

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum memiliki sifat yang elastis sehingga sepanjang zaman akan selalu ada serta bertambah selama ada kehidupan dan perkembangan hidup manusia. Berdasarkan tujuannya, agar dapat meraih ketertiban dan keadilan, ketentuan hukum harus terus mengikuti sesuai perkembangan kehidupan manusia. Perkembangan ketentuan-ketentuan hukum ini dalam pengimplementasiannya memperlihatkan terdapatnya penggantian aturan atau ketentuan hukum yang saat ini dijalankan (Hukum Positif). Itu karena sudah tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat, sehingga diperlukan aturan-aturan hukum baru. (Sadi n.d. 2021)

Covid-19 (*Corona Virus Disease*) adalah virus jenis baru yang membuat meningkatnya kewaspadaan terhadap kesehatan masyarakat global dan masyarakat dunia. Ini bermula, pada saat WHO menerima laporan pada tanggal 31 Desember 2019 mengenai virus pneumonia *unknown etiology* (penyebab tidak diketahui) yang awal mula diketahui di Wuhan, Hubei, Cina. Pada 2020 awal, terdapat 44 pasien sudah di laporkan oleh Pemerintah Cina kepada WHO. Perkembangan COVID-19 ini semakin bertambah dan bukan hanya terjadi di China, tetapi meluas secara cepat ke berbagai Negara dan dunia termasuk diantaranya Indonesia. Dimana angka kematian meningkat, sejak akhir Januari 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai virus 2 yang

membahayakan bagi masyarakat, terhitung sejak Maret 2020 virus ini dinyatakan menjadi pandemi. (Syafriada, Hartati 2020:2)

Pandemi Covid-19 sudah mengganggu keadaan hidup masyarakat. Akibat penyebaran Covid-19 memerlukan penanganan dari aparaturnegara supaya penularannya tidak terus bertambah. Dalam menangani akibat penularan Covid 19, tindakan pemerintah berupa ketentuan-ketentuan harus diimplementasikan kedalam undang-undang. (Widodo, Fradhana, and Disantara 2021:3)

Dalam upaya pengimplementasian pengaturan tersebut, negara dituntut untuk menetapkan dan membuat peraturan standar kesehatan. Standar kesehatan masyarakat dihadirkan untuk upaya negara melindungi masyarakat. Sebab pada hakikatnya Negara ada untuk memberikan kepastian dan perlindungan. Di negara Indonesia, kepala pemerintahan menetapkan *social distancing* dan menyerukan agar bekerja, belajar dan beribadah dari rumah saja atau disebut *work from home*.

Pada masa pandemi ini, melindungi dan menjalankan maklumat harus dilakukan oleh Negara sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, yaitu: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Menurut aturan perundang-undangan, sebagai Negara hukum, Indonesia berdaulat dan berkewajiban memberi perlindungan kepada masyarakat. Pemerintah mengeluarkan peraturan yang berlandaskan konstitusi, ini merupakan salah satu bentuk

tindakannya. Kemudian hal ini dilaksanakan negara dengan 3 menerbitkan UU NO. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. (Yoan Nursari Simanjuntak 2021)

Kemudian pemerintah menetapkan program PSBB (pembatasan sosial berskala besar) untuk tindakan pencegahan dimuat dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Peraturan diatas menerangkan apa-apa saja perbuatan yang harus dilaksanakan yaitu seperti pembatasan kegiatan keagamaan, meliburkan sekolah, tempat kerja, dan pembatasan kegiatan di tempat umum. (Rahmat Saputra 2020:2)

Untuk meningkatkan tindakan pencegahan, Presiden menerbitkan kebijakan berupa Keputusan Presiden No. 9 Tahun 2020 Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 mengenai Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Hal ini bertujuan guna mengoptimalkan pengendalian pandemi baik dari pusat sampai daerah. Gugus Tugas memiliki tugas untuk mengembangkan ketahanan nasional di bagian kesehatan, yang meliputi Kementrian, Non Kementrian, Polri, TNI, dan Kepala Daerah. (Brahmana 2020:1)

Selain peraturan atau keputusan presiden, setiap kepala daerah juga diberi kewenangan untuk membuat aturan bagi daerahnya dalam rangka pencegahan dan pengendalian Covid-19. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri di keluarkan aturan tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Covid-19

khususnya di kota Yogyakarta yakni “Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2021”.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Sri Sultan Hamengkubuwono X telah meneken Peraturan Gubernur (Pergub), untuk menertibkan dan menindak warga yang tak patuh pada protokol pencegahan penularan Covid-19. Pergub bernomor 24 tahun 2021 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 itu mulai diundangkan per 26 Februari 2021. Pergub yang memberi kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja DIY ini, tampak mengatur sanksi lebih lunak dibanding peraturan sejenis yang dibuat pemerintah kabupaten/kota di DIY.

Dalam Pergub ini tidak mengatur soal sanksi seperti penyitaan kartu tanda penduduk (KTP) atau yang lebih berat, yakni denda seperti yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Bantul juga Gunungkidul, dalam upaya penertiban. Dalam Pergub itu, Sultan menyetujui hanya diatur tiga jenis sanksi untuk pelanggar protokol perorangan, “Bagi perorangan sanksi berupa teguran lisan atau tertulis, kerja sosial, dan pembinaan,” demikian Sultan mengatur sanksi dalam beleid itu. Sedangkan untuk pelaku usaha, pengelola, penyelenggara atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum, sanksinya terbagi empat jenis yakni teguran, pembinaan, penghentian sementara operasional usaha dan terberat pencabutan izin usaha. (<https://travel.tempo.co>)

Sanksi bagi pelanggar yang masih berupa edukasi atau pemberitahuan dan belum memprioritaskan pemberian sanksi yang mengarah ke pidana, dikarenakan untuk membangun kesadaran masyarakat dengan memberikan edukasi pentingnya menjalankan prokes. Hal senada disampaikan Wali Kota Yogyakarta Haryadi Suyuti yang mengatakan terus membangun kesadaran masyarakat untuk selalu disiplin memakai masker. Pemberian sanksi memang ditujukan untuk membangun kesadaran. Tetapi sanksi yang paling berat yang harus disadari masyarakat saat tidak menerapkan protokol kesehatan adalah potensi tertular dan menularkan penyakit. Itu yang harus dipahami," kata Haryadi. (<https://jogja.idntimes.com>)

Namun, di era baru (*new normal*) ini, banyak masyarakat Indonesia yang tidak memperhatikan penegakan aturan kesehatan. Sedemikian rupa sehingga ditemukan banyak masyarakat Indonesia yang enggan memakai masker saat berada di luar rumah. Akan ada akibat jika masyarakat di Indonesia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengikuti protokol kesehatan ini, yang dapat menyebabkan peningkatan angka penularan kasus Covid-19.

Warga yang mematuhi protokol kesehatan pencegahan Covid-19 dengan memakai masker merasa terkianati dikarenakan, warga pelanggar protokol tersebut tak mendapat sanksi yang jelas oleh pemerintah. Hal ini disampaikan sosiolog Universitas Gadjah Mada, Wahyu Kustiningsih, dalam diskusi daring komunitas Sonjo Yogyakarta, "Peningkatan Penyebaran Covid-19 dan Strategi Penanggulangannya", Minggu malam (26/7). "Ketahanan

disiplin turun juga karena masyarakat lelah. Warga yang telah berdisiplin mematuhi protokol kesehatan merasa terkianati. Mereka capek, kenapa orang lain mudah tidak memakai masker dan tak mendapat sanksi,” tutur Wahyu.

Menurut keterangan tersebut, ada proses pembiaran bagi warga yang tak menjalankan protokol kesehatan di area publik, termasuk di Yogyakarta. Apalagi selama ini sanksi untuk pelanggar protokol itu tak jelas dan beragam, sehingga dipertanyakan efektivitasnya. Wahyu menyebut, sejumlah sanksi itu seperti harus menghafalkan Pancasila di Klaten, penyitaan KTP di Surabaya, pushup di Jakarta, hingga baca Alquran di Aceh. “Hukuman-hukuman ini apakah efektif untuk menyadarkan masyarakat supaya disiplin?” ujarnya.

Ia menjelaskan, warga sebenarnya telah mengetahui seluk-beluk tentang Covid-19 melalui berbagai sumber hingga membentuk pengetahuan lokal. “Namun masyarakat kadang terlalu percaya diri, merasa aman dan kebal dari virus. Pengetahuan belum tentu mengubah perspektif, kecuali mereka mengalaminya langsung,” tuturnya. Menurutnya, berbagi pengalaman kasus Covid-19 di lingkungan terdekat seperti keluarga, di media sosial justru mampu meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan warga akan bahaya Covid-19. “Perlu menambahkan kesadaran kolektif bahwa krisis ini harus dihadapi bersama. Pengembangan kesadaran bersama ini akan berkontribusi terhadap kapasitas kesiapsiagaan masyarakat menghadapi pandemi,” ujarnya.

Wakil Ketua DPRD DIY Huda Tri Yudiana mengakui kepatuhan warga DIY mematuhi protokol kesehatan pencegahan Covid-19 menurun karena jenuh. Warga mulai keluar rumah untuk beraktivitas di tempat publik. “Masker

dilepas. Orang-orang bersepeda, kumpul-kumpul, ramai lagi,” kata dia. Secara terpisah, Ketua Satuan Tugas Penanganan Covid-19 Daerah Istimewa Yogyakarta Biwara Yuswantana mengklaim mayoritas warga DIY sudah mematuhi protokol, terutama pemakaian masker. “80 persen masyarakat di Yogyakarta memakai masker,” kata dia di acara bincang daring ‘Sapa Daerah: Ke Jogja Ku Kembali’ gelaran Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Minggu.

Menurut dia, pihaknya terus menggelar edukasi dan sosialisasi protokol kesehatan, termasuk di objek wisata yang mulai uji coba buka. “Ada tim verifikasi dan penegakan hukum untuk menilai kesiapan objek wisata menerapkan protokol kesehatan,” katanya. Hingga Minggu petang, kasus Covid-19 di DIY terus meningkat. Selama beberapa hari, kasus bertambah dua puluhan kasus per hari. Dengan tambahan tujuh kasus baru kemarin, total 543 kasus Covid-19 di DIY. Dari jumlah ini 347 orang sembuh dan 17 orang meninggal. Lebih dari separuh kematian tersebut, yakni 9 orang wafat sepanjang bulan Juli ini. (<https://hudatriyudiana.com>)

Peran serta masyarakat sangat penting untuk menghentikan penyebaran Covid-19. Keterlibatan masyarakat dalam berbagai hal menjadi kunci keberhasilan Kota Yogyakarta dalam menangani pandemi ini. Masyarakat menjadi subyek untuk berperan aktif dalam pencegahan dan deteksi dini penanggulangan Covid-19 di Kota Yogyakarta. Membangkitkan kembali kesadaran masyarakat, membangun kepedulian dan sinergitas antara masyarakat, dan semua pihak yang terkait.

Disini peneliti tertarik untuk mengangkat perihal penegakan hukum terkait pelanggar protokol kesehatan dalam upaya pencegahan Covid-19 khususnya di wilayah hukum Kota Yogyakarta, karena seperti yang kita lihat dalam pengimplementasiannya, bahwa masih banyak masyarakat yang tidak mengikuti protokol kesehatan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

## **B. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Bagi Penulis**

- a. Memenuhi salah satu dari persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana strata (S1) Universitas Ahmad Dahlan.
- b. Menambah wawasan dan pengetahuan mengenai kebijakan hukum tentang usaha kegiatan wajib upaya pengelolaan lingkungan hidup dan pemantauan hidup di D.I.Yogyakarta.
- c. Melatih kemampuan Penulis untuk dapat melakukan penelitian ilmu Hukum sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk tulisan

### **2. Ilmu Pengetahuan**

Hasil penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama mengenai Hukum Tata Negara dan Implementasi Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai

Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Kota Yogyakarta.

### **3. Lembaga**

Universitas Ahmad Dahlan

- a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber data bagi mahasiswa dalam kegiatan akademik maupun non akademik khususnya dibidang hukum tata negara.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan bahan kajian lebih lanjut bagi para mahasiswa, khususnya bagi mahasiswa Fakultas Hukum dalam kegiatan akademik maupun non akademik.

### **4. Masyarakat**

Menambah pengetahuan dan tambahan referensi masyarakat bagaimana implementasi peraturan gubernur nomor 24 tahun 2021 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Kota Yogyakarta.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2021 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan

sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 di kota Yogyakarta?

2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat penerapan protokol kesehatan sebagai pelaku Pergub Nomor 24 Tahun 2021?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang diidentifikasi diatas, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2021 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui factor-faktor yang mendukung dan menghambat penerapan protokol kesehatan sebagai pelaku Pergub Nomor 24 Tahun 2021.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berhubungan dengan tata cara (sistematis) guna memahami suatu subjek atau objek dalam penelitian, untuk membuka jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah keabsahannya. (Suteki, 2018: 148).

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah untuk mencari kebenaran melalui proses analisa yang dilakukan secara metodologi, sistematis dan terencana. (Subarjo, 2014: 4).

## **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan istilah lain biasa digunakan penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut dengan penelitian lapangan (Purwati, 2020: 89). Secara yuridis dengan menelaah peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan peran pemerintah kota Yogyakarta dalam menangani penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 yang diteliti dari sudut pandang penerapan hukum.

## **2. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sesuatu yang diteliti baik orang, benda, ataupun lembaga. Subyek penelitian pada dasarnya adalah yang akan dikenai kesimpulan hasil penelitian. Maka yang menjadi subjek dalam penelitian ini yaitu Bapak Hery Eko Prasetyo, S.STP., M.Sc. selaku Sekretariat Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta

## **3. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah implementasi peraturan gubernur DIY nomor 77 tahun 2020 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 di kota Yogyakarta

## **4. Sumber Data dan Bahan Hukum**

Adapun sumber data penelitian ini, yaitu:

a) Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber masyarakat/ lapangan/ responden secara empiris (Subarjo, 2014: 38). Sehingga data primer disini meliputi hasil dari observasi, buku artikel, jurnal, dokumen kepustakaan lainnya mengenai pokok bahasan penelitian, serta keterangan dari hasil interview atau wawancara dari responden.

b) Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder, yaitu bahan yang mendukung bahan hukum primer berupa buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, pendapat hukum (doktrin), teori-teori hukum, dan lain-lain yang di peroleh dari mengamati, mempelajari bahan-bahan hukum maupun kepustakaanan dokumen-dokumen hukum terkait Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Kota Yogyakarta. Adapun bahan hukum penelitian ini, yaitu: bahan-bahan hukum yang mengikat.

1) Bahan Hukum primer

Bahan Hukum Primer, Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang- undangan yaitu

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- (b) Keputusan Menteri no. HK.01.07/MENKES/382/2020 tentang Protokol Kesehatan bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam rangka Pencegahan Pengendalian COVID-19
- (c) Inpres No. 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19
- (d) Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2021 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- (a) Buku;
- (b) Jurnal;
- (c) Artikel;

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari;

- (a) Ensiklopedia;

(b) Kamus Besar Bahasa Indonesia;

(c) Kamus Bahasa Inggris

## 5. Metode Pengumpulan Data

- a. Pengumpulan Data Primer akan dilakukan dengan cara Studi Lapangan (*Field Research*) di Kantor Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan wawancara kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk memperoleh keterangan sesuai judul penelitian. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang di wawancarai, wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi (Soemitro, 1994 : 57). Melalui wawancara kepada Pemerintah Daerah, peneliti memperoleh gambaran mengenai tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Kota Yogyakarta. Teknik pengumpulan data penulis akan wawancara dengan Hery Eko Prasetyo, S.STP., M.Sc. Sekretariat Satuan Polisi Pamong Praja Kota Yogyakarta.
- b. Pengumpulan Data Sekunder dilakukan dengan Studi Pustaka (*Literature Research*) untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topic atau masalah yang menjadi objek penelitian. Informasi tersebut diperoleh dari buku, karya ilmiah, tesis, laporan penelitian, dan dokumen-dokumen pendukung lainnya.

## 6. Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara data yang terkumpul akan digambarkan dalam bentuk penguraian kalimat agar memperoleh kejelasan yang utuh dari data yang akan diteliti, sehingga pada akhirnya dapat mengantarkan pada suatu kesimpulan (Iskandar Wirjokusumo, dan Soemardji Ansori, 2009). Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif karena datanya berupa data kualitatif. Data kualitatif yaitu semua bahan, keterangan dan fakta-fakta yang tidak dapat diukur dan dihitung secara matematis, karena berwujud keterangan verbal (kalimat dan kata). ( Bambang Sugono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Pustaka, 2011), hlm. 18)

Implementasi atau kebijakan penerapan disiplin dan penegakan hukum di Kota Yogyakarta sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Analisa menggunakan rangkaian alur diatas; reduksi, penyajian data, dan kesimpulan.