

**Article History:**

Received : 7 July 2022  
Reviewed : 18 Januari 2023  
Accepted : 15 Februari 2023  
Published : 24 Februari 2023  
DOI : 10.22437/mendapo.v4i1.19449

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP SANKSI DALAM PERATURAN WALIKOTA DITINJAU  
DARI UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Elfi Nola Tumangger**

Mahasiswa Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
elfinolatumangger00@gmail.com

**Latifah Amir**

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
latifah\_amir@unja.ac.id

**Ratna Dewi**

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
ratnadewi@unja.ac.id

**Abstract**

*This study aims to analyze the legal certainty of fines in the Jambi Mayor Regulation Number 21 of 2020 in terms of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. The formulation of the problem is how the substance of the Jambi Mayor's regulation Number 21 of 2020 contains administrative sanctions in terms of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislative Regulations? Can Jambi Mayor Regulation Number 21 of 2020 contain administrative fines in view of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation. The results of this research are legal products that are considered to be contrary to the higher ones become null and void or there is legal uncertainty because Law Number 12 of 2011 concerning the legislation as referred to in Article 15 paragraph (1) states that the provisions of sanctions only can be contained in the Act; Provincial Regulations, and Regency/City Regional Regulations. On the other hand, Mayor Regulation Number 21 of 2020 includes provisions for administrative sanctions, based on the formation of laws and regulations. The regulation is considered contrary to higher provisions and administrative sanctions focus on state administrative bodies/officials who legally violate the authority in administering the government system, therefore the Jambi Mayor's regulation is legally considered null and void and the illegality of the sanctions arrangement is regulated in regional policy regulations during the current pandemic based on Law Number 12 of 2011 concerning statutory regulations.*

**Keywords:** *Legal Certainty; Position; Formation of Legislation.*

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum terhadap Sanksi Denda Dalam Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Rumusan masalah bagaimana substansi peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 memuat Sanksi administrasi Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan? Apakah Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 Dapat Memuat Denda Administratif Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hasil dari penelitian ini yaitu produk hukum yang dianggap bertentangan dengan yang lebih tinggi menjadi batal demi hukum atau adanya ketidakpastian hukum dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pasal 15 ayat (1) mencantumkan bahwa ketentuan sanksi hanya dapat dimuat dalam Undang-undang; Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disisi lain, Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2020 mencantumkan adanya ketentuan sanksi administratif, berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi dan sanksi administratif menitikberatkan kepada badan/pejabat tata usaha negara yang secara hukum melanggar kewenangan di dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan, oleh sebab itu peraturan Walikota Jambi secara hukum dianggap batal demi hukum dan ketidaksaahannya pengaturan sanksi tersebut diatur dalam peraturan kebijakan daerah di masa pandemi saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci :** **Kepastian Hukum; Kedudukan; Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

### A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945) merupakan dasar hukum tertulis (*groundnorm*) yang memuat sistem garis-garis besar hukum penyelenggaraan ketatanegaraan saat ini. Adapun tujuan negara yang dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan diamanatkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia bagi kehidupan masyarakat salah satunya dengan memberikan pelayanan secara komprehensif. Adapun bentuk ikut campur tangan pemerintah tersebut harus berlandaskan pada peraturan Perundang-undangan pada setiap pelayanan yang diberikan.<sup>1</sup> Indonesia merupakan salah satu negara yang telah diguncang oleh kasus

---

<sup>1</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2014, hlm 23.

tingginya penularan (*Corona Virus Disease-19*) (yang selanjutnya disingkat dengan *Covid-19*). Dengan begitu, Pemerintah Pusat telah menetapkan Pandemi *Covid-19* sebagai bencana nasional berdasarkan keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Covid-19*.

Kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan penanganan *Covid-19*. Disisi lain, pengaturan tersebut di tindak lanjuti oleh sejumlah peraturan teknis di tingkat Kementerian dan protokol untuk menanggulangi *Covid-19* agar lebih efektif dalam menyelesaikan masalah dan tidak semakin memperburuk keadaan di tengah-tengah situasi dan kondisi akibat pandemi *Covid-19* yang berdampak signifikan pada segala aspek kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya mengoptimalkan penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan optimalisasi pelayanan publik di masa pandemi, Pemerintah Daerah di Provinsi Jambi secara umum dan khususnya kota Jambi melakukan berbagai upaya terhadap penerapan protokol kesehatan secara masif dan merata. Dalam hal ini Walikota telah melakukan berbagai upaya kebijakan secara berkelanjutan salah

satunya yaitu berbunyi Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penanganan di area/dilingkungan Usaha Dan Masyarakat Dalam Pemberlakuan Relaksasi Ekonomi Dan Sosial Kemasyarakatan Pada Masa Pandemi Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru. Penanganan *Covid-19* di Kota Jambi dengan diterbitkannya peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 yang didalamnya mengatur mengenai sanksi administratif dan pidana denda.

Namun, pada dasarnya setiap peraturan hukum yang telah diatur berkedudukan lebih rendah tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Dimana penyusunan Peraturan Walikota harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundangan-undangan dan materi muatan ketentuan pidana yang telah diatur ataupun ketentuan yang memuat sanksi diatur setingkat perda.

Kemudian, pada pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang memberikan penjela-

---

<sup>2</sup> Ghufan Syahputra Walla, dkk "Kajian Terhadap Pengaturan Sanksi Denda Administratif Dalam Peraturan Daerah Tentang Pembatasan Sosial

Berskala Besar", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 Nomor 9, 2021, Hlm. 962

san secara tegas yang menyatakan muatan materi ketentuan sanksi hanya dapat dicantumkan dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **B. Metode Penelitian**

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yaitu sebuah metode penelitian yang mengkaji adanya konflik norma. Jenis penelitian pada skripsi ini menggunakan penelitian deskriptif yang merupakan suatu penelitian untuk menggambarkan permasalahan yang akan dibahas oleh penulis dengan membaca, menafsirkan, membandingkan serta menelaah dari berbagai sumber hukum yang berhubungan dengan kepastian hukum terhadap sanksi dalam Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 ditinjau dari undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan.

## **C. Kedudukan Peraturan Walikota Jambi Ditinjau Dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Berdasarkan pengertiannya, pemerintah adalah organ/alat perlengkapan Negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, mengemukakan bahwa: "pemerintah daerah

merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom".

Maka dapat disimpulkan bahwa Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota dipilih secara demokratis, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Sistem pemerintahan di daerah kota/kabupaten memiliki tugas dan kedudukan untuk mengurus dan mengatur daerahnya masing masing sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dikenal dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Untuk menyelenggarakan tugas dan tanggung jawab berdasarkan asas dekonsetralisasi pada masyarakat, dalam hal ini adanya pemerintah dan masyarakat menjalin dan menciptakan adanya penegakan hukum yang terikat.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan salah satu penegakan hukum tersebut dicantumkan dalam memuat

ketentuan sanksi.<sup>3</sup> Menurut Thomas A Wartowski, mengatakan bahwa agar penerapan sanksi dapat efektif, maka hukum itu sendiri harus memiliki dukungan dari masyarakat/rakyat, dan untuk memperoleh dukungan rakyat, maka aturan hukum itu harus sesuai dengan nilai-nilai dan kultur hukum dari rakyat banyak agar sesuai dengan ketentuan di masyarakat.<sup>4</sup>

Menurut Utrecht, pengertian sanksi merupakan akibat dari sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain, baik itu manusia atau lembaga sosial atas sesuatu perbuatan manusia. Konsep daripada sanksi administrasi merupakan gagasan doctrinal dan tidak didefinisikan secara normatif di dalam undang-undang. Berdasarkan pandangan doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi yang berbeda dari istilah ini. Dimana sanksi administrasi menitikberatkan dalam keadaan/kondisi bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal.

Selanjutnya, sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum. Dimana ditetapkan sebagai landasan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan-ketentuan umum yang telah

diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara umum. Pemberlakuan sanksi administrasi bagi subjek hukum tidak dapat dilepaskan dari kebijakan secara umum dan konkrit dengan tujuan mewujudkan ketertiban, memberikan kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak bagi setiap orang dari suatu gangguan yang telah dilanggar.

Pada sisi lain, pelaksanaan penegakan norma hukum administrasi merupakan kewenangan administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

1. Sanksi reparatoir merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran.
2. Sanksi punitif merupakan sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang sebagai contoh denda administratif.
3. Sanksi refresif merupakan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.<sup>5</sup>

Secara umum, Sanksi administrasi ialah sanksi yang diberlakukan kepada pelanggar

---

<sup>3</sup> Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 6 No. 4, 2009, Hlm 604.

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*

*Termasuk Interperstasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Cetakan-5, Kencana, 2013, Jakarta, hlm. 497.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 965.

administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif.<sup>6</sup> Adapun macam-macam sanksi administrasi yang berupa:

1. Peringatan/teguran lisan; bahwa sanksi administratif yang paling ringan dan lazimnya peringatan/teguran lisan.
2. Peringatan/teguran tertulis; bahwa Sanksi administratif berupa teguran/peringatan.
3. Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politiedwang*); bahwa tindakan nyata (*Feitelijke Handelingen*) dari pejabat administrasi negara.
4. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan; bahwa keputusan baru yang berisi penarikan kembali dan menyatakan tidak berlaku keputusan terdahulu..
5. Denda administratif; bahwa denda administrasi adalah kewajiban tanpa syarat untuk membayar sejumlah uang. Dimana denda administrasi merupakan sanksi yang sifatnya menghukum.
6. Pengenaan uang paksa (*Dwangsom*); sanksi administrasi yang bertujuan untuk pemulihan.<sup>7</sup>

Berbeda dengan pandangan ahli hukum, menurut Lemaire yang dikutip oleh R.

Abdoel Djamali bahwa dalam pelaksanaannya administrasi negara disertai "*bestuurzorg*" dalam menjalankan tugas bidang kesehatan umum, pengajaran, pangan dan agraria. Dimana dalam hal ini kebebasan dapat bertindak terutama dalam keadaan mendesak sekalipun. Artinya dalam keadaan mendesak tersebut memerlukan tindakan administrasi negara yang bertujuan untuk menyelesaikan tanpa menunggu lembaga legislatif dalam membuat pengaturannya terdahulu.

Namun disisi lain, penjelasan tersebut memiliki pengecualian bahwa kebebasan yang dimaksud dapat mencari ketentuan-ketentuan baru yang sesuai dengan pemikiran utama menurut undang-undang. Dalam hal ini administrasi negara hendaknya berfungsi sebagai legislatif.<sup>8</sup> Berkaitan dengan Peraturan kebijakan hukum dalam Peraturan Walikota tercantu dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Yang mana jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa

<sup>6</sup> Anonim, "Pengertian Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, Dan Administrasi) Serta Macamnya", <http://www.gurupendidikan.co.id/sanksi-hukum>, di akses tanggal 22 November 2022.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm 6-10.

<sup>8</sup> R.Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 100.

Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Termasuk dalam Peraturan Kepala Daerah baik itu Gubernur, Bupati, Walikota, Kepala Desa, termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya aturan sanksi administrasi diatur secara jelas dalam pasal 238 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa ketentuan sanksi administratif telah diatur sebagaimana dalam kesatuan lembaga tertentu, menyatakan bahwa:

1. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
3. Perda 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), Perda 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.

Dapat disimpulkan bahwa kekuasaan pemerintahan termasuk substansi Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 melampaui pengaturan kebijakan di luar daripada cakupan dan materinya. Meskipun pemerintah memiliki kekuasaan diskresi. Namun substansi produk hukum tersebut harus mengedepankan amanat dari asas-asas umum pemerintah yang baik (AUPB) salah satunya asas tersebut merupakan aktualisasi yang nyata terkait asas kepastian hukum (*Principle Of Legal Security*) atau dalam istilah hukum menyatakan bahwa *het vermoeden van rechtmatigheid* (kebijakan pemerintah harus dianggap benar dan memiliki kekuatan hukum mengikat sampai dibuktikan kebenaran sebaliknya).

Kedudukan Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penanganan *Covid-19* di Area Publik/ Dilingkungan Usaha Dan Masyarakat Dalam Pemberlakuan Relaksasi Ekonomi Dan Sosial Kemasyarakatan Pada Masa Pandemi berlandaskan pada Intruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian *Covid-19* yang menguraikan kepada kepala daerah untuk membuat peraturan di daerahnya masing-masing sebagai pencegahan dan pengendalian penyebaran *Covid-19* berisi ketentuan sanksi administrasi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian *Covid-19*.

#### **D. SANKSI DENDA ADMINISTRATIF DALAM PERATURAN WALIKOTA JAMBI**

Pandemi saat ini, pemerintah menyatakan negara dalam keadaan darurat. istilah “keadaan bahaya” tertulis pada pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 dan “kegentingan yang memaksa” tertulis pada pasal 22 Undang-Undang 1945. Selain dari itu, dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang, klausul keadaan darurat dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya dengan istilah (darurat sipil, darurat militer dan darurat perang), yang kemudian dalam Undang -undang nomor 24 Tahun

2007 tentang penanggulangan Bencana (darurat bencana) serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang penanganan Konflik sosial (keadaan konflik sosial)”.  
Pengertian darurat yaitu keadaan sukar (sulit) yang tidak dapat disangka-sangka kehadirannya yang memerlukan penanggulangan segera, keadaan terpaksa, dan keadaan sementara. Misalnya, dalam situasi darurat pemerintah harus cepat mengambil langkah yang efisien dan efektif lebih cepat dalam mengatasi kondisi-kondisi yang darurat.

Dalam rangka menindaklanjuti kebijakan nasional terkait pencegahan dan penanganan *Covid-19*, pemerintah kota Jambi telah melakukan berbagai upaya dan kebijakan salah satunya yakni mengeluarkan produk hukum tercantum dalam Peraturan Walikota (selanjutnya disingkat dengan PERWALI Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Penanganan *Covid-19* di Area Publik/ Di Lingkungan Usaha Dan Masyarakat Dalam Pemberlakuan Relaksasi Ekonomi Dan Sosial Kemasyarakatan Pada Masa Pandemi), peraturan tersebut bertujuan untuk melakukan serta memutus rantai penularan *Covid-19* di Kota Jambi tertanggal 1 Juni 2020.

Peraturan Walikota Jambi tersebut bertujuan untuk memberikan efek jera terhadap pelanggaran-pelanggaran protokol kesehatan oleh masyarakat yang berisikan sanksi denda administratif secara terpaksa dan ditujukan kepada seluruh subjek yang

bersangkutan. Akan tetapi, permasalahannya pemerintah kota Jambi menyelaraskan muatan sanksi dalam substansi yang dibuat berupa denda administratif bagi masyarakat. secara materiil, sanksi merupakan unsur kerugian sebagian/seluruhnya yang berupa pengurangan hak seseorang ataupun warga negara. Dimana sanksi tersebut mengacu kepada produk hukum yang harus dihasilkan oleh pemerintah dan perwakilan masyarakat. ketentuan sanksi denda administratif telah diatur dalam ketentuan yang lebih tinggi dan diakui sebagai sanksi hukum yang komprehensif berdasarkan kedudukannya.

Sanksi hukum tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Memahami isi pada Pasal 6 PERWALI Nomor 21 Tahun 2020 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan ketentuan pedoman memutus rantai penularan *Covid-19* menyatakan bahwa:

#### Pasal 3

(1) Setiap area publik/usaha dan masyarakat, dalam melakukan aktivitas dilingkungan yang berpotensi terdampak wajib berpedoman kepada pencegahan dan penanganan *Corona Virus Disease (Covid-19)*.

a. Uraian pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang wajib

- b. Melakukan pembersihan menggunakan disinfektan secara berkala di area kerja dan area publik (mendisinfeksi fasilitas umum dengan air yang mengalir/*handsinitizer* yang sering disentuh publik);
- c. Menyediakan fasilitas cuci tangan yang memadai dan mudah diakses oleh pekerja dan konsumen/pelaku usaha;
- d. Pastikan pekerja memahami perlindungan diri dari penularan *Covid-19* dengan perilaku Hidup Sehat Bersih dan Sehat (PHBS);
- e. Melakukan pengecekan suhu badan di pintu masuk;
- f. Mewajibkan kepada pengunjung menggunakan masker;
- g. Memasang media informasi serta petugas khusus untuk mengingatkan pekerja, pelaku usaha, pelanggan/konsumen dan pengunjung agar mengikuti ketentuan pembatasan jarak fisik dan mencuci tangan pakai sabun dengan air mengalir/*hand sanitizer* serta kewajiban menggunakan masker;
- h. Memberikan tanda khusus yang ditempatkan di lantai area padat seperti ruang ganti, *lift*, dan area lain sebagai pembatas jarak antar individu;

- i. Pengaturan meja kerja, tempat duduk dengan jarak minimal 1 meter;
  - j. Menggunakan pembatas/partisi (misalnya *flexy glass*) di meja atau counter sebagai perlindungan tambahan pekerja (kasir, *customer sevice*, dan lain lain); dan/atau
  - k. Pengaturan jumlah pengunjung atau pelanggan maksimal 50% (lima puluh persen) dari luas kapasitas yang tersedia.
- (2) Uraian pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang wajib dipenuhi oleh seluruh masyarakat dalam beraktivitas diluar rumah dengan menggunakan masker.

Selanjutnya, PERWALI Jambi Nomor 21 Tahun 2020 menetapkan adanya ketentuan sanksi adminitratif, termuat dalam:

#### Pasal 6

- (1) Setiap usaha dan masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasla 3 dikenakan sanksi adminitratif.
- (2) Sanksi adminitratif sebagaimana dimaksud padal ayat (1) terdiri dari:
  - a. Denda; dan
  - b. Penundaan pemberian izin relaksasi atau pencabutan izin relaksasi.
- (3) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bagi usaha yang melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi penghentian kegiatan

usaha sementara atau pencabutan izin usaha.

Tindak lanjut dari ketentuan pasal 6 ditetapkan secara khusus berupa denda tertulis bahwa :

#### Pasal 7

- (1) Setiap usaha melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (2) dikenakan sanksi denda sebesar Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) untuk masing-masing pelanggaran.
- (2) Setiap usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (2), yang dilakukan secara berulang atau pelanggara yang sama dikenakan penambahan sanksi denda sebesar 100 % (seratus persen) dari besaran denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Setiap usaha yang sedang mengajukan permohonan izin relaksasi melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (2) dan ayat (4) dikenakan sanksi penundaan pemberian izin relaksasi.
- (4) Setiap usaha telah memiliki izin relaksasi, yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasl 3 ayat (2) dikenakan sanksi penghentian kegiatan usaha sementara atau pencabutan izin usah.
- (5) Setiap usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 3

ayat (6) dikenakan sanksi akumulatif dan penghentian kegiatan usaha

Terkait dengan pencabutan izin usaha, terdapat pada Pasal 8, yaitu:

#### Pasal 8

Setiap masyarakat yang melanggar pedoman sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (3) dikenakan sanksi denda sebesar Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan pada penjelasan diatas, pada Pasal 8 peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 menguraikan bahwa masyarakat yang melanggar protokol kesehatan dimaksud tidak menerapkan protokol kesehatan akan dikenakan sanksi denda Adminitrasi berdasarkan jumlah kerugian yang ditetapkan. Dari penjelasan diatas, pada Pasal 8 peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 menguraikan bahwa masyarakat yang melanggar protokol kesehatan dimaksud tidak menerapkan protokol kesehatan akan dikenakan sanksi denda Adminitrasi berdasarkan jumlah kerugian yang ditetapkan.

Denda administrasi tidak lebih dari sekadar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti, terutama denda administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Bagaimanapun, organ administrasi

dapat memberikan hukuman tanpa perantaraan hakim. Pengenaan denda administratif tanpa perantaraan hakim ini tidak berarti pemerintah dapat menerapkannya secara arbitrer (sewenang-wenang).

Pemerintah harus tetap memerhatikan asas-asas hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis.<sup>9</sup> Sistem Pemerintah Daerah diatur dalam BAB VI mengenai pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa daerah diberi kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sebagai asas otonomi tugas pembantuan sedangkan penyelenggaraan asas dekonsentrasi dibatasi. Artinya tidak lagi seluas sebelum perubahan undang-undang pemerintahan daerah.

Asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang lebih rendah. Hanya saha dalam dekonsentrasi, pendelegasian wewenang yang hanya pada sektor politik seperti pada desentrasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat. Sementara itu, asas tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan suatu asas dasar hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi

---

<sup>9</sup> Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan-1, CV.Pustaka Setia, Bandung, 2018, hlm. 140.

tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonomi yang dimintai bantuannya tersebut.

Namun dari penjelasan tersebut, tidaklah secara kompleks menjelaskan arti dari “mengatur”, dimana Peraturan Walikota memiliki kedudukan untuk membuat ketentuan sanksi administrasi secara memaksa. Di sisi lain, arti dari mengurus yaitu melaksanakan sistem yang ada di daerah dan bertanggung jawab dengan baik. Selain adanya ketidakpastian dalam Undang-Undang Tentang pemerintah daerah yang memuat sanksi tertulis bahwa dalam pasal 236 menjelaskan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah itu sendiri membentuk adanya Perda.

Kemudian, Perda sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Maka dengan Jelas tertulis aturan yang semestinya menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk lebih luas mengatur daerahnya sendiri tanpa diatur kembali di dalam kebijakan khusus baik di kabupaten/kota. Pengaturan ketentuan sanksi diatur lebih jelas dalam perda bukan peraturan kepala daerah dimana tertulis dalam pasal 238 ayat (1), bahwa Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksa penegakan/ pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Diikuti dengan ayat (4) Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, bahwa bahwa selain sanksi asebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

Mengacu pada Pasal 8 Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 merupakan konsekuensi hukum berupa pemberlakuan denda bagi setiap orang atau masyarakat akibat tidak memakai masker ini tentu seharusnya melalui Pengadilan Negeri, Karena pengenaan denda pada warga Jambi yang tidak memakai masker hanya di kenakan instrumen denda Rp50.000,- dimana substansi peraturan walikota jambi nomor 21 tahun 2020 tidak bertentangan dengan peraturan kekuasaan hakim dalam memutuskan ketentuan materi muatan sanksi denda. Bahwa Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan selain dari pada yang ditentukan oleh undang-undang.

Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman ini mengandung asas legalitas menyatakan bahwa setiap orang yang dihadapkan ke pengadilan haruslah orang yang dianggap telah melanggar undang-undang. Pengenaan denda administrasi yang diatur dalam melalui Perwali Kota Jambi dianggap batal demi hukum, apalagi jika pengenaan denda

tidak melalui pengadilan yang mana dalam peraturan walikota Jambi tersebut yang mengeksekusi adalah Satuan Polisi Pamong Praja bersama Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia, jelas sudah menyalahi ketentuan dan norma hukum yang mana dijelaskan dalam undang-undang kekuasaan kehakiman. Dalam hal memutuskan pengenaan denda hanya hanya dapat dilakukan melalui proses pengadilan dan berhak memutus (*judicial power*) yaitu memeriksa dan mengadili perkara yang menjadi tugas pengadilan.

Selain itu, ada beberapa daerah yang mengeluarkan kebijakan di masa pandemi, Salah satunya yaitu daerah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tercantum dalam Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Covid-19* di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Berhubungan dengan dikeluarkan-nya berbagai peraturan kepala daerah di masa pandemi berpedoman pada kepastian hukum yang jelas dan tepat terhadap masyarakat.

Menurut Lon Fuller bahwa mekanisme untuk menetapkan peraturan hukum berke- lanjutnya harus memperhatikan asas yaitu:

1. Adanya suatu sistem yang dibuat oleh pihak yang memiliki kewenangan dan berwibawa haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan

pada putusan sesaat balaka untuk hal-hal tertentu.

2. Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa harus diumumkan kepada publik.
3. Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena dapat merusak integritas suatu sistem.
4. Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum.
5. Peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan.
6. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah.
8. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan sehari-hari.

Sedangkan substansi peraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah dalam hal ini Peraturan Walikota Jambi tersebut tidak memberikan kepastian hukum secara jelas terkait keterangan status jenis sanksi denda administratif yang diterapkan kepada masyarakat. Dimana sanksi denda dalam Peraturan Walikota Jambi nomor 21 tahun 2020 tidak secara eksplisit memberikan kejelasan rumusan terhadap ketentuan sanksi denda yang dimaksud dalam Pasal 8

Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 yang memuat denda sebesar Rp50.000,- bagi masyarakat yang melanggar protokol kesehatan.

#### **E. Kesimpulan**

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat diserahkan sebagian kepada pemerintahan daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. penyerahan urusan pemerintahan kepala daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya disebut dengan asas desentralisasi atau dekosentralisasi. Kedudukan Peraturan Walikota Jambi dalam mengajukan rancangan peraturan daerah dinyatakan keabsahannya setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini tertulis dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan demikian bahwa peraturan daerah itu semacam undang-undang pada tingkat daerah. disisi lain, pandemi saat ini, dengan resmi pemerintah menyatakan negara dalam keadaan darurat. istilah “keadaan bahaya” tertulis pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945 dan “kegentingan yang memaksa” tertulis pada pasal 22 Undang-Undang 1945. Maka presiden sebagai kepala negara dan pemerintah mengintruksikan gubernur/ bupati dan wali kota membuat peraturan

daerahnya masing masing serta memuat ketentuan sanksi berupa denda administratif bagi masyarakat yang melanggar protokol kesehatan. Dalam hal ini Peraturan WaliKota Jambi tidak tepat dalam mencantumkan pengenaan denda adminis-trasi karena pada dasarnya sanksi hanya dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan yang bersifat administratif.

#### **F. Saran**

Sebaiknya Pemerintah Kota Jambi untuk mengajukan permohonan kepada lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membuat produk kebijakan hukum di masa pandemi termasuk ketentuan sanksi. Mengingat bahwa Peraturan Daerah memiliki hak untuk memberikan legitimasi yang lebih kuat terhadap pembentukannya.

Tak hanya itu, instrumen pengaturan melalui Perda lebih memiliki jaminan keberlanjutan dibandingkan dengan Perkada yang substansinya dapat diubah sewaktu-waktu secara sepihak oleh Kepala Daerah. Sehingga tidak menimbulkan kejanggalan/ ketidakpastian hukum terhadap penafsiran penegak hukum. Serta kepada Pemerintah Kota Jambi untuk memperhatikan lebih teliti, sesuai dan tepat secara keseluruhan Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman *Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19) Di Area Publik / Dilingkungan Usaha Dan Masyarakat DalamPemberlakuan Relaksasi Ekonomi*

Dan Sosial Kemasyarakatan. Pada Masa Pandemi baik latar belakang, isi maupun tujuan disahkannya produk hukum berkelanjutan agar sesuai dengan konsep dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Artikel/Buku/Laporan

Anonim, "Pengertian Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, dan Adminitrasi) Serta Macamnya".

<http://www.gurupendidikan.co.id/sanksi-hukum>.

Bahder Johan Nasution. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Mandar Maju. Bandung. 2014.

Ghuftan Syahputra Walla, Dkk. "Kajian Terhadap Pengaturan Sanksi Denda Adminitratif Dalam Peraturan Daerah Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar." *Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 1 Nomor 9. Fakultas Hukum Universitas Pattimura. Ambon Indonesia, 2021.

Hasaziduhu Moho. "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan." Skripsi Fakultas Hukum Universitas Dharmawangsa. 2019.

R.Abdoel Djamali. *Pengantar Hukum Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007.

Sahya Anggara. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan-1. CV.Pustaka Setia. Bandung. 2018.

Wicipto Setiadi. "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legilasi Indonesia*. Volume 6. Nomor 4. 2009.

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penangan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6487.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036.

Intruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian corona Y/Rus D/Sease 2019, Inpres Nomor 6 Tahun 2020 Dikeluarkan Di Jakarta pada Tanggal 4 Agustus 2020.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 326.

Peraturan Walikota Tentang Pedoman Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19) Di Area Publik /Dilingkungan Usaha Dan Masyarakat Dalam Pemberlakuan Relaksasi Ekonomi Dan Sosial Kemasyarakatan Pada Masa Pandemi Berita Daerah Kota Jambi Tahun 2020 Nomor 21.