

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeensschappeen*) atau bersifat administrasi belaka, dalam menjalankan roda pemerintahan berdasarkan ketentuan yang telah diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹

Dalam Pasal 18 UUD 1945 disebutkan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan daerah pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”²

Hubungan Pusat dan daerah dalam negara kesatuan menarik untuk di kaji, hal ini dikarenakan kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan tertumpu di pusat pemerintahan.³

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 1

² Lihat Pasal 18 Undang –Undang Dasar Tahun 1945

³ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, h. 20

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat, berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.⁴

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah ini adalah untuk memungkinkan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Disamping itu tujuan Pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah. Terutama dalam pelaksanaan Pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.⁵

Pemberian otonomi luas kepada daerah bertujuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan

⁴ *Ibid.*, h. 6

⁵ *Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Op.Cit.*, h.6

kekhususan serta potensi dan keanekaragaman dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Dalam rangka merealisasikan prinsip pembagian kekuasaan negara, pada umumnya dilakukan dua cara, yaitu secara horizontal dan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal dilakukan dengan membentuk dan memberikan kekuasaan kepada lembaga–lembaga negara seperti lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Hal ini dengan maksud agar kekuasaan negara tidak bertumpuk pada suatu lembaga yang dapat mengganggu keseimbangan penyelenggaraan negara. Sementara pembagian atau pemencara kekuasaan secara vertikal melahirkan organ–organ negara tingkat lebih rendah yaitu satuan pemerintah lokal atau daerah.⁷

Sehubungan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan amanat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah berhak menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan daerah ini tentunya berpedoman pada norma, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat⁶. Selain itu juga dalam pelaksanaan tugas pembantuan daerah mempunyai hak untuk menetapkan kebijakan daerah. Yang dimaksud dengan kebijakan daerah adalah Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah⁷.

⁶ *Ibid*, h. 7

⁷ *Ridwan, Hukum Administrasi Di Daerah, FH UII, Yogyakarta, 2009, h. 7*

Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati. Peraturan Daerah ini memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian yang dimaksud dengan Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati sedangkan yang dimaksud dengan Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Beberapa bulan ini Indonesia sedang menghadapi masalah pandemi covid 19 yang terjadi diseluruh wilayah Indonesia. Oleh sebab itu Presiden meminta kepada seluruh kepala daerah agar bisa menanggulangi terjadinya penyebaran virus covid 19 disetiap daerah. Berbagai cara dilakukan oleh setiap kepala daerah guna mengurangi terjadinya penyebaran virus covid 19 pada setiap daerah yang dipimpinnya dengan berbagai regulasi atau kebijakan yang dibuat oleh setiap daerahnya.

Hal ini sebagaimana dilakukan oleh Bupati Rokan Hulu dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Rokan Hulu. Ketentuan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 ini mengatur mengenai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Rokan Hulu dalam menanggulangi penyebaran covid 19 diwilayah Kabupaten Hulu.

Dengan adanya Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Rokan Hulu diharapkan dapat mengurangi penyebaran covid 19 diwilayah Kabupaten Rokan Hulu. Namun dalam pelaksanaan masih banyak warga masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 sehingga bagi pihak masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yang berbunyi;⁸

2. Sanksi pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian covid-19 sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berupa;

A. Bagi Perorangan

- 1) Teguran lisan dan teguran tertulis;
- 2) Kerja sosial paling lama 1 jam yakni;
 - a) Membersihkan fasilitas umum; dan/atau
 - b) Rumah ibadah terdekat dari tempat kejadian
- 3) Denda administratif sebesar Rp. 250.000

B. Bagi Pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum

- 1) Teguran lisan dan teguran tertulis
- 2) Denda administratif sebesar Rp. 500.000

⁸ Lihat Pasal 7 Ayat 2 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Rokan Hulu

- 3) Penghentian sementara operasional usaha; dan
- 4) Pencabutan izin usaha.

Jika dilihat ketentuan yang terdapat dalam pasal 7 ayat 2 ini mengatur mengenai sanksi yang akan diberikan baik kepada perorangan atau pelaku usaha yang melanggar ketentuan protokol kesehatan sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 4 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020. Adapun ketentuan mengenai protokol kesehatan terdapat pada Pasal 4 ini berupa ketentuan menggunakan masker, menjaga jarak serta bagi pelaku usaha harus menyediakan tempat pencuci tangan dipintu masuk tempat usahanya sehingga bagi pengunjung yang akan masuk melakukan cuci tangan serta cek suhu tubuh dahulu sebelum memasuki ruangan.

Pelanggaran yang paling banyak ditemui dilapangan terhadap Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* Di Kabupaten Rokan Hulu adalah penggunaan masker dan adanya kerumunan yang dilakukan oleh masyarakat yang dapat mempercepat terjadinya penyebaran virus covid di Rokan Hulu.

Penulisan Skripsi dan/atau Jurnal yang membahas tentang Protokol Kesehatan dan Covid-19 dan menilai dari sisi hukumnya terdahulu sudah ada seperti contohnya Skripsi dan/atau Jurnal yang Berjudul “Efektivitas Aturan Hukum Penggunaan Masker Dalam Penanggulangan Kesehatan (*Studi Pelaksanaan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021 tentang*

Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Coronavirus Disease 2019)⁹” Skripsi dan/atau Jurnal ini hanya terfokus pada aturan hukum penggunaan masker dalam Bagaimana penegakan hukumnya saja, dan juga ada skripsi yang berjudul “Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar”¹⁰ Fokus dari penulisan skripsi ini hanya berfokus pada pembahasan kajian hukum berkenaan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar, Serta terdapat pula Skripsi dan/atau Jurnal yang berjudul “Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penegakan Peraturan Disiplin Protokol Kesehatan Covid-19 Pada Masyarakat Kabupaten Jember (*Studi di Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Jember*)”¹¹ dan skripsi ini juga hanya terfokus pada Aparatur Penegakan Hukum dalam upaya penegakan protocol kesehatan bagi pelanggar Protokol Kesehatan, Dari Skripsi dan/atau Jurnal terdahulu yang membahas tentang Protokol Kesehatan dan/atau Covid-19 Belum ada yang Berkolerasi dengan membahas Implementasi Penegakan Aturan Hukum Protokol Kesehatan baik berupa penindakan ataupun upaya hukum lain dalam langkah pencegahannya.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian secara mendalam dengan mengambil judul “**IMPLEMENTASI**

⁹<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/56130/1/SIGIT%20PRAYOG%20-%20FSH.pdf> Diakses pada 1 Agustus 2021 Pukul 08.00 WIB.

¹⁰<http://repository.ummat.ac.id/1132/1/Cover-BAB%20III.pdf> diakses pada Tanggal 2 Agustus 2021 Pukul 13.00 WIB.

¹¹<http://repository.unmuhjember.ac.id/11456/1/a.%20Pendahuluan.pdf> diakses pada Tanggal 2 Agustus 2021 Pukul 13.30 WIB.

PENEGAKAN PERATURAN BUPATI NOMOR 41 TAHUN 2020 TENTANG PROTOKOL KESEHATAN COVID-19”.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang penelitian tersebut, maka secara umum mengatsasu permasalahan yang perlu dikemukakan adalah sebagai beriku

1. Bagaimana Tindakan Pemerintah Daerah Rokan Hulu Dalam Penegakan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Protokol Kesehatan Covid-19?
2. Apa Faktor Penghambat Tegaknya Aturan Protokol Kesehatan Di Masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Tindakan Pemerintah Daerah Rokan Hulu Dalam Penegakan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Protokol Kesehatan Covid-19.
2. Untuk Mengetahui Faktor Penghambat Tegaknya Aturan Protokol Kesehatan Di Masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian bisa menjadi referensi bagi pembaca sekaligus masukan dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum tata negara.

2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian bisa digunakan sebagai perbandingan dan memberikan masukan kepada pihak-pihak Lembaga Perasyarakatan Pasir Pangaraian dan pihak Fakultas Hukum Universitas Pasir Pangaraian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Prinsip Negara Hukum

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pada Perubahan yang Keempat Tahun 2002, konsepsi negara hukum atau “*Rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum..¹² Konsekuensi sebuah negara sebagai negara hukum adalah apa yang dilakukan oleh negara menurut hukum.

Ide lahirnya negara hukum berawal dari pemikiran Plato, melihat keadaan negaran yang dipimpin oleh banyak orang yang haus Untuk mendapatkan harta, kekuasaan, dan gila akan kehormatan. Pemerintahan yang sewenang-wenangnya saja yang tidak mau memperdulikan penderitaan rakyatnya. Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.¹³

Sangat penting untuk diselidiki mengenai pengertian dari arti dan makna negara hukum, sehingga akan diperoleh pengertian yang jelas dalam pemakaian arti dan maksud negara hukum.

¹² Lihat Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945

¹³ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, h. 115*

Mohammad Yamin menjabarkan penjelasan yang memaknai stilah negara hukum yakni:¹⁴

“Kata kembar negara hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Sedangkan kata “Hukum” berasal dari bahasa Arab masuk kedalam bahas Indonesia sejak mulai tersiarnya agama Islam ditanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar “negara hukum” itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batasan isinya”.

Menurut Wirjono Projodikuro bahwa penggabungan kata “Negara Hukum”, yaitu berarti suatu negara yang didalam wilayahnya:¹⁵

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku;
2. Terdapatnya peraturan-peraturan hukum yang berlaku menyebabkan semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus menaatinya.

Jadi jelas dari pengertian yang terdapat diatas bahwa pengertian negara hukum mengandung makna tersendiri dan baku yang kemudian digabungkan

¹⁴ *Ibid.*, h. 8-9

¹⁵ *Ibid.*, h. 117

menjadi satu istilah yakni “Negara Hukum”. Secara umum pengertian negara hukum yakni adanya hukum membuat kekuasaan negara dibatasi dalam segala sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh para penguasa atau aparaturnegara kepada masyarakatnya harus berdasarkan hukum.

Menurut F.J Stahl, memberikan ciri-ciri negara hukum (*rechtstaat*) yang meliputi:

- a. Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan kekuasaan negara;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.¹⁶

A.V. Dicey dari kalangan Anglo Saxon menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang mempunyai *The Rule of Law*. Terdapat tiga hal yang harus terdapat dalam negara hukum yakni sebagai berikut:¹⁷

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*)
- 2) Persamaan didepan hukum (*equality before the law*)
- 3) Konstitusi yang didasarkan pada hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*)

Menurut Arief Sidharta,¹⁸ terdapat 5 (lima) unsur dan asas-asas dalam Negara Hukum yakni:

¹⁶ Fatkhurohman, Dian Aminudin dan Sirajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 5-6

¹⁷ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, h. 135

¹⁸ B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, h.124-125

- 1) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
- 3) Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*) Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu.
- 4) Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.
- 5) Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan dua pendekatan. Pertama, pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi. Kedua, pendekatan logika kebenaran dan

keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.¹⁹

Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'.²⁰

Sebagai pelaksanaan dari konsepsi negara hukum yang demokratis, diterapkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar lembaga negara (*check and balances system*). Lembaga negara itu ada yang berfungsi sebagai wadah mekanisme politik demokrasi, untuk menentukan produk hukum dan kebijakan agar sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat, sekaligus mengawasi pelaksanaannya. Selain itu, tersedia juga lembaga hukum pelaku kekuasaan kehakiman yang mengadili pelanggaran hukum, sekaligus mengimbangi kekuasaan tersebut agar senantiasa sesuai dengan aturan hukum dan keadilan secara hierarkis.²¹

2.2 Konsep Pengawasan Terhadap Tindakan Kebijakan Pemerintah

2.2.1 Konsep Pemerintah

¹⁹ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Kontitusi Press, Jakarta, 2012, h. 7

²⁰ jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf diakses pada tanggal 3 September 2020

²¹ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Op.Cit., h. 8-9

Pembahasan makna dari “Pemerintah” dan “Pemerintahan” dimaknai sangat selalu berkaitan dan sering sampikan dengan makna dan stilah asing berupa *Administratie*, *Administration*, *Bestuur*, *Regering*, dan *Government*, serta dimaknai juga dalam bahasa ndonesia dengan “Administrasi” dan “Tata Usaha Negara”. Karena tu pengertian stilah “Pemerintah” dan “Pemerintahan” menjadi bahan perdebatan yang tidak habis-habisnya dikalangan ahli hukum administrasi dan lmu administrasi..²²

Menurut Ateng Syafrudin dalam bukunya mengatakan Pemerintah adalah suatu kekuatan yang diorganisir adalah hasil perbuatan beberapa orang atau kelompok yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk merealisir maksud-maksudnya bersama referensi-referensi yang dapat menangani persoalan-persoalan umum atau masyarakat.²³

Dari aspek ruang lingkup kekuasaan oleh Van Vollenhoven seperti yang dikutip pendapat Kuntjoro Purbopranoto dikemukakan arti “pemerintahan” dalam “arti luas” yaitu meliputi keempat kekuasaan dalam ajaran “*catur praja*” yaitu dalam (i) membuat peraturan (*regel geven*), (ii) pemerintah/pelaksana (*bestuur/executive*), (iii) peradilan (*rechtspraak*), dan (iv) polisi (*politie*).²⁴ Selain pengertian pemerintah dalam “arti luas”, selanjutnya pengertian “pemerintah” dalam “arti sempit” yaitu “*bestuur*” yang meliputi bagian tugas pemerintah serta

²². Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni Bandung, Bandung, 2004, h. 27.

²³ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 2.

²⁴ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, h. 40.

tidak termasuk tugas pembuatan undang-undang (*legislatif*) atau tugas peradilan (*yudikatif*). Dalam pengertian ini pemerintahan merupakan bagian dari badan perlengkapan dan fungsi pemerintahan, yang bukan merupakan badan perlengkapan atau fungsi pembuat undang-undang dan badan perlengkapan atau fungsi peradilan.²⁵

Perkembangan wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang ada pada pemerintah. Tugas negara selalu mengikuti tugas dari pihak pemerintah, yakni melaksanakan tugas negara sebagai organisasi kekuasaan untuk sebagian.

Menurut pendapat Friedmann, tugas pemerintah ; Pertama; sebagai *provider*, bertanggung jawab dan menjamin standar kehidupan masyarakat, mengadakan kebutuhan rakyat dan memberikan jaminan sosial serta mendorong pemberdayaan rakyat (*welfare function*), Kedua; sebagai *entrepreneur*, mewujudkan situasi kondusif guna perkembangan bidang-bidang usaha dan menjalankan sektor usaha milik negara (*control function*), Ketiga; sebagai *regulator*, mengadakan aturan kehidupan bernegara, Keempat; sebagai *umpire*, menetapkan standar yang adil terhadap pihak yang bergerak di bidang ekonomi, antara bidang negara serta bidang swasta atau antara bidang-bidang usaha tertentu (*economic control function*).²⁶

Menurut Bagir Manan “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan merupakan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. sehingga

²⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Op Cit., h. 28-29.*

²⁶ *Ibid., h. 37-38*

Wewenang memiliki makna yakni hak yang menimbulkan kewajiban bagi para pihak (*rechten en plichten*).²⁷

Tindakan pemerintah harus didasarkan pada norma wewenang, hal ini sebagai bentuk dari keabsahan terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dan peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberikan legitimasi terhadap tindakan pemerintah. Maka substansi dan asas legalitas merupakan wewenang yakni wewenang yang diberikan dalam bentuk peraturan. Dalam prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kewenangan.²⁸

Oleh karena itu, kekuasaan pemerintahan tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara klasik. Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan adanya asas ini kekuasaan serta wewenang pemerintah dalam bertindak sudah dapat diprediksi (*predictable*). Ketentuan perundang-undangan menjadi dasar wewenang pemerintah dalam bertindak sehingga memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya tindakan yang dilakukan oleh pihak pemerintah, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.²⁹

²⁷ Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, 13 Mei 2000, h. 1-2.*

²⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, h. 91.*

²⁹ Indroharto (I), *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, h. 83.*

2.2.2 Tindakan Atas Kebijakan Pemerintah

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut menyebabkan kewenangan serta pembiayaan yang ada di pusat dilakukan pembagian dengan pemerintah daerah. Mulai saat itu pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar dalam merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan atau program pembangunan sesuai dengan apa yang menjadi keinginan masyarakat pada daerah tersebut.

Dalam menjalankan tugas dan perannya pemerintah daerah diharapkan dapat mengalokasikan sumber daya dan memahami masalah publik secara efisien, mampu mendiagnosa dan memperbaiki kegagalan-kegagalan yang pernah terjadi atas kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan pemerintah daerah pada masyarakat di daerah tersebut. Jadi pemerintah daerah harus dapat memahami dan bisa mengerti tentang kebijakan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakatnya di daerah tersebut.

Usaha dalam mencapai tujuan negara yang merupakan organisasi kekuasaan, pemerintah atau administrasi negara adalah organ negara yang memiliki kedudukan istimewa, dapat melakukan tindakan sebagai instrumen yang menghubungkannya dengan kehidupan bersama anggota masyarakat. Menurut E. Utrecht menggolongkan perbuatan administrasi kepada 2 golongan besar, yaitu

golongan perbuatan hukum (*rechthandelingen*) dan golongan yang bukan perbuatan hukum atau tindakan nyata (*feitelijke handelingen*).³⁰

Pemerintah atau administrasi adalah subjek hukum yang merupakan pendukung hak dan kewajiban yaitu melakukan berbagai tindakan baik tindakan secara nyata maupun tindakan berdasarkan hukum. Tindakan nyata merupakan tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum. Sedangkan tindakan berdasarkan hukum merupakan tindakan yang berdasarkan sifatnya sehingga menimbulkan akibat hukum tertentu apakah menciptakan hak atau kewajiban.

Menurut Muchsan yang dikutip dalam buku Nomensen Sinamo menyebutkan adanya adanya unsur-unsur tindakan pemerintah sebagai berikut :³¹

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan yang punya prakarsa dan tanggung jawab sendiri ;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan ;
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi ;
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat ;

³⁰ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Op.Cit, h. 62.

³¹ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit, h. 98-100.

5. Perbuatan itu mengedepankan asas legalitas yaitu sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Tindakan hukum pemerintah mempunyai karakteristik yang dapat dijelaskan dalam konteks yang bersifat sukarela atau terpaksa atau perbuatan itu bersegi dua atau sepihak. Lebih jauh ada yang mengaitkannya dengan kebutuhan jangka pendek atau jangka panjang. Tindakan pemerintah dikatakan bersegi satu (*sepihak*) karena dilaksanakan tidaknya suatu tindakan hukum tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum itu pada akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari badan atau jabatan tata usaha negara yang mempunyai wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian. Selain itu ada juga yang menyoroti karakteristik ini dalam kaitannya dengan kedudukan badan hukum dengan pemerintah apakah bersifat ordinatif atau berlandaskan asas otonomi atau kebebasan berkontrak.

Menurut E. Utrecht menyebutkan cara melaksanakan urusan pemerintahan yaitu :

1. Yang bertindak ialah administrasi negara sendiri ;
2. Yang bertindak adalah subjek hukum atau badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara ;
3. Yang bertindak ialah subjek hukum lain yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi atau berdasarkan izin (*vergunning*) ;
4. Yang bertindak ialah subjek hukum lain yang bukan administrasi negara yang diberi subsidi oleh pemerintah ;

5. Yang bertindak adalah pemerintah bersama-sama dengan subjek hukum;
6. Yang bertindak adalah yayasan yang didirikan oleh pemerintah dan diawasi pemerintah pula ;
7. Yang bertindak adalah subjek hukum lain yang bukan administrasi negara tetapi mendapat delegasi perundang-perundangan ;

2.2.3 Tipologi Kebijakan Publik

Para Ilmuan Politik dan Administrasi Publik mengembangkan beberapa bentuk atau tipologi dari kebijakan public. adapun beberapa bentuk dan tipologi dari kebijakan publim adalah sebagai berikut;

1. Kebijakan Subtansial atau Kebijakan Prosedural

Kebijakan subtansial adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah terhadap apa yang dibutuhkan oleh warganya. sedangkan kebijakan procedural adalah kebijakan yang meliputi siapa yang melaksanakan atau bagaimana hal tersebut dapat diaksanakan. jadi anantara kebijakan subtansial dan kebijakan procedural yang menjadi perbedaan adalah megenai konten dari kebijakan itu sendiri. Apabila isi dari kebijakan itu sendiri lebih mengarah pada upaya pengetasan suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut adalah kebijakan substansif. Tapi ketika konten kebijakan itu hanya menyampaikan siapa yang harus melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan maka ia termasuk dalam kategori kebijakan prosedural.

Kebijakan procedural mempunyai efek dasar yang penting, walau tidak langsung tertuju pada kepentingan warga, yaitu bagaimana sesuatu dikerjakan

serta siapa yang akan melaksanakan dimana hal ini dapat membantu aparatur birokrasi untuk membedakan apa yang sebenarnya harus dilakukan.

2. Kebijakan Liberal dan Kebijakan Konservatif

Kebijakan liberal dapat diartikan sebagai paham yang menghendaki kebebasan individualistis pada setiap tingkah lakunya, sedangkan Kebijakan Konservatif adalah paham yang menghendaki ketetapan yang ajag pada setiap tindaklakunya.

Menurut Irfan Islamy bahwa seringkali upaya ynag dapat dilakukan oleh kita untuk membedakan antara kebijakan liberal dan kebijakan konservatif ialah terletak pada kecenderungan perlindungan pada suatu kelompok. Kebijakan Liberal, menurutnya cenderung untuk melindungi kepentingan golongan minoritas dan konsumen. sedangkan kebijakan konservatif lebih melindungi atau mendukung kepentingan-kepentingan kelompok atau penguasa dan produsen.³²

3. Kebijakan Distributif, Kebijakan Redistributif, Kebijakan Regulator, dan Kebijakan Self-Regulatory³³

Kebijakan distributive terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor-sektor khusus, baik untuk individu, kelompok-kelompok kecil, dan komunitas-komunitas tertentu. Kebijak distributif memiliki karakteristik yang khas, disini termasuk penggunaan dana umum untuk membantu kelompok-kelompok tertentu. kegiatan kebijakan distributif yang berkarakteristik seperti ini

³² Irfan Islamy, *Kebijakan Publik, Rajawali Press, Jakarta, 2010, h. 5-6*

³³ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 91*

bersifat mencari keuntungan dengan tidak bersaing secara langsung dengan orang lain.

Kebijakan Redistributif termasuk usaha hati-hati yang dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan pendapatan, pemilihan atau hak-hak diantara kelompok-kelompok penduduk. Tujuannya yang termasuk didalamnya bukanlah penggunaan dari barang tetapi merupakan barang itu sendiri, bukan perlakuan yang sama tetapi hak milik yang sama, bukan perilaku tetapi menjadi pelaku. kebijakan yang mempunyai dampak redistributif adalah mengenai pengelompokan pajak, pemberantasan masalah kemiskinan, kesehatan, dan lain-lain.

Kebijakan regulator adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang. kebijakan ini pada dasarnya bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk berbuat sesuatu.

Kebijakan *Self-Regulatory* adalah semacam perauran kebijakan yang berupaya untuk membatasi atau mengawasi beberapa bahan atau kelompok. Kebijakan *Self-Regulatory* biasanya dicari dan didukung oleh sekelompok aturan sebagai alat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan mereka sendiri. sebuah contoh mengenai kebijakan *Self-Regulatory* adalah terhadap pemberian sertifikat/lisensi profesional serta kebijakan terhadap pemberian surat izin bagi masyarakat.

2.2.4 Teknik-teknik Pengawasan Kebijakan Pemerintah

Semua kebijakan publik, baik itu; peraturan, larangan, kebijakan redistribusi, atau apapun kebijakannya, pastilah mengandung unsure kontrol (pengawasan). Dengan kata lain bahwa kebijakan-kebijakan tersebut didesain untuk membuat orang mengerjakan/tidak mengerjakan sesuatu.

Beberapa bentuk tekni pengawasan/kontrol atas kebijakan-kebijakan yang dapat digunakan secara praktis maupun teoritis oleh pengguna adalah sebagai berikut:³⁴

1. *Non-Coercive Forms Of Action*

Banyak cara yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, juga untuk memenuhi sasaran dan tujuan di dalamnya, menurut salah satu teori kebijakan public adalah dengan non-coercive forms of action (tanpa paksaan yang wajar). Dengan teknik non-coercive berarti para aparatur kebijakan dalam menjalankan peraturan atau kebijakan pemerintah tidak menggunakan sanksi yang resmi, hukuman, atau ganjaran. Efektivitas dari bentuk kebijakan seperti ini memang sangat tergantung dari kerjasama secara sukarela atau penerimaan dari warga masyarakat/instansi/lembaga/ Departemen yang dipengaruhinya.

2. Inspeksi

Inspeksi (pemeriksaan) adalah bentuk pengawasan lain yang dapat digunakan. Secara sederhana inspeksi dapat dimaknai sebagai upaya pengujian guna menentukan apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan standar resmi yang telah ditetapkan. Inspeksi/pemeriksaan juga dapat dilakukan dengan cara

³⁴ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik, Op.Ct., h. 180*

terus-menerus atau secara periodic. pada dasarnya Inspeksi/pemeriksaan dimaksudkan untuk memperlihatkan apakah standar implementasi kebijakan telah terpenuhi, termasuk hal-hal pencegahan khusus yang objektif secara mengoreksi hal-hal yang tidak diinginkan atau kondisi yang membahayakan.³⁵

3. Lisensi

lisensi (pengesahan) adalah merupakan bentuk yang secara luas digunakan pada kegiatan yang dilakukan dengan bermacam-macam sebutan. lisensi diperlukan untuk melibatkan banyak anggota masyarakat dalam mengerjakan sesuatu yang dapat dikerjakan oleh masyarakat.

Banyak bentuk lisensi yang digunakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, seperti; sertifikat (sertifikasi) yang digunakan untuk mengerjakan bidang-bidang yang berkait dengan perbaikan. pemberian lisensi merupakan teknik pengawasan yang dilakukan untuk mengawasi kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan pemberian lisenensi harus memenuhi kualifikasi tertentu yang harus dipenuhi dan jika terdapat kesalahan atau pelanggaran maka dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan kebijakan yang telah dibuat atau dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah.³⁶

4. Sanksi

Sanksi disini berarti hukuman dan penghargaan dapat diterima intansi/individu untuk memberi semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Dalam beberapa kasus, sanksi dianggap sebagai salah satu bentuk

³⁵ *Ibid.*, h. 181

³⁶ *Ibid.*, h. 182

upaya pengawasan yang bisa digunakan oleh pemerintah terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dibuatnya. Sanksi dapat berupa denda atau penjara sesuai dengan kesalahan yang telah dilakukan dan melalui proses pengadilan. Sanksi bertujuan agar dalam pelaksanaannya kebijakan yang dibuat atau dikeluarkan oleh pemerintah dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah dan masyarakat.³⁷

5. Prosedur Formal

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi/badan/dinas tertentu dalam menilai kinerja mereka atas kebijakan/program yang tengah ataupun telah diimplementasikan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur informal. Karena apabila dilakukan adalah prosedur formal, maka yang ditemukan oleh instansi/badan/dinas tertentu tersebut adalah jawaban-jawaban yang tidak valid. Karena itu sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atas pelaksanaan kebijakan/program yang dikeluarkan pemerintah dalam masyarakat.³⁸

2.3 Penegakan Hukum

Penegakan hukum dapat juga dilihat sebagai proses yang melibatkan manusia di dalamnya. Sosiologi hukum melihat penegakan hukum dengan pengamatan yang demikian tu. Sesuai dengan tradisi empiriknya, maka dalam pengamatannya terhadap kenyataan penegakan hukum, faktor manusia sangat terlibat dalam usaha menegakkan hukum tersebut. Penegakan hukum tu bukan

³⁷ *Ibid.*, h. 183

³⁸ *Ibid.*, h. 184

suatu proses logis semata, melainkan sarat dengan keterlibatan manusia di dalamnya”.³⁹

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum (*law enforcement*) menghendaki empat syarat, yaitu : adanya aturan, adanya lembaga yang akan menjalankan peraturan tu, adanya fasilitas untuk mendukung pelaksanaan peraturan tu, adanya kesadaran hukum dari masyarakat yang terkena peraturan tu.

Makna inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak pidana sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, dan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Kaedah-kaedah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, oleh yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.⁴⁰

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum menurut Soerjono Soekanto, adalah sebagai berikut:⁴¹

- 1) Faktor hukum itu sendiri,yaitu undang-undang. Dimana dapat dilihat bahwa gangguan yang berasal dari undang-undang disebabkan karena:
 - a) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang.

³⁹ Bambang Purnomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Amarta, 1988), hlm 87.

⁴⁰ Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 5-6.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 17.

- b) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
 - c) Ketidak jelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran dan kejelasannya.
- 2) Faktor penegak hukum,yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. antara lain Polisi Militer, Oditur, Provos TNI, Provos Polisi, maupun Ansum harus berperan penting dalam penyelesaian masalah kejahatan tindak pidana di kalangan militer.
 - 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
 - 4) Faktor masyarakat,yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
 - 5) Faktor kebudayaan,yakni hasil kerja,cipta,dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kesadaran kita memiliki kaitan dengan hal-hal yang sangat umum: tidak merugikan orang lain (tidak membuat orang lain menderita,*neminem laedere*), menghormati atau memberikan apa yang menjadi haknya (*suum quique tribuere*), yang tidak lebih dari sekedar formal belaka ia secara konkret pada saat yang sama memberikan reaksi terhadap kejadian tertentu.⁴²

⁴² Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 50.

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, pengamatan berlakunya hukum secara lengkap ternyata melibatkan berbagai unsur sebagai berikut :⁴³

- 1) Peraturan sendiri,
- 2) Warga negara sebagai sasaran pengaturan,
- 3) Aktivitas birokrasi pelaksana.,
- 4) Kerangka sosial-politik-ekonomi-budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut di atas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.⁴⁴

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian "*law enforcement*" begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Permasalahan hukum dalam Kerangka Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1998), hlm. 3.

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 4.

keputusan hakim. Perlu dicatat bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan daripada perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok dari pada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi dari faktor tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi *law enforcement* adalah:⁴⁵

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam hal ini mengenai Undang-Undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya karena semuanya merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 4.

merupakan tolak ukur dari pada efektivitas dari penegakan hukum. Sedangkan menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief mengenai penegakan hukum dapat dijelaskan melalui politik hukum pidana (kebijakan hukum pidana) yang mana sebagai salah satu usaha dalam menanggulangi kejahatan, menegawantah dalam penegakan hukum pidana yang rasional. Penegakan hukum pidana yang rasional tersebut terdiri dari tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi yaitu :⁴⁶

- 1) Tahap Formulasi, adalah tahap penegakan hukum pidana in abstracto oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam tahap ini pembentuk undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan masa yang akan datang, kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan pidana untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini dapat juga disebut dengan tahap kebijakan legislatif.
- 2) Tahap Aplikasi, tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan. Dalam tahap ini aparat penegak hukum menegakkan serta menerapkan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat

⁴⁶Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm. 9.

penegak hukum harus memegang teguh nilai-nilai keadilan dan daya guna.

Tahap kedua ini dapat juga disebut tahap kebijakan yudikatif.

- 3) Tahap Eksekusi, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakkan peraturan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan oleh pengadilan. Aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undangan (legislatur) dan nilai-nilai keadilan serta daya guna.

Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut, dilihat sebagai suatu usaha atau proses yang rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu, jelas harus merupakan suatu jalinan mata rantai aktivitas yang tidak terputus yang bersumber dari nilai-nilai dan bermuara pada pidana dan pembedaan. Joseph Golstein, membedakan penegakan hukum pidana atas tiga macam yaitu :⁴⁷

- 1) *Total Enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif. Penegakan hukum yang pertama ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana. Disamping itu, hukum pidana

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 10.

substantif itu sendiri memiliki kemungkinan memberikan batasan-batasan.

Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut dengan *area of no enforcement*.

- 2) *Full Enforcement*, yaitu *Total Enforcement* setelah dikurangi *area of not enforcement*, dimana penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal, tetapi menurut Goldstein hal inipun sulit untuk dicapai (*not a realistic expectation*), sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personal, alat-alat dana dan sebagainya yang dapat menyebabkan dilakukannya diskresi,

- 3) *Actual Enforcement*, *Actual Enforcement* ini baru dapat berjalan apabila, sudah terdapat bukti-bukti yang cukup. Dengan kata lain, harus sudah ada perbuatan, orang yang berbuat, saksi atau alat bukti yang lain, serta adanya pasal yang dilanggar.

Menurut Achmad Ali, sosialisasi undang-undang merupakan proses penting dalam *law enforcement*, karena bertujuan :⁴⁸

- 1) Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui kehadiran suatu undang atau peraturan;
- 2) Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui isi suatu undang-undang atau peraturan;

⁴⁸Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 2000), hlm. 10.

- 3) Bagaimana agar warga masyarakat dapat menyesuaikan diri (pola pikir dan tingkah laku) dengan tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang atau peraturan hukum tersebut.

Selain diperlukan penegakan hukum yang baik oleh institusi penegakan hukum. Diperlukan juga kesadaran hukum yang tinggi oleh masyarakat pada saat sekarang ini. Istilah kesadaran hukum digunakan para ilmuwan sosial untuk mengacu ke cara-cara dimana orang memaknakan hukum dan institusi hukum dalam memberikan pemahaman dan memberikan makna serta pengalaman hukum terhadap tindakan masyarakat saat ini.⁴⁹

Reformasi penegakan hukum merupakan jawaban terhadap bagaimana hukum di Indonesia diselenggarakan dalam kerangka pembentukan negara hukum yang dicita-citakan. Hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan. Selain itu, hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas, dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, menganalisis, dan mengesahkan perubahan masyarakat).⁵⁰ Reformasi penegakan hukum idealnya harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (*legal system*). Sudikno

⁴⁹ Achmad Ali, *Menguak Teori (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 298.

⁵⁰ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 189.

Mertokusumo mengartikan system hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.⁵¹ Dalam setiap system hukum terdiri dari 3 (tiga) sub system yakni sebagai berikut:⁵²

- 1) Subtansi Hukum (*Legal Substance*)
- 2) Sistem Struktur Hukum (*Legal Structure*)
- 3) Sistem Budaya Hukum (*Legal Culture*)

⁵¹ Sudikno Mertokusumo, *Mangenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 102.

⁵² Lawrence M. Friedman, *American Law An Introductio (Hukum Amerika Suatu Pengantar Terjemahan Wisnu Basuki*, (Jakarta: Tata Nusa, 2001), hlm. 6-8.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini Pendekatan Penelitian yang digunakan yaitu oleh peneliti adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.

3.2 Alasan Pemilihan Lokasi

Adapun alasan tertarik untuk melakukan penelitian di Kabupaten Rokan Hulu disebabkan dekat lokasi tempat penulis tinggal sehingga dapat lebih mempermudah dalam melakukan penelitian dan memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

3.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian *observational research* yaitu dengan cara survey atau meninjau langsung ke lokasi penelitian.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah berupa data sekunder yang dapat dikelompokkan terdiri dari :

- a. Data primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama penelitian terdiri dari bahan hukum mengikat yang berupa peraturan perundang-

undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Rokan Hulu.

- b. Data sekunder yaitu merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah atau memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku serta pendapat para ahli dalam berbagai literatur yang berhubungan dengan materi penelitian ini.
- c. Data tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier dapat berupa kamus, ensiklopedi, naskah akademik, Rancangan Undang-Undang.

3.4 Teknik Memperoleh Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara, yaitu suatu pedoman yang digunakan untuk melakukan tanya jawab agar pertanyaan tersebut terarah dengan baik. Pertanyaan tersebut diajukan kepada pihak-pihak yang terkait untuk memperoleh dan mengumpulkan data informasi mengenai masalah yang diteliti, dalam hal

ini yaitu Masyarakat Yang Melanggar Protokol Kesehatan, Kasatpol PP Kab. Rokan Hulu serta Ketua Satgas Covid-19 Rokan Hulu.

2. Observasi. Digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk memperoleh suatu gambaran yang lebih jelas melalui pengamatan yang dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian. Dengan observasi dapat mengumpulkan data secara lebih cermat dan terinci.
3. Studi dokumentasi, yaitu studi yang dilakukan dengan mempelajari dokumen resmi, surat-surat dan lainnya yang dapat dipakai sebagai narasumber bagi peneliti.

3.5 Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama.⁵³ Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian. Dalam penelitian ini metode penentuan sample yang digunakan adalah *Random Sampling*.

⁵³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, h.118

Tabel 3.I

Data Populasi dan Sampel Dalam Penelitian

No	Sampel	Populasi	Persentase
1	Kasatpol PP Kab. Rokan Hulu	1 Orang	100 %
2	Ketua Satgas Covid-19 Rokan Hulu	1 Orang	100 %
3	Masyarakat Yang Melanggar Protokol Kesehatan	50 Orang	10 %
4	Jumlah	52 Orang	100 %

Sumber: Data Diolah Oleh Penulis

3.6 Teknik Analisis Data

Setelah melalui proses pengumpulan data dan pengolahan data, kemudian data dianalisis berdasarkan metode kualitatif, yaitu dengan cara memberikan penjelasan dengan menggambarkan hasil penelitian yang diperoleh, kemudian membandingkan hasil penelitian tersebut dengan teori-teori dan pendapat para ahli hukum, serta berdasarkan ketentuan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, kemudian setelah data dianalisis, dirumuskan kesimpulan secara deduktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang umum yaitu mengenai Tindakan Pemerintah Daerah Rokan Hulu Dalam Penegakan Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Protokol Kesehatan Covid-19.