

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Adanya suatu permasalahan yang berada di Kota Surabaya terkait dengan pelaku usaha yang melanggar protokol kesehatan covid-19 sangatlah banyak. Dalam hal ini, diwilayah Kota Surabaya terdapat suatu lokasi di Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan Kota Surabaya pelaku usaha yang melanggar protokol kesehatan covid-19, sebagai berikut :

- a. Melanggar jam tutup suatu usaha..
- b. Tidak adanya suatu jaga jarak antar tempat duduk pengunjung.
- c. Tidak menerapkan protokol kesehatan.

Dari ketiga faktor yang telah disebutkan diatas termasuk kedalam suatu pelanggaran protokol kesehatan covid-19 sering tidak dipatuhi oleh pelaku usaha yang tidak mengedepankan suatu ketentuan dari peraturan walikota Surabaya terhadap protokol kesehatan covid-19.

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) di Kota Surabaya telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19. Dalam hal ini, penerapan dari Peraturan Walikota tersebut sering dilanggar oleh pelaku usaha warung kopi terkait dengan pada jam buka tutup suatu usaha warung kopi tersebut. Oleh karena itu, dengan suatu jam buka tutup usaha warung kopi dengan hal ini pelaku usaha warung kopi tersebut tidak

mengetahui dari Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) itu sendiri dan bagi pelaku usaha yang berada di Kelurahan Gayungan tidak adanya suatu sosialisasi terhadap pembatasan kegiatan masyarakat terkait dengan jam buka tutup usaha. Kota Surabaya sendiri telah membagikan bahwa dilokasi Kelurahan Gayungan berwarna zona hijau yang artinya boleh melakukan suatu kegiatan masyarakat yaitu membuka usaha warung kopi tetapi harus memperhatikan suatu aturan yang telah dibuat oleh Walikota Surabaya terkait jam buka tutup suatu usaha warung kopi.

Negara Hukum bermakna negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan bagi setiap warga negaranya. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya¹. Penegakan hukum terhadap pelaku usaha warung kopi disini harus diterapkan agar tidak ada suatu pelanggaran hukum terhadap protokol kesehatan. Agar terciptanya suatu kesejahteraan terhadap masyarakat di Kota Surabaya maka dengan hal ini penegakan hukum tetap ditegakkan.² Pada saat ini, kondisi covid-19 di Indonesia sangatlah pesat perkembangan dan pemberitaan di media sosial. Pemerintah pada akhirnya membuat suatu peraturan terhadap pelanggar protokol kesehatan yaitu dengan Instruksi Presiden Nomor 6 tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid-2019, pemerintah memulai

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988). hal. 153.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat 3.

untuk melaksanakan adaptasi kebiasaan baru. Dengan adaptasi kebiasaan baru, masyarakat dihimbau untuk meningkatkan protokol kesehatan.

Analisisi *flogenetik* menunjukkan bahwa virus ini masuk dalam subgenus yang sama dengan corona virus yang menyebabkan wabah *Severe Acute Respiratory Illness (SARS)* pada 2002-2004 silam, yaitu *Sarbecovirus*. Atas dasar ini, *Internatonal Commitee on Taxonomy of Viruses* mengajukan nama *SARS-CoV-2*. Struktur genom virus ini memiliki pola seperti virus corona pada umumnya. Sekuens *SARSCoV-2* memiliki kemiripan dengan virus corona yang diisolasi pada kelelawar, sehingga muncul hipotesis bahwa *SARS-CoV-2* berasal dari kelelawar yang kemudian bermutasi dan menginfeksi manusia. Mamalia dan burung diduga sebagai reservoir perantara. Pada kasus COVID-19, trenggiling diduga sebagai reservoir perantara. Virus Corona pada trenggiling adalah yang mirip genomnya dengan virus corona kelelawar (90,5%) dan *SARS-CoV-2* (91%).¹⁸ *Genom SARS-CoV-2* sendiri memiliki homologi 89% terhadap virus corona kelelawar *ZXC21* dan 82% terhadap *SARS-CoV*.¹⁹ Hasil pemodelan melalui komputer menunjukkan bahwa *SARS-CoV-2* memiliki struktur tiga dimensi pada protein spike domain receptor-binding yang hampir identik dengan *SARS-CoV*. Pada *SARS-CoV*, protein ini memiliki afnitas yang kuat terhadap *angiotensinconvertng-enzyme 2 (ACE2)*. Pada *SARS-CoV-2*, data *in vitro* mendukung kemungkinan virus mampu masuk kedalam sel menggunakan reseptor *ACE2*. Studi tersebut juga menemukan bahwa *SARSCoV-2* tdak menggunakan reseptor virus corona lainnya seperti *Aminopeptdase N (APN)* dan *Dipeptdyl peptdase-4 (DPP-4)*.

Menurut, Dini Purwono selaku juru bicara Presiden Bidang Hukum menjelaskan bahwa Instruksi Presiden ini diterbitkan untuk memberikan landasan hukum bagi upaya penanganan situasi pandemi Covid-19 serta meningkatkan kedisiplinan masyarakat dalam melaksanakan protokoler kesehatan yang sudah ditetapkan. Dengan dikeluarkan "Instruksi Presiden" ini membuktikan keseriusan pemerintah untuk menekan angka penyebaran Covid-19³. Didalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid-19 memerintahkan bahwa Kepala Daerah (Gubernur, Walikota atau Bupati) menerapkan suatu penegakan hukum bagi pelanggar protokol kesehatan Covid-19.⁴

Kasus Covid-19 yang meningkat dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia mengeluarkan suatu Maklumat Kapolri Mak/2/III/2020 tentang terkait dengan kemaslahatan bersama yaitu protokol kesehatan dengan menjaga jarak dan tidak berkerumun. Jadi, dalam hal ini apabila ada suatu pelanggar Covid-19 pelaku usaha dapat dikenakan suatu pidana yang tertera didalam pasal Pasal 212, 216, dan 218 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana hingga Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor. 06 Tahun 2018

³ M.Taufik, 2021, " *PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PROTOKOL KESEHATAN COVID-19 DI KABUPATEN TRENGGALEK* ", Vol. 27, Nomor 13. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, hal. 1995.

⁴ Susilo, Adityo, dkk. Tinjauan Literatur Terkini Virus Korona Disease 2019: Review of Current Literatures. Jakarta Departemen Ilmu Penyakit Dalam Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia : Universitas Indonesia. 2020. h.46

tentang Keekarantinaan Kesehatan.⁵

Menurut, Pasal 28 A ayat 3 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya menjelaskan bahwa setiap daerah juga mempunyai suatu peraturan dalam menerapkan protokol kesehatan seperti halnya Kota Surabaya yang mempunyai. Didalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa setiap pelanggar protokol kesehatan covid-19 pelaku usaha warung kopi yang melanggar usaha wajib menerapkan suatu protokol kesehatan dan bertanggung jawab atas suatu kerumunan yang ada.

Apabila, didalam prakteknya pelaku usaha tersebut melanggar suatu protokol kesehatan Covid-19 di Kota Surabaya dapat dikenakan suatu sanksi pidana yang sesuai dengan pasal 38 ayat 6 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Protokol Kesehatan yaitu dengan tindak pidana ringan yaitu suatu sanksi administratif yang dikategorikan sebagai berikut:

- a. Usaha mikro sebesar Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);
- b. Usaha kecil sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah);
- c. Usaha menengah sebesar Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah); dan
- d. Usaha besar sebesar Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

⁵ Erwin Dwijaryantaka Kusuma, dkk, 2020, “ Penerapan Sanksi Pelanggar Physical Distancing dan Penggunaan Masker Berdasarkan Perwali Batu Nomor 78 Tahun 2020”, *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 27 Nomor 6 Januari 2021, hal. 879.

Penjelasan diatas bahwa pidana yang diterapkan dalam penerapan bagi pelanggar protokol kesehatan Covid-19 bagi pelaku usaha warung kopi termasuk tindak pidana ringan dengan adanya suatu sanksi administratif yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan aparat setempat.

Permasalahan hukum yang ada di Kota Surabaya adalah yaitu banyaknya pelaku usaha warung kopi yang melanggar suatu protokol kesehatan Covid-19 di Kota Surabaya. Dengan hal ini, maka penegakan hukum bagi pelaku usaha warung kopi yang melanggar protokol kesehatan Covid-19 harus ditindak tegas agar tidak dapat terulang kembali kasus seperti itu. Kota Surabaya termasuk kota yang dalam hal ini penegakan hukum terhadap pelanggar protokol kesehatan Covid-19 yang dalam hal ini yaitu pelaku usaha warung kopi. Dengan adanya suatu Peraturan Walikota Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya dalam penegakan hukumnya sangat tegas. Akan tetapi, bahwa disuatu praktek dilapangan aturan tersebut dilanggar oleh pelaku usaha warung kopi agar dapat menguntungkan dirinya sendiri tanpa memperdulikan suatu kesehatan bagi orang lain⁶.

Pentingnya persoalan ini diangkat adalah dikarenakan adanya suatu permasalahan hukum tentang pelanggar protokol kesehatan Covid-19 bagi

⁶ Wawancara dengan Ibu Dahliana Lubis.S.P.,M.M. Selaku Sekertaris Inspektorat Kota Surabaya. Pada Tanggal : 16 Oktober 2021, Pukul : 10.00 WIB. di Kantor Inspektorat Kota Surabaya.

pelaku usaha warung kopi yang ditangani oleh Pemerintah Kota Surabaya di wilayah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan terkait dengan tidak menutup suatu usaha sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat Pemerintah Kota Surabaya dalam pencegahan Covid-19 dan tidak jaga jarak atau bisa disebut dengan kerumunan. Persoalan ini berhubungan dengan bidang hukum karena adanya suatu temuan dilapangan bahwa pelanggar protokol kesehatan Covid-19 bagi pelaku usaha warung kopi sangatlah banyak dan tidak mematuhi suatu aturan yang telah dibuat oleh Walikota Surabaya dan Gugus Tugas Covid-19. Selama pada bulan September- Oktober ini Pemerintah Kota Surabaya telah menindak tegas pelaku usaha warung kopi yang melanggar protokol kesehatan Covid-19 yang berjumlah 25 (dua puluh lima) di wilayah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan bagi pelaku usaha yang diberikan sanksi baik sanksi administratif dan sanksi pidana.

Dengan hal ini, studi kasus yang diangkat oleh penulis yaitu dengan adanya suatu efektivitas terhadap adanya Peraturan Walikota Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya yang dikaitkan dengan suatu studi lapangan dengan lokasi penelitian di Kota Surabaya wilayah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan.⁷

⁷ Sumber : Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Pada tanggal : 5 November 2021. Pukul 19.00 WIB. di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan hukum yang ada, maka penulis mengangkat judul “ **EFEKTIVITAS PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 10 TAHUN 2021 TENTANG PENERAPAN PROTOKOL KESEHATAN DALAM RANGKA PENCEGAHAN DAN MEMUTUS MATA RANTAI PENYEBARAN COVID- 19 DI KOTA SURABAYA BAGI PELAKU USAHA WARUNG KOPI ”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa alasan pelaku usaha warung kopi di Kelurahan Gayungan kurang mematuhi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19?
2. Bagaimana akibat hukum bagi pelaku usaha warung kopi yang tidak mematuhi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19?

1.3 Tujuan Penulisan

1. Mengetahui alasan pelaku usaha warung kopi yang melanggar suatu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19.
2. Memberikan suatu informasi kepada mahasiswa dan penulis terkait dengan akibat hukum bagi pelaku usaha warung kopi yang melanggar Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan

Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19.

1.4 Manfaat Penulisan

1. Manfaat Teoritis

Dalam suatu penulisan dapat memberikan suatu wawasan bagi penulis dan masyarakat umum dengan adanya suatu pengetahuan tentang bagaimana suatu dari efektivitas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 bagi pelaku usaha warung kopi di Kelurahan Gayungan yang melanggar suatu protokol kesehatan Covid-19.

2. Manfaat Praktis

Penulisan ini memberikan suatu wawasan atau edukasi terhadap masyarakat yang masih mempertanyakan bagaimana dari efektivitas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 bagi pelaku usaha warung kopi di Kelurahan Gayungan.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Efektivitas

1.5.1.1 Pengertian Efektivitas

Efektivitas hukum itu dapat dilihat baik dari sudut fungsi sosial kontrol maupun dari sudut fungsinya sebagai alat

untuk melakukan perubahan. Sesuatu yang dapat mempengaruhi efektivitas hukum itu faktor hukumnya sendiri, Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam hidup.⁸

Pencapaian Tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya.⁹

Adapun suatu permasalahan yang seringkali timbul di masyarakat diantaranya ialah Tidak mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka, dilanggar atau terganggu, Tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya, tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikis, sosial atau politik, Tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan

⁸ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta:Rajawali Pers, 2000). hal. 8

⁹ Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), h.53

kepentingan-kepentingannya, Mempunyai pengalaman-pengalaman kurang baik di dalam proses interaksi dengan pelbagai unsur kalangan hukum formal.¹⁰

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan-keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan “*law enforcement*” ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan “penegakan hukum” dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah “penegakan peraturan” dalam arti sempit.¹¹

1.5.1.2 Faktor-Faktor Efektivitas

Bentuk-bentuk efektivitas hukum yang melahirkan akibat tersebut merupakan suatu masalah penting yang tampaknya akan mengedepan pada tahun-tahun mendatang. Dengan katalain,

¹⁰ *Ibid.* hal. 56-57

¹¹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., 2021. *PENEGAKAN HUKUM*. Diakses : http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf. Pada Hari, Tanggal : Minggu, 17 Oktober 2021, Pukul: 21.00 WIB. hal. 01.

kerugian karena terjadinya kejahatan (individu maupun kolektif) adalah terinjak-injaknya martabat kemanusiaan, eksploitasi terhadap proyek pembangunan yang berorientasi kemasyarakatan dan kemanusiaan, disamping dapat berpindahya hak milik seseorang kepada pemegang kekuasaan politik. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya mengenai dua sudut pandang tentang penegakan hukum, maka demikian pulalahnya penegakan hukum dapat diamati dalam praksis yang nyata, yakni melibatkan dimensi kultural permasalahannya. Pada yang pertama, penegakan hukum pada dasarnya merupakan anasir penting dalam pembentukan budaya hukum masyarakat, dalam pengertian pengembangan nilai-nilai prosedural maupun substantif didalam kehidupan hukum. Birokrasi penegak hukum sebagai salah satu pusat sistem hukum akhirnya mempunyai peran ganda: bekerja dalam kerangka proses formal, terutama untuk menegakkan nilai-nilai hukum prosedural dalam mengakomodasi berbagai sengketa juga dalam kerangka proses informal yang menyangkut masyarakat sebagai penerima perwujudan tujuan hukum, yakni keadilan substantif.¹²

¹² M.Gazali Rahman, 2020, "*PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA*". Jurnal Al-Hamiyah Vol. 04. No. 1 Maret 2020. Jurnal Fakultas Syariah IAIN Sultan Amai Gorontalo. hal. 146.

1.5.1.3 Penerapan dari Efektivitas

Penerapan dari efektivitas di Indonesia masih belum berjalan dengan baik dan begitu memprihatinkan. Permasalahan dari efektivitas selalu bertendensi pada ketimpangan interaksi dinamis antara aspek hukum dalam harapan atau *das sollen*, dengan aspek penerapan hukum dalam kenyataan *das sein*. Lemahnya penegakan hukum di Indonesia saat ini dapat tercermin dari berbagai penyelesaian kasus besar yang belum tuntas, salah satunya adalah praktek korupsi yang menggurita, namun ironisnya para pelaku utamanya sangat sedikit yang terambah hukum. Kenyataan tersebut justru berbanding terbalik dengan beberapa kasus yang melibatkan rakyat kecil. Realitas efektivitas yang demikian sudah pasti akan menciderai hati rakyat kecil yang akan berujung pada ketidakpercayaan masyarakat, khususnya pada aparat penegak hukum itu sendiri. Aparat penegak hukum rentan akan praktik suap, membuat hukum di Indonesia ini nyatanya dapat diperjual-belikan, seperti kasus BLBI yang sampai sekarang belum jelas titik pangkalnya, kasus E-KTP yang melibatkan banyak pihak di dewan legislasi, dan beberapa kasus besar lainnya yang mangkrak.¹³ Melihat kondisi tersebut nampaknya kita harus bercermin kembali pada

¹³ Rif'ah, 2015, " *Penegakan Hukum di Indonesia: Sebuah Harapan dan Kenyataan* ", Jurnal Justitia Islamica, Vol.12, No.1 Januari-Juni, hal. 40-41.

tujuan akhir hukum itu sendiri yakni untuk menciptakan keadilan.

1.5.2 Tinjauan Umum Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021

1.5.2.1 Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.¹⁴ Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain, Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya¹⁵

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal. Sabian Ustman juga menyebutkan bahwa Peraturan Daerah

¹⁴ Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius. hal. 202.

¹⁵ Prof. H. Rozali Abdullah, S. H. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. hal. 131

(Perda) merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁶

Dalam pengenaan denda sanksi administrasi dengan kriteria yang di sebutkan tadi salah satu yang paling banyak memang tidak memakai masker tadi terus yang kedua pemilik usaha abai dan tidak menyediakan tempat-tempat untuk cuci tangan atau bentuknya. Ada pasien banyak pengunjung banyak ya ga mungkin nolak sesuatu yang real dan mustahil itu sudah hukum orang orang berusaha jadi misalnya ada kesempatan dan pemilik usaha itu abai dan kadang-kadang acuh.

Dalam penerapan terhadap dilapangan ditemukan suatu penerapan protokol kesehatan yang sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021. Dengan adanya, Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 yang mengedepankan suatu protokol kesehatan yang tidak melupakan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 tentang Protokol Kesehatan dengan adanya peraturan tersebut hal ini menjadikan suatu dasar adanya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 agar dapat menekan suatu angka pasien

¹⁶ Sabian Ustman. *Restorative Justice* (Hukum Masyarakat Nelayan Saka dalam Sistem Hukum Nasional), Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013., hal. 259.

covid-19 di Kota Surabaya.

1.5.2.2 Tinjauan Umum Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keikhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya

¹⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hal.1.

sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundangundangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan diwilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawaipekerja yang juga

diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.¹⁸

1.5.3 Tinjauan Umum Pelaku Usaha

1.5.3.1 Pengertian Pelaku Usaha

Menurut, Pasal 1 ayat 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen pengertian pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pihak yang menghasilkan produk akhir berupa barang-barang manufaktur mereka ini bertanggung jawab atas segala kerugian yang timbul dari barang yang mereka edarkan ke masyarakat, termasuk bila kerugian timbul akibat cacatnya barang yang merupakan komponen dalam proses produksinya, Produsen bahan mentah atau komponen suatu produk, Siapa saja, yang membubuhkan nama, merek, ataupun tanda-tanda lain pada

¹⁸ Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal.77.

produk menampakan dirinya sebagai produsen dari suatu barang.¹⁹

1.5.3.2 Hak-Hak Pelaku Usaha

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Hak pelaku usaha sebagaimana diatur dalam adalah mempunyai suatu menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan, mendapat suatu perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik, mempunyai suatu pembelaan diri dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen, dan mendapatkan suatu kesempatan memperbaiki nama baik apabila terbukti secara hukum.

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula suatu kewajiban yang harus dilakukannya. Kewajiban pelaku usaha merupakan bagian dari hak konsumen.²⁰

1.5.3.3 Kewajiban Pelaku Usaha

Dalam suatu kewajiban sebagai pelaku usaha hal ini telah diatur didalam suatu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 7 yang mengatur yaitu dengan cara beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur

¹⁹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika. 2009 hal 41.

²⁰ Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hal. 51

mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan, memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggung jawab pada diri para pelaku usaha.

Jika disimak baik-baik, jelas bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggung jawab pada diri para pelaku usaha.²¹

1.5.4 Tinjauan Umum Pelanggar Protokol Kesehatan Covid-19

1.5.4.1 Pengertian Pelanggar Protokol Kesehatan Covid-19

Penanganan Covid-19 kemudian mengamanatkan untuk dibentuknya protokol kesehatan. Kementerian Kesehatan kemudian mengeluarkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/Menkes/382/2020 tentang Protokol Kesehatan bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*.

Protokol kesehatan timbul karena adanya sebuah upaya untuk menanggulangi wabah penyakit yang terjadi di Indonesia.

²¹ Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2017), hal. 34.

Protokol kesehatan merupakan langkah yang diambil setelah adanya penerapan aturan. maka pemerintah daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2018 Tentang Kekarantina Kesehatan.²²

1.5.4.2 Pelaksanaan dari Pelanggar Protokol Kesehatan Covid-19

Kurang disiplinnya masyarakat dalam memakai masker dan menjaga jarak atau *physical distancing*, masyarakat terkesan meremehkan covid-19 (kurang kesadaran), banyak masyarakat yang tidak percaya dengan covid-19 atau menganggap covid-19 itu fiktif dikarenakan informasi yang menyebar ditengah masyarakat, karena faktor ekonomi, masyarakat lebih mementingkan mencari uang atau bekerja daripada harus berdiam diri dirumah, sebab kewajiban memakai masker merupakan kebiasaan baru, dan tidak sedikit masyarakat yang belum terbiasa. Kemudian terhadap para pelanggar protokol kesehatan khususnya dalam hal tidak menggunakan masker apakah dapat dikenakan atau dijatuhkan sanksi pidana. Seseorang yang tidak menggunakan masker baik sengaja maupun tidak, orang tersebut merupakan pelaku pelanggaran bukan pelaku kejahatan. Dalam sistem perundang-undangan hukum pidana,

²² Donico Doly, 2021, “*PENEGAKAN HUKUM PELAKSANAAN PROTOKOL KESEHATAN DI PUSAT PERBELANJAAN* “. Jurnal : Bidang Hukum. Vol. 13, No. 09. Mei 2021. hal. 02.

tindak pidana dapat dibagi menjadi dua golongan yaitu kejahatan dan pelanggaran. Kedua istilah tersebut pada hakikatnya tidak ada perbedaan yang tegas karena keduanya sama-sama delik atau perbuatan yang boleh dihukum.²³

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam suatu penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Dengan melakukan penelitian yuridis empiris menggunakan penelitian tersier yang peneliti melakukan dengan cara wawancara, yakni menggunakan penelitian tersier seperti wawancara dan memperoleh data dengan cara terjun ke lapangan. Penelitian jenis empiris ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan dari hasil wawancara yang ada dengan adanya suatu pendapat atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan data-data yang diperoleh penulis dengan cara wawancara terhadap responden yang akan diwawancarai terkait dengan pernyataan responden. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan empiris, yakni dengan terjun kelapangan agar dapat memperoleh suatu data-data terkait dengan permasalahan hukum yang diangkat.²⁴

²³ Karina Sari Wijayanto Putri, dkk. 2021. ” *PENERAPAN SANKSI PIDANA KEPADA PELANGGAR PROTOKOL KESEHATAN DI TENGAN PANDEMI COVID-19* “. Jurnal Akrab Juara. Vol. 06 Nomor 02 Mei 2021. hal. 224.

²⁴ Yudiono OS, 2013, *Metode Penelitian* , <http://www.digilib.unila.ac.id//> , Diakses : Pada hari, tanggal : Selasa, 19 Oktober 2021, Pukul 16.11 WIB. hal.25.

Studi lapangan adalah kegiatan penelitian yang langsung dilakukan di tempat untuk memperoleh data primer. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber asalnya dan belum diuraikan oleh orang lain.²⁵

Demikian dengan metode penelitian yuridis empiris dapat membantu penulis dalam mendapatkan suatu informasi dan data-data di lapangan dan membantu dalam memberikan suatu masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan

1.6.2 Sumber Data

1.6.2.1 Sumber Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dan perundangan, sebagai berikut :

- a. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.
- b. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid-19.

²⁵ Petrus Soerjowinoto, dkk, *Metode Penulisan Karya Hukum*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata,2014). Hal. 17

- c. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya.

1.6.2.2 Sumber Bahan sekunder

Bahan hukum sekunder adalah yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam hal ini terdapat pada jurnal terhadap pelanggar protokol kesehatan, buku hukum yang dibuat oleh pakar hukum terhadap penegakan hukum di Indonesia.

1.6.2.3 Sumber bahan tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, mislanya dengan membuat sebuah wawancara terhadap pelaku usaha warung kopi agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya, maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan ditunjang dengan data-data yang diperoleh dari instansi terkait yaitu Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya Bapak Eddy Chritijanto dan Satuan Gugus Tugas Covid-19 Kota Surabaya Ibu Dahliana Lubis (Sekretaris Inspektorat) dan Ibu Pramudita Yustiani S.T (Kepala

Kelurahan Gayungan) dalam menegakkan hukum bagi pelaku usaha yang masih melanggar protokol kesehatan di Kota Surabaya dan wawancara dengan pelaku usaha warung kopi yaitu Bapak Alfi selaku pemilik warung kopi “ Anda “, Bapak Faisal selaku pemilik warung kopi “ Mas Kliwon “, dan Bapak Munib selaku pegawai warung kopi “ Warmindo “ yang berada didaerah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan.²⁶

1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Setelah mempunyai bahan-bahan hukum dari premier, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulisan agar efisien yaitu dengan cara:

1.6.3.1 Wawancara

Menggunakan metode wawancara maka data yang didapat melalui sistem informasi dengan pihak yang diwawancarai akan membantu penulis dalam menuliskan suatu permasalahan dan memecahkan masalahnya dengan tepat. Dengan hal ini, penulis wawancara sumber yaitu dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya :

- a. Bapak Eddy Chritijanto dan Satuan Gugus Tugas Covid-19 Kota Surabaya
- b. Ibu Dahliana Lubis (Sekretaris Inspektorat) dan
- c. Ibu Pramudita Yustiani S.T (Kepala Kelurahan Gayungan)

²⁶ Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hal. 114.

Wawancara dengan pelaku usaha warung kopi yaitu :

- a. Bapak Alfi selaku pemilik warung kopi “ Anda “
- b. Bapak Faisal selaku pemilik warung kopi “ Mas Kliwon “, dan Bapak Munib selaku pegawai warung kopi “ Warmindo “ yang berada didaerah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan.

Adanya tokoh masyarakat yang berada di Kelurahan Gayungan RT. 02, RW.06 yaitu :

- a. Bapak Haryaman selaku Ketua RT. 02, RW.06

Pengunjung warung kopi yaitu :

- a. Pengujung warung kopi “ Dahlia “ yang bernama Bapak Joko.

1.6.3.2 Studi dokumen

Studi dokumen ini sangatlah penting karena hal ini dapat menelusuri dan mencari informasi dari dokumen-dokumen seperti undang-undang, buku-buku, karya ilmiah, dan dokumen resmi yang dapat memecahkan suatu permasalahan yang ditulis oleh penulis.

1.6.4 Metode Analisis Data

Metode yang dilakukan oleh penulis ini sesuai dengan yang ditulis oleh penulis dalam menganalisis suatu permasalahan dan mengamati sebuah bahan hukum primer yang ada dengan menggunakan sebuah studi dokumen yang dimana didapatkannya dari suatu peraturan yang dibuat oleh Walikota

Surabaya tentang Covid-19.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian dalam memperoleh data yang diambil terkait dengan judul skripsi penulis. Maka, penulis mengambil data di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya dan Satuan Gugus Tugas Covid-19 Kota Surabaya agar membantu penulis dalam pengambilan suatu data dan warung kopi disekitar wilayah Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan yang terdiri dari 60 (enam puluh) pelaku usaha warung kopi dan diambil beberapa pemilik usaha warung kopi yang melanggar protokol kesehatan covid-19 di Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan. Untuk tujuan yang konkrit yaitu berlokasi di Kelurahan Gayungan, Kecamatan Gayungan dan melakukan suatu wawancara langsung kepada pelaku usaha warung kopi yang dilakukan secara empiris.

1.6.6 Waktu Penelitian

Penulis melakukan penelitian kurang lebih memakan waktu 4 (empat) bulan dengan dimulainya pada bulan Oktober 2021 – Januari 2022 :

No	Jadwal Penelitian	Oktober 2021				November 2021				Desember 2021				Januari 2021				Februari 2021				Maret 2021			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Pendaftaran Administrasi																								
2	Pengajuan Judul dan Dosen Pembimbing																								
3	Penetapan Judul																								
4	Pengumpulan Data																								
5	Pengerjaan																								

	Proposal Bab I, II, III																									
6	Bimbingan Proposal																									
7	Seminar Proposal																									
8	Revisi Hasil Seminar Proposal																									
9	Pengumpulan hasil Seminar Proposal																									
10	Penelitian																									
11	Pengerjaan Skripsi bab IV																									
12	Bimbingan skripsi																									
13	Sidang skripsi																									
14	Revisian hasil sidang Skripsi																									
15	Pengumpulan skrispsi																									

1.6.7 Sistematika Penulisan

Dalam hal untuk mempermudah penelitian ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab, metode penelitian hukum ini dengan judul

“ EFEKTIVITAS PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 10 TAHUN 2021 TENTANG PENERAPAN PROTOKOL KESEHATAN DALAM RANGKA PENCEGAHAN DAN MEMUTUS MATA RANTAI PENYEBARAN COVID- 19 DI KOTA SURABAYA BAGI PELAKU USAHA WARUNG KOPI .”

Yang dalam pembahasannya dibagi menjadi 4 (empat) Bab. Sebagaimana diuraikan secara menyeluruh tentang pokok-pokok

permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Bab Pertama, dalam bab ini berisi uraian tentang Latar Belakang masalah yang mendasari pentingnya diadakan penelitian, identifikasi, perumusan masalah, tujuan penulisan, dan manfaat penulisan, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, jenis penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data, lokasi penelitian, waktu penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, membahas terkait dengan alasan pelaku usaha warung kopi di Kelurahan Gayungan kurang mematuhi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19. Dalam pembahasan ini sub bab pertama yaitu membahas maksud diterapkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 dan sub bab kedua membahas alasan pelaku usaha warung kopi tidak patuh terhadap protokol kesehatan.

Bab Ketiga, membahas akibat hukum bagi pelaku usaha warung kopi yang tidak mematuhi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19. Dalam pembahasan ini sub bab pertama membahas dampak bagi pelaku usaha warung kopi yang tidak mematuhi protokol kesehatan dan sub bab kedua membahas akibat hukum bagi pelaku usaha warung kopi yang tidak menerapkan Peraturan Walikota

Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19.

Bab Keempat, merupakan bab yang terdiri atas kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan. Pada bab terakhir dari penulisan penelitian ini akan diuraikan mengenai kesimpulan bab-bab yang sebelumnya dan kemudian diberikan saran yang tepat sesuai dengan permasalahan yang ada dan supaya dapat memberikan manfaat terhadap permasalahan tersebut.