

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang Masalah**

Tahun 2020 merupakan tahun yang menggemparkan bagi seluruh dunia, berawal dari awal tahun dengan munculnya virus baru yang dinamakan corona virus jenis baru (SARS-CoV-2) dan penyakitnya disebut Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Virus COVID-19 atau corona merupakan virus yang menyerang saluran pernafasan atas yang menimbulkan gejala seperti flu, batuk dan demam. Virus ini merupakan virus yang dapat menular dimana penularannya dapat melalui droplet atau cairan dalam tubuh penderitanya. Proses penyembuhan virus ini juga cukup memakan waktu yang lama berkisar 14 hari. Diketahui virus ini berasal dari Wuhan, Tiongkok, China. Ditemukan virus ini pada akhir Desember tahun 2019. Kemudian sampai saat ini sudah dipastikan terdapat 65 negara yang telah terjangkit virus saat ini.<sup>1</sup>

Indonesia termasuk Negara yang terjangkit wabah penyakit COVID-19. Wabah penyakit tersebut menyebabkan kekhawatiran yang cukup tinggi. Virus yang berasal dari Negara China tersebut kemudian menyebar ke berbagai negara di dunia, termasuk Indonesia. Pada sekitar bulan Februari tahun 2020, virus ini mulai ditemukan di Indonesia. Dari awal kemunculan pasien pertama di Indonesia, kasus wabah COVID-19 ini terus meningkat dan menyebar ke berbagai

---

<sup>1</sup> Tri Sulistiyani M, 2020, *Analisis Bahaya Covid-19 Sebagai Uoaya Pencegahan Penyebaran Di Fasilitas Umum Bendera Dengan Metode Hazard Identification Risk Assessment (HIRA)*, Jurnal Ilmiah Dan Teknik Industry Universitas Kadiri, Vol.4, No.1, hal 16.

wilayah di Indonesia. Adanya wabah penyakit COVID-19 yang menyerang Indonesia ini memberikan dampak di berbagai sektor, mulai dari kesehatan, ekonomi, hingga pendidikan.

Pesatnya penularan COVID-19 membuat resah, penularan COVID-19 semakin meluas dan penambahan jumlah kasusnya terus meningkat. Selain itu, pada awal kemunculan COVID-19 informasi tentang virus corona belum tersebar luas. Kasusnya terus bertambah kini pada tanggal 07 Maret 2021 menjadi 1.379.662 kasus diseluruh Indonesia dan menyebar di 34 Provinsi yang terdampak termasuk Provinsi Bali.<sup>2</sup> Akhirnya Pemerintah membentuk Tim Nasional Penanganan Wabah Virus Corona yang bersifat terpusat yaitu Gugus Tugas Percepatan Penanganan (GTPP) Covid-19, dibentuk pada 13 Maret 2020 berdasarkan adanya Keppres RI No. 7 Tahun 2020<sup>3</sup> yang bertujuan meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan, mempercepat penanganan COVID-19 melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran COVID-19, meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional, dan meningkatkan kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, mendeteksi, merespons terhadap COVID-19.<sup>4</sup>

Ketika awal tahun 2020 terjadi pandemik COVID-19 pariwisata Bali terpengaruh. Bali sebagian besar mengandalkan pariwisata sebagai mata pencahariannya. Seluruh sektor merasakan dampak dari pandemik ini, pendidikan,

---

<sup>2</sup> COVID-19 Hotline 119, <https://covid19.go.id/> diakses pada tanggal 7 maret 2021, pukul 13.46.

<sup>3</sup> Nn, 2020, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/profil/lembaga/gugus-tugas-percepatan-penanganan-covid-19-2> diakses pada tanggal 7 maret 2021, pukul 13.38.

<sup>4</sup> Nn, 2020, <https://Kompaspedia.Kompas.Id/Baca/Profil/Lembaga/Gugus-Tugas-Percepatan-Penanganan-Covid-19-2> Diakses pada tanggal 26 november 2020, Pukul 22.44.

kesehatan, pariwisata, dll. Dampaknya adalah banyak tenaga kerja dirumahkan, perekonomian masyarakatpun sangat terasa pengaruhnya. Tidak hanya tenaga kerja disektor pariwisata namun diberbagai sektor lainnya sehingga perekonomian Bali juga ikut berpengaruh.<sup>5</sup> Pariwisata Bali yang banyak memberdayakan tenaga kerja dan menggerakkan ekonomi, geliat sektor pariwisatanya mendadak menurun. Munculnya COVID-19 berdampak langsung ke warga masyarakat Bali. Promosi destinasi pariwisata perlahan mulai terhenti, program wisata, revitalisasi fasilitas pariwisata, hingga akselerasi sektor-sektor wisata daerah seketika redup.<sup>6</sup>

Terkait dengan COVID-19 menjadi penyakit yang digolongkan sebagai bencana non alam yang diatur pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007, Tentang Penanggulangan Bencana, Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Dalam hal ini Presiden mengeluarkan Perpres Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

Menteri juga mengeluarkan peraturan dalam pencegahan COVID-19 di Indonesia yaitu Permendagri Nomor 20 Tahun 2020 Tentang Percepatan

---

<sup>5</sup> Ni Made Rai Kristina, 2020, *Pemulihan Ekonomi Pariwisata Bali Di Era New Normal*, Jurnal Ilmiah Pariwisata Budaya Hindu, Volume 1, No. 2, hal 136-137.

<sup>6</sup> I Dewa Gede Kusuma, 2020, *Wacana Pariwisata Bali Dalam Pusaran Pandemi Covid-19*, Jurnal Cakrawati, Vol. 03, No. 02, hal 41.

Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah dan Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.

Presiden Republik Indonesia kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019. Pemerintah Provinsi Bali sejak bulan Maret telah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Gubernur (Pergub) Provinsi Bali Nomor 46 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru. Dalam Pasal 7 Pergub Nomor 46 Tahun 2020 berisi tentang kewajiban mentaati protokol kesehatan salah satunya menggunakan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, jika harus keluar rumah atau berinteraksi dengan orang lain yang tidak diketahui status kesehatannya. Dalam pelaksanaannya pengawasan dan penegakan dilakukan dengan cara patroli dan operasi penertiban, operasi penertiban tersebut dilaksanakan oleh unsur Satpol PP, Satgas Gotong Royong Desa Adat, Kepolisian, dan TNI. Jika ada yang melanggar sanksi yang diterima oleh pelanggar tersebut berupa Penundaan pemberian pelayanan administrasi sesuai kewenangan Pemerintah Provinsi Bali dan Membayar denda administratif sebesar Rp. 100.000 (Seratus Ribu Rupiah) bagi yang tidak menggunakan masker pada saat beraktivitas dan berkegiatan diluar rumah.

Pada tahun 2021 karena semakin maraknya kasus COVID-19 di Indonesia dan Pemerintah pun menilai bahwa PSBB kurang efektif untuk menekan perkembangan kasus covid di Indonesia maka Mendagri juga mengeluarkan Instruksi Mendagri Nomor 03 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro Dan Pembentukan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Tingkat Desa Dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019. Sebelumnya Pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan SK Nomor 273/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 di Provinsi Bali. Lebih dari itu, secara bersamaan ia juga mengeluarkan SK Nomor 274/01-C/HK/2020 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Percepatan Penanganan Dampak dan Pemulihan Akibat COVID-19 di Provinsi Bali. Dengan adanya himbauan dari SK tersebut diatas maka tidak dipungkiri terdapat kendala yang dihadapi pemerintah dalam penanganan COVID-19 ini. Salah satunya adalah mulai dari lupa membawa masker, bosan pakai masker karena sesak, bahkan ada yang mengaku virus sudah tidak ada lagi sehingga pemerintah menanggulangnya dengan menerapkan sidak masker sesuai dengan Pergub 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru.<sup>7</sup>

Dalam menanggapi Peraturan Gubernur Provinsi Bali Nomor 46 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan

---

<sup>7</sup> Putu Supartika, 2020, <https://bali.tribunnews.com/2020/12/21/sidak-masker-di-padangsambian-kaja-denpasar-20-pelanggar-terjaring>, diakses pada tanggal 24 februari 2021 pukul 15.50

Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru, Pemerintah Kota Denpasar mengeluarkan Peraturan Wali Kota Denpasar Nomor 48 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru. Untuk mengoptimalkan penanganan COVID-19 di wilayah Kota Denpasar, Walikota Denpasar mengeluarkan Perwali Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat Di Desa, Kelurahan Dan Desa Adat Dalam Menangani Percepatan Penanganan Corona Virus. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Perwali Nomor 32 Tahun 2020 hampir sama dengan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 hanya saja dalam perwali Nomor 32 Tahun 2020 terdapat pembatasan jam malam bagi pelaku usaha, tetapi para pelaku usaha tersebut masih banyak yang buka sampai malam, sehingga terjadinya kesenjangan antara *das solen* (normatif) dengan *dan seein* (empiris).

Pemerintah Provinsi Bali sejak bulan Maret telah mengeluarkan kebijakan sebagai upaya mencegah penyebaran. Sebagai contoh adanya larangan-larangan dilakukannya kegiatan yang menimbulkan keramaian termasuk rangkaian upacara pada hari suci nyepi, selain itu upaya yang dilakukan untuk menekan laju peningkatan masyarakat terpapar COVID-19 juga dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Bali Nomor 39 Tahun 2020 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Gubernur Bali Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Paket Kebijakan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Provinsi Bali. Upaya yang dilakukan pemerintah tersebut tidak serta merta membuat angka

masyarakat Bali yang terkena virus ini mengalami penurunan, masih di angka tergolong tinggi dan penyebaran yang cepat, sehingga terjadinya juga kesenjangan antara *das solen* (normatif) dengan *dan seein* (empiris). Dalam hal ini Pemerintah Provinsi kembali mengeluarkan kebijakan untuk mendorong kesadaran masyarakat agar waspada terhadap virus ini. Diterapkannya Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru,<sup>8</sup> tentunya dalam hal ini juga adalah sebagai upaya kebijakan untuk memperkuat regulasi hukum Pemerintah Provinsi Bali untuk mencegah meluasnya pandemi Covid-19 sehingga tidak ada lagi kesenjangan antara *das solen* (normatif) dengan *dan seein* (empiris) sebagaimana hal di atas.

Dalam perkembangan aturan, Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru sudah tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan hukum saat ini. Sehingga Gubernur Bali menetapkan Peraturan 10 Tahun 2021 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru karena diperlukan upaya percepatan penanganan secara terpadu dan menyeluruh demi terwujudnya keharmonisan

---

<sup>8</sup> Dewa Ayu Agung Ika Pramesti, 2020, ***Implementasi Peraturan Gubernur Bali No.46 Tahun 2020 Di Desa Batubulan***, Jurnal Kertha Wicara, Vol.10, No.1, hal 71-82.

alam, karma, dan budaya Bali sejalan dengan visi pembangunan daerah “*Nangun Sat Kerthi Loka Bali*”.

Berdasarkan uraian tersebut diatas menjadi bahan kajian penting untuk dilakukan penelitian yang dituangkan dalam penulisan skripsi yang berjudul **“EFEKTIVITAS PENERAPAN PERATURAN GUBERNUR BALI NOMOR 46 TAHUN 2020 TERKAIT DISIPLIN DAN PENEGAKAN HUKUM PELANGGARAN TIDAK MEMAKAI MASKER DI KOTA DENPASAR”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggaran tidak memakai Masker di Kota Denpasar?
2. Kendala-kendala apa yang menghambat dalam penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggaran tidak memakai Masker di Kota Denpasar?

### **1.3. Ruang Lingkup Masalah**

Sesuai dengan permasalahan tersebut di atas, maka ruang lingkup dalam penulisan ini terbatas pada bagaimana efektivitas penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggaran tidak memakai Masker di Kota Denpasar dan membahas kendala-kendala apa yang menghambat

dalam penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggaran tidak memakai Masker di Kota Denpasar.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini secara garis besar memuat tujuan penelitian secara umum dan penelitian secara khusus. Kedua penelitian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

##### **1.4.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum merupakan tujuan penelitian secara keseluruhan yang ingin dicapai melalui penelitian.

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis.
2. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi khususnya pada bidang penelitian suatu masalah yang dilakukan oleh mahasiswa.
3. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
4. Untuk mengembangkan diri pribadi mahasiswa ke dalam kehidupan masyarakat.
5. Untuk pembulat studi mahasiswa di bidang ilmu hukum.

##### **1.4.2 Tujuan Khusus**

Tujuan khusus merupakan penjabaran atau pentahapan tujuan umum sifatnya lebih operasional dan spesifik. Bila semua tujuan khusus tercapai, maka tujuan penelitian juga terpenuhi.

1. Untuk mengkaji efektivitas Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.
2. Untuk menggali dan mengkaji kendala-kendala yang menghambat penegakan hukum dalam Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoretis**

Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum administrasi terkait penegakan hukum.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

- a. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman untuk mengetahui bagaimana efektivitas Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.
- b. Untuk memberikan sumbangan pengetahuan dalam mengidentifikasi kendala-kendala yang menghambat penegakan hukum dalam Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.

## 1.6. Kerangka Teori dan Hipotesis

### 1.6.1 Kerangka Teori

#### 1. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum merupakan sistem yang abstrak dan terbuka, artinya bahwa sistem hukum terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkret, tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat, dan unsur-unsur itu mempunyai timbal balik dengan lingkungannya, serta unsur-unsur lain yang tidak termasuk dalam sistem yang mempunyai pengaruh terhadap unsur-unsur dalam sistem.<sup>9</sup>

Di dalam bukunya Ahmad Ali yang berisikan pendapatnya Lawrence Meir Friedman yang berisikan tentang tiga elemen utama dari sistem hukum (legal system), yaitu :<sup>10</sup>

##### 1. Substansi Hukum (Undang – Undang)

Substansi Hukum: hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* Sistem atau Sistem Eropa Kontinental (meski sebagaian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law* Sistem atau *Anglo Sexon*) dikatakan hukum adalah peraturan- peraturan yang

<sup>9</sup> H. Zaeni Asyhadie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum, Rajawali Pers*, Jakarta, hal. 155

<sup>10</sup> Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*, Kencana, Jakarta, hal. 203.

tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

## 2. Struktur Hukum (Penegak hukum: Polisi, Jaksa, Hakim, Lapas dan Advokat)

Struktur Hukum/Pranata Hukum: hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP yang meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, dan Bantuan hukum (advokat). Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak

hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

### 3. Budaya Hukum (Masyarakat)

Budaya Hukum atau Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalah gunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari

struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga pemasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi. Teori Sistem Hukum dipergunakan untuk mengkaji rumusan masalah satu yang mengenai efektivitas penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggaran tidak memakai Masker di Kota Denpasar.

## **2. Teori Efektivitas Penegakan Hukum**

Efektivitas sering dihubungkan dengan efisiensi dalam pencapaian tujuan organisasi. Padahal suatu tujuan atau sasaran yang telah tercapai sesuai dengan rencana dapat dikatakan efektif, tetapi belum tentu efisien. Walaupun terjadi suatu peningkatan efektivitas dalam suatu organisasi maka belum tentu efisien. Jelasnya, jika sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya dapat dikatakan efektif. Jadi bila suatu pekerjaan itu tidak selesai sesuai waktu yang telah ditentukan, maka dapat dikatakan tidak efektif.

Efektivitas merupakan gambaran tingkat keberhasilan atau keunggulan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan dan adanya keterkaitan antara nilai-nilai yang bervariasi.

Pengertian efektivitas mempunyai arti yang berbeda-beda bagi setiap orang, tergantung pada kerangka acuan yang dipakainya. Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika pendapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatkannya, cara mengaturnya, bahkan cara menentukan indikator efektivitas. Efektivitas merupakan taraf sampai sejauh mana peningkatan kesejahteraan manusia dengan adanya suatu program tertentu, karena kesejahteraan manusia merupakan tujuan dari proses pembangunan.<sup>11</sup>

#### **a. Pengertian Efektivitas**

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.<sup>12</sup>

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno

---

<sup>11</sup> Lili Rasjidi Dan Ira Thania Rasjidi, 2009, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bajti, Bandung, hal. 32

<sup>12</sup> Hilarion Hamjen, 2016, *Analisis Perangkat Pada Program Desa Broadband Terpadu, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sumber Daya, Perangkat, Dan Penyelenggaraan Pos Dan Informatika*, Jakarta, hal.97

Handayaniingat S. Yang menyatakan bahwa : “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”<sup>13</sup>

Sedangkan Georgopolus dan Tannembaum, mengemukakan :

“efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.”<sup>14</sup>

Selanjutnya Steers dan Richard.M mengemukakan bahwa :

“Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa member tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya.”<sup>15</sup>

Lebih lanjut menurut Agung dan kurniawan dalam bukunya Transformasi pelayanan publik mendefenisikan efektivitas, sebagai berikut : “Efektivitas adalah kemampuan maelaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.”<sup>16</sup>

Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana

---

<sup>13</sup> Soewarno Handayaniingat S, 1994, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*, Haji Masagung, Jakarta, hal.16

<sup>14</sup> Georpolus,Tannembaum, 1985, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, hal.50

<sup>15</sup> Steers, Richard.M, 1985, *Efektivitas Organisasi Kaidah Peri Laku (Alih Bahasa Magdalena)*, Erlangga, Jakarta, hal.87

<sup>16</sup> Agung, Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta, hal.109

target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat (1986) yang menjelaskan bahwa : “efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.”<sup>17</sup>

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (*output*). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

#### **b. Ukuran Efektivitas**

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan

---

<sup>17</sup> Hidayat, 1986, *Teori Efektivitas Dalam Kinerja Karyawan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal.73

pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa.

Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau kuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (1978), yaitu :<sup>18</sup>

- a) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b) Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- c) Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembati tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d) Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.

---

<sup>18</sup> S.P. Siagian, 1978, *Manajemen*, Liberty, Yogyakarta, hal.77

e) Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.

(1) Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikiator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.

(2) Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarnya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.

(3) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Adapun criteria untuk mengukur efektivitas suatu organisasi ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, seperti yang dikemukakan oleh Martani dan Lubis (1987:55), yakni :<sup>19</sup>

1. Pendekatan sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.

---

<sup>19</sup> Lubis, Hari. S.S, Martini Husaini, 1987, ***Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)***, Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta, hal.55

2. Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
3. Pendekatan sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.

Selanjutnya Steers dalam Tangkilisan (2005) mengemukakan 5 (lima) criteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu :<sup>20</sup>

1. Produktivitas
2. Kemampuan adaptasi kerja
3. Kepuasan kerja
4. Kemampuan berhalal
5. Pencarian sumber daya

Sedangkan Duncan yang dikutip Richard M. Steers (1985) dalam bukunya “*Efektivitas Organisasi*” mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut :<sup>21</sup>

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian 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

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal.141

<sup>21</sup> *Ibid*, hal.53

periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu :  
Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

## 2. integrasi

integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsesus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya, integrasi menyangkut proses sosialisasi.

## 3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Dari sejumlah definisi-definisi pengukur tingkat efektivitas yang telah dikemukakan diatas, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam rencana penelitian ini digunakan teori pengukuran efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Duncan (dalam Steers 1985;53), yaitu:

1. Pencapaian tujuan
2. Integrasi
3. Adaptasi

Dengan menggunakan teori ini diharapkan dapat mengukur tingkat efektivitas. dalam hal ini adalah efektivitas pelaksanaan dan/atau penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum Pelanggar tidak memakai Masker di Kota Denpasar.

### c. Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu aturan hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yang harus diperhatikan , yaitu:

1. Faktor hukum atau undang-undang;
2. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>22</sup>

Kelima faktor diatas saling berkaitan dengan erat, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.

Hukum atau undang-undang dalam arti materil merupakan peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Peraturan dibagi dua yaitu peraturan pusat dan peraturan setempat. Penegakan hukum adalah kalangan yang secara langsung yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga mencakup *peace maintenance* (penegakan secara damai).

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 8

Kalangan penegak hukum meliputi mereka yang bertugas dibidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, pengacara dan pemasyarakatan. Sarana atau fasilitas merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk mendukung dalam proses penegakan hukum. Masyarakat dimaknakan sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Sedangkan fakta kebudayaan diartikan sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>23</sup>

Berbicara mengenai efektivitas hukum Soerjono Soekanto berpendapat tentang pengaruh hukum baik sebagai norma atau kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Maka efektivitas hukum artinya efektivitas yang akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yaitu efektivitas hukum. Masalah pengaruh hukum atau tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku yang dapat diklarifikasikan sebagai ketaatan (*ompliance*), ketidaktaatan atau penyimpangan (*deviance*), dan pengelakan (*evasion*).<sup>24</sup> Teori Efektivitas Penegakan Hukum dipergunakan untuk mengkaji rumusan masalah dua mengenai Kendala-kendala apa yang menghambat dalam Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.

### 3. Teori Fungsi Hukum

---

<sup>23</sup> Salim HS, Erlies Septiana Nurbadi, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertai*, Edisi 1, Cet.3, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 307

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet. 13, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 65

Hukum sebagaimana adalah gejala sosial yang terbentuk akibat adanya masyarakat mempunyai fungsi. Fungsi yang demikian adalah merupakan hasil dari munculnya hukum didalam masyarakat (gejala sosial) yang memberikan kedudukan hukum didalam masyarakat. Salah satu fungsi hukum didalam masyarakat adalah hukum sebagai alat kontrol sosial (*law as a tool of social control*) atau yang selanjutnya disebut *social control* dan hukum sebagai alat perekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*) atau yang selanjutnya disebut *social engineering*.

1. Fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial (*law as a tool of social control*).

Fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial adalah dalam tahapan kedudukan hukum untuk melakukan pengendalian terhadap tingkah laku masyarakat didalam pergaulannya. Pengendalian sosial terjadi dalam tiga taraf yaitu :

- a) kelompok terhadap kelompok,
- b) kelompok terhadap anggotanya,
- c) pribadi terhadap pribadi.<sup>25</sup>

Yang artinya posisi hukum sebagai *social control* atau pengendali masyarakat adalah agar masyarakat dalam pergaulannya tetap dalam koridor yang telah ditentukan hukum sebelumnya. Ada indikator tertentu dalam hukum melakukan pengendalian terhadap masyarakat. Sehingga bentuk hukum yang digunakan untuk mengendalikan masyarakat amatlah menentukan bagaimana nantinya masyarakat sebagai realitas dapat melaksanakan aktivitas dalam pergaulan hidup.

Arti dari *social control* sendiri sebenarnya adalah mengatur tindakan masyarakat

---

<sup>25</sup> Sumarno, 2011, *Fungsi Hukum Sebagai Alat Social Control Dan Sicoal Enginering*, [Http://Gerakanmahasiswakini.Com/2011/12/Fungsi -Hukum-Sebagai-Control-Social-An.Html](http://Gerakanmahasiswakini.Com/2011/12/Fungsi-Hukum-Sebagai-Control-Social-An.Html), Diakses Pada 4 April 2021 Pukul 12.16.

yang sekarang dan mungkin yang akan datang melihat dari kebiasaan (hukum) yang telah terjadi sebelumnya. Atau tingkah laku masyarakat yang sekarang dan mungkin yang akan datang dibatasi dengan hukum yang dirumuskan dari tingkah laku masyarakat sebelumnya.

Penjelasan yang demikian tindak memperlihatkan posisi yang sebenarnya dari pengaruh hukum terhadap masyarakat, hukum dalam konteks *social engineering* masih membicarakan peran masyarakat terhadap hukum yang ada, karena dalam perumusan hukum yang sekarang (*hukum positif*) tetap dipengaruhi oleh keadaan masyarakat yang ada.

2. Fungsi hukum sebagai alat perekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*).

*Law as a tool of social engineering* merupakan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan/merekayasa dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Dengan disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi "*law as a tool of social engineering*" yang merupakan inti pemikiran dari aliran *pragmatic legal realism* itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja kemudian dikembangkan di Indonesia. Menurut pendapat Mochtar Kusumaatmadja<sup>26</sup>, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat tempat kelahirannya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau

---

<sup>26</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 2006, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembangunan*, Binacipta, Bandung, hal. 9.

yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolakny aplikasi mekanisme pada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia. Sifat mekanisme itu nampak dengan dipergunakanya istilah “*tool*” oleh Roscoe Pound. Itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah “sarana” daripada alat.<sup>27</sup> Disamping disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia konsepsi tersebut dikaitkan pula dengan filsafat budaya dari Northrop dan *Policy-oriented* dari Laswell dan McDougal.

Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya, seperti telah dikemukakan diatas, di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan, yurisprudensi juga berperan namun tidak seberapa. Agar supaya dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological jurisprudence*<sup>28</sup> yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Sebab jika ternyata tidak, akibatnya ketentuan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan dan akan mendapat tantangan-tantangan. Beberapa contoh perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam arti merubah sikap mental masyarakat tradisional kearah

---

<sup>27</sup> Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Alam Konteks Ke-Indonesiaan*, CV Utomo, Jakarta, hal.415.

<sup>28</sup> Rasjidi, Lili, Ira Thaniia Rasjidi, 2007, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, , PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 74.

modern, misalnya larangan penggunaan koteka di Irian Jaya, keharusan pembuatan sertifikat tanah dan sebagainya.

*Law as a tool of social engineering* dapat pula diartikan sebagai arana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>29</sup>. Salah satu masalah yang dihadapi di dalam bidang ini adalah apabila terjadi apa yang dinamakan oleh Gunnar Mydal sebagai *softdevelopment* yaitu dimana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan ternyata tidak efektif<sup>30</sup>. Gejala-gejala semacam itu akan timbul, apabila ada faktor-faktor tertentu yang menjadi halangan. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari pembentuk hukum, penegak hukum, para penvari keadilan, maupun golongan-golongan lain dalam masyarakat. Faktor-faktor itulah yang harus diidentifikasi, karena suatu kelemahan yang terjadi kalau hanya tujuan-tujuan yang dirumuskan tanpa mempertimbangkan sarana-sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Kalau hukum merupakan sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut maka prosesnya tidak hanya berhenti pada pemilihan hukum sebagai sarana saja tetapi pengetahuan yang mantap tentang sifat-sifat hukum juga perlu diketahui untuk agar tahu batas-batas di dalam penggunaan hukum sebagai sara untuk mengubah ataupun mengatur perilaku warga masyarakat. Sebab sara yang ada, membatasi pencapaian tujuan, sedangkan tujuan menentukan sarana-sarana mana yang tepat untuk dipergunakan.

Hukum di dalam masyarakat modern saat ini mempunyai ciri menonjol yaitu penggunaannya telah dilakukan secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, 2009, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 135.

<sup>30</sup> *Ibid*

hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrument yaitu *law as a tool social engineering*<sup>31</sup>.

Roscoe Pound menganggap bahwa hukum sebagai alat rekayasa sosial (*Law as a tool of social engineering and social control*) yang bertujuan menciptakan harmoni dan keserasian agar secara optimal dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dalam masyarakat. Keadilan adalah lambang usaha penyerasian yang harmonis dan tidak memihak dalam mengupayakan kepentingan anggota masyarakat yang bersangkutan. Untuk kepentingan yang ideal itu diperlukan kekuatan paksa yang dilakukan oleh penguasa Negara<sup>32</sup>. Teori Fungsi Hukum diperuntukan sebagai teori pendukung untuk mengkaji permasalahan tentang Efektivitas Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar dan kendala-kendala apa yang menghambat dalam Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.

---

<sup>31</sup> Satjipto Raharjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 206.

<sup>32</sup> Andro Meda, 2014, *Sosiologi Hukum (Aliran Sociological Jurisprudence)*, [Http://Akhyar13.Co.Id/2014/05/Sosiologi-Hukum-Aliran Sociological\\_8330,Html](http://Akhyar13.Co.Id/2014/05/Sosiologi-Hukum-Aliran-Sociological_8330,Html), Diakses 4 Maret 2021 Pukul 13.30.

### 1.6.2 Hipotesis

Hipotesis adalah jawaban sementara terhadap masalah yang masih diragukan, dapat diterima atau ditolak karena harus dibuktikan kebenarannya. “Hipotesis adalah pernyataan yang masih lemah, maka perlu dibuktikan untuk menegaskan apakah suatu hipotesis diterima atau harus ditolak, berdasarkan fakta atau data empirik yang telah dikumpulkan dalam penelitian”.<sup>33</sup>

Untuk merumuskan hipotesis yang baik dan benar menurut Sumadi Surya Brata dalam bukunya yang berjudul “Metodelogi Penelitian” tahun 2000 menjelaskan pendapatnya bahwa harus memenuhi minimal 4 syarat sebagai berikut :

- a. Harus dinyatakan pertautan antara dua variable atau lebih (dalam rumusan hipotesis minimal terdapat dua variabel)
- b. Hendaknya dinyatakan dalam kalimat deklaratif (kalimat pernyataan)
- c. Hendaknya dirumuskan dengan jelas.
- d. Harus dapat diuji kebenarannya.<sup>34</sup>

Hal tersebut di atas sependapat dengan ketentuan yang diatur dalam “Buku Pedoman Penulisan Skripsi tentang Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar Tahun 2017”<sup>35</sup>. Sehingga rumusan hipotesis yang dapat diajukan dalam penelitian ini berkaitan dengan rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Rumusan hipotesis yang berkaitan dengan rumusan masalah satu
  - a. Belum tercapainya efektivitas penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum tidak memakai masker di Kota Denpasar.

<sup>33</sup> Amuruddin Dan Asikin H. Zainal, 2013, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal 58.

<sup>34</sup> Sumardi Surya Brata, 2000, *Metodelogi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, hal.70

<sup>35</sup> Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, 2017, *Buku Panduan Penulisan Skripsi* Denpasar, hal 44-45

- b. Tercapainya efektivitas penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum tidak memakai masker di Kota Denpasar.

2. Rumusan hipotesis yang berkaitan dengan rumusan masalah dua

- a. Ada kendala-kendala yang menghambat dalam penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait disiplin dan penegakan hukum pelanggar yang tidak memakai Masker di Kota Denpasar.
- b. Tidak ada kendala-kendala yang menghambat penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 terkait dengan disiplin dan penegakan hukum pelanggar yang tidak memakai Masker di Kota Denpasar.

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang di dasarkan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>36</sup> Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum empiris, Penelitian Hukum Empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta empiris yang di ambil dari

---

<sup>36</sup> H. Zainuddin, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.18.

perilaku manusia baik secara verbal yang di dapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung.<sup>37</sup>

Bahwa di dalam penelitian hukum empiris permasalahan yang dikaji meliputi efektivitas Penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar dan Kendala-Kendala apa yang menghambat penegakan hukum dalam Penerapan Pergub Bali Nomor 46 Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar.

### 1.7.2 Sifat Penelitian

Seperti yang telah dijelaskan penelitian yang dipakai adalah penelitian yang sifatnya Deskriptif.

Penelitian yang sifatnya Deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang menggambarkan objek tertentu dan menjelaskan hal-hal yang terkait dengan atau melukiskan secara sistematis fakta-fakta atau karakteristik populasi tertentu dalam bidang tertentu secara faktual dan cermat.

### 1.7.3 Sumber Data

Sumber data merupakan tempat dimana dan kemana data dari suatu penelitian diperoleh. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

#### 1. Sumber Data Primer

---

<sup>37</sup> Mukti Fajar Dan Yuliantos Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris Dan Normatif*, Pustaka Pelajar. hal.280.

Untuk mendapatkan data primer dilakukan penelitian langsung di lapangan berdasarkan observasi yaitu dengan cara melakukan pengamatan langsung dan wawancara dari keterangan para informan atau responden terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

## 2. Sumber Data Sekunder

a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diperoleh dari peraturan Perundang-Undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Lingkungan Pemerintah Daerah.
5. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.
6. Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan

Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru.

7. Peraturan Walikota Denpasar Nomor 48 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru.
  8. Peraturan Walikota Denpasar Nomor 32 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat Di Desa, Kelurahan Dan Desa Adat Dalam Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
  9. Pararem Desa Adat tentang Pengaturan Pencegahan dan Pengendalian Gering Agung COVID-19.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan dapat digunakan untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat meliputi, hasil-hasil penelitian, buku, surat kabar, artikel, jurnal dan lainnya.
  - c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, Ensiklopedia hukum.

#### 1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

“Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan”.<sup>38</sup> Teknik pengumpulan data merupakan langkah penting dalam suatu penelitian. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan

---

<sup>38</sup> M.Nasir, 1998, *Metode Penelitian*, Ghadia Indonesia, Jakarta, hal.211

data dengan baik dan benar, maka tidak akan diperoleh data penelitian yang memenuhi standar, valid, dan reliable. Secara umum, terdapat 3 macam teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, yaitu : Observasi, Interview (wawancara) dan dokumentasi.

Teknik pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

1. Observasi

“Observasi adalah metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki”.<sup>39</sup> Untuk memperoleh data dalam observasi menggunakan alat bantu berupa buku untuk mencatat serta handphone atau tape recorder sebagai merekam informasi dan data faktual serta memahami situasi dan kondisi dinamis obyek penelitian.

2. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dengan informan. Wawancara dalam penelitian ini dengan cara membuat daftar pertanyaan juga mengajukan pertanyaan-pertanyaan dengan lisan terhadap informan atau responden. Peneliti menanyakan kepada informan atau responden yang mengetahui permasalahan yang dikaji, dalam kegiatan wawancara dapat menggunakan alat bantu berupa buku untuk mencatat informasi serta *handphone* atau *tape recorder* untuk merekam informasi yang disampaikan oleh informan atau responden. Informan

---

<sup>39</sup> Supradi, 2006, *Metode Penelitian*, Yayasan Cerdas Pres: Mataram, hal. 136-137

merupakan orang yang mengetahui permasalahan yang akan dikaji, dalam penelitian ini yang menjadi informan adalah Satuan Polisi Pamong Praja. Responden merupakan orang yang mengetahui dan mengalami secara langsung permasalahan yang dikaji.

#### b. Data Sekunder

Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder adalah dengan cara penelitian Kepustakaan dan Dokumentasi antara lain berupa peraturan perundang-undangan, jurnal hukum, hasil penelitian, majalah, surat kabar dan internet yang berkenaan dengan permasalahan yang akan di bahas dari kepustakaan atau dokumentasi tersebut dilakukan dengan mengutip atau mencatat dengan sarana menggunakan sistem kartu (*card system*).

#### 1.7.5 Teknik Penentuan Sampel Penelitian

Teknik penentuan sampel yang digunakan adalah teknik *Simple Random Sampling* dengan mencari data di lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan oleh peneliti secara acak.

#### 1.7.6 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

##### 1. Teknik Pengolahan Data

Keseluruhan data yang telah diperoleh baik dari kepustakaan maupun penelitian lapangan kemudian diproses, diteliti kembali dan disusun secara seksama. “Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah terdapat kesalahan-

kesalahan dan kekeliruan serta belum lengkap dan lain sebagainya terhadap data yang diperoleh. Teknik pengolahan data dilakukan dengan cara yaitu “:<sup>40</sup>

#### a. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data primer yang diperoleh secara langsung di lapangan dari hasil wawancara terhadap informan atau responden, dan data sekunder mengumpulkan data dari kepustakaan sesuai dengan rumusan masalah satu dan dua melalui undang-undang, buku, jurnal untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan penelitian.

#### b. Pengelompokan Data

Agar data lebih sistematis maka data hasil wawancara diklarifikasikan berdasarkan kategori tertentu yaitu berdasarkan pertanyaan dalam rumusan masalah, sehingga data yang diperoleh benar-benar memuat informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

- 1) Pengelompokan data pada rumusan masalah satu diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan atau responden tentang efektivitas Penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar
- 2) Pengelompokan data pada rumusan masalah dua diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan tentang kendala apa yang menjadi penghambat dalam Penerapan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46

---

<sup>40</sup> Suharsini Harikunto, 2002, *Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal.182

## Tahun 2020 Terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar

### c. Pengeditan Data

Teknik pengeditan data yang dikelompokkan rumusan masalah satu dan dua dilakukan pengeditan terhadap hasil keterangan atau jawaban dari rumusan masalah satu dan dua dengan melakukan pengeditan jawaban-jawaban yang sama jawaban yang tidak sesuai dan terlalu meluas.

### d. Penyajian Data

Penyajian data dalam penelitian ini menggunakan penyajian data dalam bentuk tabel sesuai dengan rumusan masalah sehingga dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang diteliti.

## 2. Analisis Data

“Analisis data adalah upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi serta wawancara untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang permasalahan yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan dari orang lain”.<sup>41</sup> Analisis data yang dipergunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisa yang menggambarkan keadaan atau status fenomena dengan kata-kata atau kalimat, kemudian dipisahkan menurut kategorinya untuk memperoleh kesimpulan. Analisis data dalam penelitian ini bahwa Penerapan Pergub Nomor 46 Tahun 2020 terkait Disiplin Dan Penegakan Hukum Pelanggaran Tidak Memakai Masker Di Kota Denpasar dilihat dari substansi hukum sudah sangat tegas karena memberikan sanksi sebanyak Rp. 100.000, namun kurang efektif dilihat dari

---

<sup>41</sup> Noeng Mohadjar, 1996, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rake Sarsin, Yogyakarta, Hal.104

struktur hukumnya dikarenakan dari Satpol PP sebagai pelaksana penegakan hukum belum dengan tegas melakukan pengawasan dan penindakan dan terdapat kendala dilihat dari Teori Efektivitas Penegakan Hukum terdapat dua faktor yaitu faktor hukum dan faktor non hukum. Dari Faktor hukum sosialisasi dari peraturan Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 yang diterbitkan kurang maksimal menyebabkan masyarakat susah memahami peraturan karena terlalu banyaknya peraturan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Bali, sedangkan faktor non hukum fasilitas sarana dan prasarana kurang maksimal untuk melaksanakan kegiatan proses, salah satunya tempatnya kurang memadai dalam melakukan penindakan.

