnya Inpres Nomor 6/2020 dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 sebagai suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada masa pandemi Covid-19 seperti sekarang ini, dalam hal ini tidak dapat dikatakan sebagai suatu bentuk tindakan diskresioner pemerintah. Pengertian atas diskresi pemerintah sendiri dapat kita lihat pada penjelasan Ridwan H.R, yang menjelaskan bahwa penggunaan diskresi dimaksudkan sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas.¹²³ Lebih lanjut, Ridwan H.R juga menjelaskan bahwa diskresi tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang memiliki wewenang yang telah diatur oleh undang-undang ataupun pejabat yang telah memiliki wewenang berdasarkan sumber perolehan kewenangannya (delegasi atau mandat).

Berdasarkan pendapat Ridwan H.R tersebut, maka dapat dikatakan bahwasannya kewenangan atas diskresi tersebut diartikan sebagai kebebasan untuk melakukan penilaian dalam hukum ketika pengambilan keputusan pemerintah tersebut tidak diatur oleh ketentuan hukum yang ada.¹²⁴ Kebebasan tersebut meliputi hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan, melakukan interpretasi ataupun analogi hukum, kebebasan mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait, atau kebebasan mengambil pilihan dalam pelayanan publik.

Adanya kebebasan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengambil suatu kebijakan diskresioner tidak dapat dilakukan begitu saja. Dalam hal ini, suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan diskresioner apabila telah memenuhi syarat-syarat yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Pada ketentuan **Pasal 22** UU AP,

¹²³ Hotma P. Sibuca. **Asas-Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**. Erlangga. Jakarta. 2010. Hlm 70.

¹²⁴ Ridwan. **Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia**. Thesis (Disertasi). Universitas Airlangga. Surabaya. <http://repository.unair.ac.id/32702/>. Diakses pada 31 Oktober 2020.

disebutkan bahwa penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan harus dimaksudkan untuk:¹²⁵

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum; dan
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Selain hal-hal diatas, penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah juga harus memperhatikan ketentuan **Pasal 24** UU AP, yang mana dalam hal ini dijelaskan bahwasannya dalam penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah harus memperhatikan syarat-syarat yang ada, yakni:¹²⁶

- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi;
- b. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AAUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang obyektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.”

Jika dikaitkan dalam permasalahan yang penulis teliti, memang benar bahwasannya dikeluarkannya Inpres Nomor 6/2020 oleh pemerintah dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 oleh Pemerintah Kota Bontang dimaksudkan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan khususnya dimasa pandemi Covid-19 saat ini. Akan tetapi, sebagaimana yang telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya, terbitnya Inpres Nomor 6/2020 dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 telah menyalahi ketentuan yang terdapat dalam UU PPPU dan UU Pemda khususnya terkait dengan pembentukan Perkada. Sehingga hal tersebutlah yang pada akhirnya menyebabkan Inpres Nomor 6/2020 dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tidak dapat dikatakan sebagai suatu bentuk tindakan diskresioner pemerintah.

¹²⁵ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

¹²⁶ Pasal 24 Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Meskipun terdapat suatu mazhab yang mengatakan bahwa tindakan diskresi pemerintah dapat dikeluarkan sebagai bentuk penyimpangan atas asas legalitas yang ada. Namun demikian dalam konteks permasalahan yang penulis bahas, hal tersebut juga tidak dapat dibenarkan. Pada permasalahan yang penulis teliti, dalam hal ini terdapat beberapa hal yang sudah jelas tidak sesuai dengan syarat-syarat yang disebutkan dalam **Pasal 24** UU AP. Berlakunya Inpres Nomor 6/2020 dan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, khususnya mengenai penerapan sanksi sosial sebagai salah satu alternatif pemberian sanksi administratif penegakan disiplin protokol kesehatan di masa pandemi Covid-19 dapat dikatakan tidak memiliki kesesuaian dengan prinsip pemerintahan yang baik (AAUPB). Padahal, diskresi pada tataran pelaksanaan haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AAUPB, yang setidaknya terdapat prinsip kejujuran (*fair-play*), kecermatan (*zorgvuldigheid*), kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*), keseimbangan (*evenwichtigheid*), dan kepastian hukum (*rechts zekerheid*).¹²⁷

Pada permasalahan ini, apabila memang Presiden berniat untuk mengeluarkan suatu kebijakan diskresioner dalam rangka melancarkan penyelenggaraan pemerintah di masa pandemi Covid-19, semestinya Presiden dapat mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Kondisi yang demikian jelas dapat dibenarkan oleh hukum mengingat jika dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak untuk menetapkan Perppu tersebut.¹²⁸ Jika melihat pada Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 terdapat 3 (tiga) parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yakni:

- a. Adanya suatu kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
 - b. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
- dan

¹²⁷ Elisa J.B Sumeleh. **Implementasi Kewenangan Diskresi dalam Perspektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**. Jurnal Lex Administratum, Vol 5, No. 9. 2017. Hlm 130-137.

¹²⁸ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Bagir Manan menyatakan bahwa unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan ada kemendesakan (*emergency*). Menurut suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu, atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.¹²⁹

Berdasarkan uraian diatas, maka semestinya Presiden dapat mengeluarkan Perppu yang mengatur mengenai pencegahan dan penanggulangan pandemi Covid-19 di Indonesia, tak terkecuali menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan penegakan hukum disiplin protokol kesehatan yang ada, termasuk di dalamnya mengenai batasan sanksi sosial sebagai salah satu pemberian sanksi administrative bagi pelanggar protokol kesehatan yang ada. Dalam membuat Perppu tersebut, Presiden harus membuatnya dengan berdasarkan pada itikad baik serta memenuhi persyaratan lainnya yang terdapat dalam **Pasal 24 UU AP**.

Dengan tidak adanya batasan yang jelas serta pengaturan yang pasti mengenai konsep pemberian sanksi sosial di dalam hukum positif di Indonesia, maka dari itu diperlukan suatu upaya-upaya perlindungan hukum yang dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam ketentuan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020. Jika dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum yang telah dijelaskan sebelumnya oleh Philipus M. Hadjon, maka semestinya Pemerintah Kota Bontang dapat memberikan perlindungan baik secara *preventif* maupun

¹²⁹ Ibnu Sina Chandranegara. **Pengujian Perppu terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional antar-Lembaga Negara: Kajian atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009.** Jurnal Yudisial, Volume 5 Nomor 1. 2012. Hlm 15.

represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis kepada setiap pihak yang melakukan pelanggaran atas ketentuan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020.

Pemberian perlindungan hukum disini sangat diperlukan agar segala bentuk tindakan pejabat pemerintah dalam rangka penerapan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tidak melanggar hak-hak asasi dari setiap individu atau bahkan bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik. Terlebih, mengingat dalam keadaan darurat sekarang ini (pandemi Covid-19) kebijakan pemerintah seringkali rawan disalahgunakan. Pentingnya perlindungan hukum ini semakin dipertegas oleh ketentuan **Pasal 3 ayat (2)** Undang-Undang Nomor 39 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM), yang isinya menjelaskan bahwa:

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum."

Berdasarkan ketentuan diatas dapat kita lihat bahawasannya dalam negara hukum, suatu bentuk pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil adalah merupakan hak mutlak yang dimiliki setiap orang. Bahkan terhadap hak tersebut pun dijamin oleh ketentuan hukum dan konstitusi yang ada. Maka dari itu, dalam hal ini sudah semestinya Pemerintah Kota Bontang dapat memberikan perlindungan hukum sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Berkorelasi pada penjelasan diatas, maka terkait dengan perlindungan hukum secara *preventif* yang dapat diberikan oleh Pemerintah Kota Bontang kepada warga masyarakat yang merasa dirugikan dari adanya pengaturan mengenai sanksi sosial sebagai salah satu bentuk opsi pemberian sanksi administratif dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dalam hal ini dapat dilakukan melalui berbagai macam cara yang ada, seperti contohnya yang *pertama* adalah dengan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, khususnya atas penerapan sanksi sosial sebagai salah satu alternatif pemberian sanksi administratif bagi pelanggar disiplin protokol kesehatan Covid-19 Kota Bontang.

Pengawasan secara umum dapat diartikan sebagai suatu bentuk usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sampai sejauh mana pelaksanaan

tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.¹³⁰ Dengan demikian, maka pengawasan itu sendiri dilakukan agar rencana yang sudah ditetapkan dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan dan sesuai dengan aturan yang berlaku.¹³¹ Selain daripada penjelasan sebelumnya, dalam hal ini terdapat beberapa tujuan lain dari dilakukannya pengawasan. Adapun tujuan dari pengawasan tersebut antara lain:¹³²

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu atau yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi dan asas yang telah ditetapkan;
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan secara efektif dan efisien;
- c. Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan sesuai dengan rencana semula; dan
- d. Untuk mencari jalan keluar apabila ternyata ada ditemui kesulitan dan kegagalan kearah perbaikan.

Pengawasan sendiri dapat dilakukan secara internal maupun eksternal. Yang dimaksud dengan pengawasan secara internal adalah merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh internal organisasi yang bersangkutan. Sedangkan pengawasan eksternal dapat dimaknai sebagai suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar dari suatu organisasi atau obyek yang diawasi. Sementara itu, pada tataran sistem administrasi negara pengawasan diklasifikasikan berdasarkan berbagai macam hal. Jika berbicara mengenai subyek yang dapat melakukan pengawasan, maka dalam hal ini administrasi negara membagi nya menjadi 4 (empat) macam pengawasan, yang terdiri dari:¹³³

¹³⁰ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir. **Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah**. Rineka Cipta, Jakarta, 1994. Hlm 29.

¹³¹ Arif Fuadi. **Pengaruh Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bukittinggi)**. Artikel Skripsi. Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, 2013. Hlm 3. <http://ejournal.unp.ac.id/students/index.php/akt/article/viewFile/115/102>. Diakses pada 14 November 2020.

¹³² *Ibid*. Hlm 5.

¹³³ Maxcenta Alem Hafilah. **Analisis Pengawasan Melekat Pimpinan Pada Pegawai Di Biro Umum Badan Nasional Penanggulangan Bencana**. Skripsi diterbitkan, Depok. Program Studi Sarjana Ekstensi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Indonesia. 2012. Hlm 17.

- a. Pengawasan Melekat (Waskat): Dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dipimpinnya.
- b. Pengawasan Fungsional (Wasnal): Dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan.
- c. Pengawasan Legislative (Wasleg): Dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
- d. Pengawasan Masyarakat (Wasmas): Dilakukan oleh masyarakat, seperti yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Dari uraian diatas, jika dikaitkan dengan permasalahan yang penulis teliti maka dalam hal ini pengawasan terhadap pelaksanaan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dapat dilakukan melalui pengawasan secara eksternal, yakni dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengawasan tersebut (Wasmas). Perihal ini, masyarakat sebagai institusi informal dapat melakukan pengawasan untuk pencegahan terjadinya suatu masalah yang dimungkinkan akan ada. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat ini diharapkan dapat meminimalisir terjadi nya *abuse of power* yang dilakukan oleh pejabat pemerintah ketika menerapkan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020. Selain itu, pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut dalam hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk evaluasi atas kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah sebelumnya. Keterlibatan masyarakat dalam proses pengawasan ini semakin dipertegas oleh ketentuan **Pasal 385** UU Pemda yang menjelaskan bahwa:¹³⁴

"Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi Daerah kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum."

Jika didasarkan pada ketentuan **Pasal 385** UU Pemda diatas, maka dapat kita lihat juga bahwasannya dalam proses pengawasan tidak hanya melibatkan masyarakat pada umumnya, melainkan juga melibatkan aparat pengawas internal pemerintah dan/atau penegak hukum. Hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa proses pengawasan terhadap pelaksanaan Perwal Kota

¹³⁴ Pasal 385 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Bontang Nomor 21/2020 disini juga dapat dilakukan secara internal, yakni melalui aparaturnya atau pejabat pemerintahan itu sendiri. Kewenangan aparaturnya pengawasan internal pemerintah dalam proses pengawasan tidak hanya didasarkan pada **Pasal 385** UU Pemda saja, melainkan juga didasarkan pada **Pasal 20** UU AP.

Pengawasan secara internal juga dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota sebagai salah satu representasi wakil rakyat di pemerintahan. Wewenang DPRD dalam proses pengawasan Perkada tersebut dapat kita lihat pada ketentuan **Pasal 366 ayat (1) Huruf c** Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah ketiga kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3).

Pengawasan secara internal dalam konteks permasalahan yang penulis teliti disini sangat dibutuhkan agar proses pelaksanaan penanganan Covid-19 termasuk dalam hal penegakan protokol kesehatan yang ada dapat berjalan sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditentukan oleh hukum maupun oleh kebijakan yang ada. Agar proses pengawasan secara internal dapat berjalan dengan lancar, maka semestinya diperlukan suatu mekanisme pengawasan dan pertanggung jawaban yang jelas. Kondisi tersebut jelas semakin diperlukan mengingat dalam UU MD3 tidak terdapat penjelasan yang lebih rinci mengenai proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota terhadap Perkada yang telah dibuat. Jika dikaitkan dengan permasalahan yang penulis teliti, maka mekanisme pengawasan serta pertanggungjawaban yang jelas disini semata-mata dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan yang digunakan dalam mengatasi permasalahan Covid-19 saat ini.

Selain memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan (peraturan) yang ada, dalam hal ini perlindungan hukum secara *preventif* yang juga dapat diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang merasa hak-haknya dirugikan dari adanya penerapan sanksi sosial sebagai salah satu bentuk alternatif pemberian sanksi administratif bagi pelanggar protokol kesehatan pada Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 adalah dengan cara memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi langsung dalam pembentukan Perda

Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang mengatur mengenai disiplin protokol kesehatan yang ada di daerah, khususnya terkait mengenai batasan makna sanksi sosial sebagai sanksi administratif di dalam Perda tersebut maupun aturan dibawahnya.

Pada proses penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan, disini masyarakat berhak berpartisipasi dalam hal memberikan masukan secara lisan maupun tertulis. Proses penyampaian saran tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Aspirasi masyarakat itu sendiri dapat dilakukan sejak tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, dan pengundangan. Landasan hukum partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini sendiri dapat kita lihat pada **Pasal 96** UU PPPU.

Partisipasi sendiri adalah merupakan sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berkaitan langsung terhadap kehidupan masyarakat.¹³⁵ Sesungguhnya partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak fundamental yang dijamin secara konstitusional, hak tersebut adalah wujud dari kedaulatan rakyat sesuai amanat **Pasal 1 ayat (2)** UUD NRI Tahun 1945. Atas hal tersebut maka upaya partisipasi masyarakat disini adalah merupakan cara preventif agar pejabat negara tepat dalam mengambil kebijakan dan menyelenggarakan urusan pemerintah lainnya yang berkaitan dengan penanganan Covid-19 saat ini.¹³⁶

Sementara itu, perlindungan secara *represif* yang dapat dilakukan Pemerintah Kota Bontang berkaitan dengan penerapan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dalam hal ini dapat diberikan dengan cara memberikan

¹³⁵ Fahmi Ramadhan Firdaus, Anna Erliyana. **Perlindungan Kebijakan Diskresi dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020**. *Pakuan Law Review*, Volume 06, Nomor 02. 2020. Hlm 31. <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>. Diakses pada 14 November 2020.

¹³⁶ *Ibid*.

kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan permohonan pengujian materiil terhadap Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 ke Mahkamah Agung (MA). Dalam hal ini MA memiliki kewenangan yang absolut untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang.¹³⁷ Jika melihat hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam **Pasal 7 ayat (1)** UU PPPU maka jenis peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang ini terdiri atas: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan **Pasal 7 ayat (1)** UU PPPU tersebut, maka Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dalam hal ini termasuk jenis Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Walikota. Kondisi tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 yang merupakan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Oleh karena Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka terhadap aturan tersebut dapat dimintakan uji materiilnya ke MA.

Permohonan uji materiil ke MA sendiri hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya suatu peraturan tersebut. Jika merujuk pada **Pasal 31A** Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA), maka pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan tersebut antara lain terdiri atas:¹³⁸

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat.

¹³⁷Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

¹³⁸ Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958.

Secara garis besar isi putusan MA atas permohonan yang diajukan itu sendiri nantinya memiliki 2 kemungkinan, yaitu pengabulan dan penolakan terhadap peraturan perundangan yang dimohonkan pengujiannya. Sebelum menjatuhkan putusan tersebut, mahkamah akan melakukan penilaian terhadap ketepatan alasan yang dijadikan landasan bagi pemohon baik secara materiil maupun dari aspek formil. Dalam hal pengajuan permohonan tersebut dikabulkan oleh MA, maka dalam putusannya MA menyatakan bahwa peraturan perundangan yang dimohonkan tidak sah atau tidak berlaku untuk umum. Selanjutnya MA akan memerintahkan instansi yang bersangkutan (yang membuat peraturan perundangan) untuk mencabut peraturan perundangan yang telah dibatalkan tersebut.

Jika tidak terdapat suatu tindakan pencabutan dari Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) dalam 90 (sembilan puluh) hari semenjak putusan pembatalan dikirimkan ke Badan dan/atau Pejabat TUN tersebut, maka peraturan perundangan yang dibatalkan demi hukum dianggap tidak lagi memiliki kekuatan hukum. Hal ini tentu saja berlaku untuk Perkada. Dengan didasarkan pada **Pasal 31A** UU MA tersebut, maka bagi para pihak (khususnya masyarakat Kota Bontang) yang merasa dirugikan atas adanya penerapan sanksi sosial sebagai salah satu alternatif pemberian sanksi administratif dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dalam hal ini dapat mengajukan permohonan uji materiil ke MA.

Selain daripada hal diatas, perlindungan secara *represif* yang juga dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Bontang adalah dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat Kota Bontang untuk mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan yang sebagaimana dimaksud adalah dengan menggugat segala bentuk tindakan pemerintah maupun aparaturnya penegak hukum lainnya yang terlibat dalam penegakan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 yang tidak sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik. Gugatan masyarakat ke PTUN tersebut sendiri dapat dilakukan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Hal diatas dapat dilakukan oleh masyarakat, mengingat dalam UU AP secara implisit dijelaskan bahwasannya masyarakat diberikan kesempatan untuk dapat menggunakan AAUPB sebagai dasar gugatan di PTUN. Selain UU AP, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) juga dijelaskan bahwasannya AAUPB dapat dijadikan sebagai dasar gugatan masyarakat di PTUN.¹³⁹ Atas hal tersebut, maka disisi lain AAUPB juga dapat dijadikan sebagai alat yuridis untuk memutus sengketa TUN.

Berdasarkan seluruh uraian diatas terkait dengan perlindungan hukum bagi orang yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 dapat ditarik suatu kesimpulan bahwasannya dalam hal ini perlindungan hukum tersebut dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Bontang dengan cara memberikan perlindungan secara *preventif* dan *represif*. Dalam hal ini perlindungan secara *preventif* dapat dilakukan melalui cara pengawasan terhadap pelaksanaan Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020, khususnya atas penerapan sanksi sosial yang terdapat dalam Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 tersebut. Pengawasan yang dilakukan itu sendiri dapat dilakukan secara eksternal, yakni melalui masyarakat mapun secara internal melalui Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum maupun melalui DPRD Kabupaten/Kota.

Selain melakukan pengawasan, perlindungan hukum secara *preventif* juga dapat dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam pembentukan Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota, khususnya atas perumusan mengenai batasan makna sanksi sosial sebagai sanksi administratif di dalam Perda tersebut maupun aturan dibawahnya. Sedangkan terkait dengan perlindungan secara *represif*, dalam hal ini Pemerintah Kota Bontang dapat melakukannya dengan cara memberikan kesempatan kepada masyarakat Kota Bontang untuk mengajukan *judicial review* ke MA mengenai kehadiran Perwal Kota Bontang Nomor 21/2020 maupun mengajukan gugatan kepada PTUN apabila ditemukan tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik (AAUPB).

¹³⁹ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penjelasan atas rumusan masalah yang ada diatas, maka dalam hal ini ada beberapa poin penting yang menjadi kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis. Kesimpulan dari pembahasan penelitian yang dilakukan oleh penulis antara lain sebagai berikut:

1. Batasan makna sanksi kerja sosial dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 yang berdasarkan prinsip umum pemerintahan yang baik (AAUPB) semestinya disesuaikan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dilaksanakan dalam koridor kewenangan yang terdapat dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 itu sendiri yang tidak mencabut hak masyarakat dan merupakan usaha untuk mengembalikan kepada keadaan seperti semula. Selain itu, pemberian sanksi kerja sosial dalam bentuk tindakan fisik (*push up, sit up*, lari dan atau aktivitas sejenis) harus terlebih dahulu diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.
2. Bentuk perlindungan hukum bagi orang yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 dapat diberikan melalui perlindungan secara *preventif* dan *represif*. Terkait hal tersebut, perlindungan secara *preventif* dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:
 - a. Pengawasan secara eksternal, yakni melalui masyarakat maupun secara internal melalui Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum maupun melalui DPRD Kabupaten/Kota terhadap pelaksanaan Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020, khususnya atas penerapan sanksi sosial yang terdapat dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 tersebut; dan
 - b. Memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam pembentukan Peraturan

Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, khususnya atas perumusan mengenai batasan makna sanksi sosial sebagai sanksi administratif di dalam Perda tersebut maupun aturan dibawahnya.

Sedangkan terkait dengan perlindungan secara *represif*, dalam hal ini Pemerintah Kota Bontang dapat melakukannya dengan cara:

- a. Memberikan kesempatan kepada masyarakat Kota Bontang untuk mengajukan *judicial review* ke MA mengenai kehadiran Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020;
- b. Mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila ditemukan tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik (AAUPB).

B. Saran

Saran yang dapat diberikan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat perlu membuat suatu aturan hukum yang mengatur mengenai ruang lingkup sanksi sosial sebagai alternatif pemberian sanksi administratif.
2. Presiden dapat menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang mengatur mengenai Penerapan Disiplin dan Penegakan Protokol Kesehatan Pandemi Covid-19.
3. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur perlu membuat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Penerapan Disiplin dan Penegakan Protokol Kesehatan Pandemi Covid-19 dan juga pengaturan yang pasti mengenai batasan makna sanksi sosial sebagai sanksi administratif.
4. Pemerintah Kota Bontang perlu mengkaji ulang mengenai pemberian sanksi sosial berupa aktivitas fisik dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 tersebut.
5. Pemerintah Kota Bontang perlu melakukan pengawasan dan pertanggung jawaban atas pelaksanaan Peraturan Walikota Bontang Nomor 21 Tahun 2020 saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang. **Pengantar Ke-Filsafat Hukum**. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2007.
- Bahder Johan Nasution. **Metode Penelitian Ilmu Hukum**. Mandar Maju. Bandung. 2008.
- Budi Winarno. **Kebijakan Publik, Teori, dan Proses**. Medpress. Yogyakarta. 2007.
- Dewa Gede Atmaja. **Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum**. Setara Press. Malang. 2015.
- Dwiyanto Indiahono. **Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy Analysis***. Gava Media. Yogyakarta. 2009.
- F. Sugeng Istanto. **Penelitian Hukum**. Ganda. Yogyakarta. 2007.
- Hotma P. Sibuca. **Asas-Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**. Erlangga. Jakarta. 2010.
- Howard Zehr. ***Changing lenses: A New Focus for Crime and Justice***. Herald Press. Waterloo. 1990.
- Jimly Asshidiqie. **Teori & Aliran Penafsiran Hukum**. Ind Hill Co. Jakarta. 2002.
- Johnny Ibrahim. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Bayumedia Publishing. Malang. 2007.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Kuat Puji Prayitno. **Aplikasi Konsep *Restorative Justice* dalam Peradilan Indonesia**. Genta Publishing. Yogyakarta. 2012.
- Mahadi. **Falsafah Hukum: Suatu Pengantar**. Alumni. Bandung. 2003.
- M. Taufik Makarao. **Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Penerapan *Restorative Justice* Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak-Anak**. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI. Jakarta. 2013.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2010.
- , **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan IV**. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2017.
- Olden Bidara. **Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)**. Citra Aditya Bhakti. Bandung. 1994.
- Peter Mahmud Marzuki. **Penelitian Hukum**. Kencana. Jakarta. 2010.
- Philipus M. Hadjon. **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia**. Bina Ilmu. Surabaya. 1987.
- , **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 1994.
- Riant Nugroho Dwidjowijoto. **Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang**. Elex Media Komputindo. Jakarta. 2006.
- Ridwan H.R. **Hukum Administrasi Negara**. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2006.

Safri Nugraha. **Laporan Akhir Tim Kompedium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik**. BPHN. Jakarta. 2007.

Said Zainal Abidin. **Kebijakan Publik**. Salemba Humaira. Jakarta. 2012.

Samsul Ramli dan Fahrurrazi. **Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa**. Visimedia Pustaka. Jakarta. 2014.

SF Marbun. **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (Cetakan Pertama)**. FH UII Press. Yogyakarta. 2014.

Satjipto Rahardjo. **Masalah Penegakan Hukum**. Sinar Baru. Bandung. 1983.

----- **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2000.

Soerjono Soekanto. **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2011.

Solichin Abdul Wahab. **Analisis Kebijakan**. Bumi Aksara. Jakarta. 2014.

Sudikno Mertokusumo. **Penemuan Hukum**. Universitas Atmajaya. Yogyakarta. 2010.

Thomas R. Dye. **Understanding Public Policy**. Hamilton Printing Company. New Jersey. 2000.

Tim Penyusun Kementerian Dalam Negeri. **Panduan Umum Menghadapi Covid-19**. Kementerian Dalam Negeri. 2020.

W.J.S. Poerdarminta. **Kamus Umum Bahasa Indonesia**. Balai Pustaka. Jakarta. 2002.

William N. Dunn. **Analisis Kebijakan Publik**. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2003.

West's Encyclopedia of American Law Edition 2.

JURNAL:

Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, dkk. **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)**. Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan. 2016.
<https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>. Diakses pada 29 September 2020.

Elisa J.B Sumeleh. **Implementasi Kewenangan Diskresi dalam Perspektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**. Jurnal Lex Administratum, Vol 5, No. 9. 2017.

Fahmi Ramadhan Firdaus, Anna Erliyana. **Perlindungan Kebijakan Diskresi dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020**. *Pakuan Law Review*, Volume 06, Nomor 02. 2020. Hlm 31.
<https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>. Diakses pada 14 November 2020.

Ibnu Sina Chandranegara. **Pengujian Perppu terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional antar-Lembaga Negara: Kajian atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009**. Jurnal Yudisial, Volume 5 Nomor 1. 2012.

Ivan Fauzani Raharja. **Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan**. Jurnal Inovatif Volume VII No. II. 2014. Hlm 125.
<https://media.neliti.com/media/publications/65220-ID-penegakan-hukum-sanksi-administrasi-terh.pdf>. Diakses pada 27 September 2020.

Satjipto Rahardjo. **Penyelenggara Keadlian Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah**. Jurnal Masalah Hukum. 1993.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir. **Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah**. Rineka Cipta. Jakarta. 1994.

Wicipto Setiadi. **Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan**. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 6 No. 4. 2009. Hlm 604. <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/336>. Diakses pada 27 September 2020.

SKRIPSI:

Arif Fuadi. **Pengaruh Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Bukittinggi)**. Artikel Skripsi. Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang. 2013. <http://ejournal.unp.ac.id/students/index.php/akt/article/viewFile/115/102>. Diakses pada 14 November 2020.

Maxcenta Alem Hafilah. **Analisis Pengawasan Melekat Pimpinan Pada Pegawai Di Biro Umum Badan Nasional Penanggulangan Bencana**. Skripsi diterbitkan. Depok. Program Studi Sarjana Ekstensi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Indonesia. 2012.

Margareta Nopia Merry Venita Jarmani. **Wewenang Paksaan Pemerintahan (Bestuursdwang) (Kajian Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung)**. Universitas Udayana Bali. Skripsi. 2015.

DISERTASI:

Ridwan. **Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia**. Thesis (Disertasi). Universitas Airlangga. Surabaya. <http://repository.unair.ac.id/32702/>. Diakses pada 31 Oktober 2020.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020.

INTERNET:

Anonim. **Community Sentence.** <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/community-sentences/>. Diakses pada 23 September 2020.

Asep Cahyana. **Sanksi (Kerja) Sosial bagi Pelanggar Protokol Covid-19.** <https://news.detik.com/kolom/d-5176674/sanksi-kerja-sosial-bagi-pelanggar-protokol-covid-19>. Diakses pada 23 September 2020.

Dinas Kesehatan Kota Bontang. **Infografis Covid-19 Kota Bontang.** <https://www.facebook.com/pg/dinkesbontang/posts/>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

Ekspos Kaltim. **Razia Masker di Bontang, 70 Pengendara Terjaring.** Ekspos Kaltim (online). <https://www.eksposkaltim.com/berita-11226-razia-masker-di-bontang-70-pengendara-terjaring.html>. Diakses pada 22 September 2020.

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. **Peta Sebaran.** <https://covid19.go.id/peta-sebaran>. Diakses pada 28 Oktober 2020.

Novrizaldi. **Inpres Nomor 6 Tahun 2020 Menegaskan Protokol Kesehatan Hal Serius Untuk Dipatuhi.** Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia. <https://www.kemendiknas.go.id/inpres-nomor-6-tahun-2020-menegaskan-protokol-kesehatan-hal-serius-untuk-dipatuhi>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

Romi Ali Darmawan. **Tiga ASN Terjaring Razia Masker di Lingkungan Pemkot Bontang.** Koran Kaltim (online). <https://korankaltim.com/read/bontang/35911/tiga-asn-terjaring-razia-masker-di-lingkungan-pemkot-bontang>. Diakses pada 22 September 2020.

Shanti Rachmadsyah. **Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, dan Administratif).** Online. Hukum Online <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/>. Diakses pada 23 September 2020.

Sentencing council. **Type of Sentencing.** <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/community-sentences/>. Diakses pada 28 September 2020.

World Health Organization. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.** <https://covid19.who.int/table>. Diakses pada 29 Oktober 2020.

Yayuk. **Pelanggar Protokol Kesehatan di Bontang Tembus Seribu Orang.** Klik Kaltim (online). <https://klikkaltim.com/category/bontang/pelanggar-protokol-kesehatan-di-bontang-tembus-seribu-orang>. Diakses pada 29 Oktober 2020.