

SKRIPSI



**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR TERKAIT
PENGUNAAN *QR*CODE PADA PUSAT PERBELANJAAN DI KOTA
MAKASSAR**

OLEH:

VIFIANA BARUMBUNG SALLATA

B021181305

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR TERKAIT
PENGUNAAN QR CODE PADA PUSAT PERBELANJAAN DI KOTA
MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

VIFIANA BARUMBUNG SALLATA

B021181305

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR TERKAIT PENGGUNAAN
QR CODE PADA PUSAT PERBELANJAAN DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

VIFIANA BARUMBUNG SALLATA

B021181305

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Senin tanggal 18 November 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.
NIP. 19900502 201803 2 001

Dr. Audyna Mayasari Muin, S.H., M.H., CLA
NIP. 19900502 201803 2 001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Mehammat Iham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Vifiana Barumbun Sallata
NIM : B021181305
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa skripsi dengan judul "**Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 25 Oktober 2022

Yang menyatakan



Vifiana Barumbung Sallata

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi dari:

Nama : Vifiana Barumbun Sallata

Nomor Induk : B021181305

Prodi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajudakan dalam ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, 12 Agustus 2022

Pembimbing I



Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H

NIP. 19900502 201803 2 001

Pembimbing II



Dr. Audyna Mayasari Muin S.H., M.H., CLA

NIP. 19880927 201504 2 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : VIFIANA BARUMBUNG SALLATA
N I M : B021181305
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA MAKASSAR
TERKAIT PENGGUNAAN QR CODE PADA PUSAT
PERBELANJAAN DI KOTA MAKASSAR

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, November 2022



ABSTRAK

VIFIANA BARUMBUNG SALLATA (B021181305) Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar, Di bawah bimbingan dari Andi Bau Inggit sebagai pembimbing I dan Audyna Mayasari Muin sebagai pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Walikota Makassar terkait penggunaan *QRcode* pada pusat perbelanjaan di Kota Makassar serta dampak dari ketidakpatuhan pengelolaan pusat perbelanjaan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian Empiris. Penelitian ini dilakukan dengan analisis suatu masalah dengan memadukan bahan-bahan hukum (Bahan hukum sekunder) dan data-data yang diperoleh di lapangan (Bahan hukum primer).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Implementasi Peraturan Walikota Makassar terkait penggunaan *QRcode* pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar yang dilaksanakan oleh Tim Makassar Recover dan Pengelola Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar telah berjalan namun belum optimal karena adanya beberapa kendala yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum dan faktor masyarakat (2) Adapun dampak yang terjadi akibat ketidakpatuhan pengelolaan pusat perbelanjaan pada Peraturan Walikota Nomor 5 tahun 2021 mengenai penerapan *QRcode* Makassar Recover ini yaitu: dampak hukum, berupa teguran hingga pencabutan izin dan dampak kesehatan, dimana mudahnya terjadi penularan yang menyebabkan melonjaknya kasus positif *Covid-19*.

Kata kunci: Implementasi, QRcode, Pusat Perbelanjaan.

ABSTRACT

VIFIANA BARUMBUN SALLATA (B021181305) Implementation of Makassar Mayor Regulation Related to the Use of QRcode in Shopping Centers in Makassar City. under the guidance of Andi Bau Inggit as I and Audyna Mayasari Muin as supervisor II.

This study aims to find out and examine more deeply the implementation of Makassar Mayor Regulation Number 5 of 2021 article 13 on shopping center management and the impact of non-compliance with shopping center management.

In this study the authors used the Empirical Juridical type of research. This research is carried out by analyzing a problem by combining legal materials (secondary legal materials) and data obtained in the field (Primary legal materials).

The results of this study show that (1) The implementation of Article 13 of the Makassar Mayor's Regulation on Shopping Center Management carried out by the Makassar Recover Team and Shopping Center Managers in Makassar City has not been maximized due to the low public knowledge about the Makassar Recover QRcode Entrance Protocol and there are still many people entering the Shopping Center without carrying out the entrance protocol in the form of a QRcode Scan. In addition, due to several obstacles, namely the explanation of regulations that are not comprehensive, weak supervision, low community participation. (2) The impacts that occur due to non-compliance with the management of shopping centers in Mayor Regulation Number 5 of 2021 Article 13 concerning the implementation of QRcode Makassar Recover are: legal impacts, health impacts and economic impacts.

Keywords: Implementation, QRcode, Center Shopping.

KATA PENGANTAR

Shalom, salam sejahtera bagi kita semua segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus untuk segala Kebaikan-Nya, hikmat-Nya, cinta kasih-Nya, dan berkat kekuatan maupun kesehatan yang tiada hentinya dilimpahkan kepada penulis, sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tugas skripsi sebagai tugas akhir penulis untuk dapat menyelesaikan Pendidikan strata 1 dengan judul Skripsi “**Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota makassar**”

Penulis telah mencurahkan segala usaha dan kemampuan dalam penulisan skripsi ini, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna dan banyak kekurangannya. Oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis menerima segala bentuk saran dan kritik agar kedepannya dapat membuahkan tulisan yang lebih baik. Selanjutnya tanpa mengurangi rasa hormat penulis kepada pihak lain maka secara khusus penulis menyampaikan dengan segala rasa syukur dan setulus hati ingin berterima kasih dan memberikan penghargaan setinggi-tingginya kepada kedua orang tua terkasih penulis, kepada Ayahanda **Alm. Dirun Sallata** penulis ucapkan terima kasih meskipun kita hanya Bersama sampai usia penulis 2 tahun saja namun penulis menyadari bahwa penulis ada sampai tahap ini karena cinta dan kasih yang dulu ayahanda berikan dan

untuk Ibunda **Maria Turu Padang** seorang ibu tunggal yang luar biasa bagi penulis terima atas segala doa yang dipanjatkan setiap waktu, cinta dan kasih sayang tiada batas, dukungan secara moral dan finansial yang tidak pernah berhenti diberikan kepada penulis dalam menempuh perkuliahan hingga skripsi ini dapat diselesaikan. Untuk Alm. Nenek terkasih yang ingin sekali melihat penulis selesai namun Tuhan Yesus lebih menyayangi sehingga hanya dapat menunggu penulis sampai ujian proposal, penulis terima kasih telah menjadi salah satu alasan penulis semangat menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan sumbangsuhnya selama skripsi ini disusun, terutama kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan jajarannya.
3. **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Andi Bau Inggit AR., S.H., M.H** sebagai dosen pembimbing Utama dan **Dr. Audyna Mayasari Muin S.H., M.H**, sebagai dosen pembimbing pendamping beserta **Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H dan Fajlurrahman S.H., M.H.** selaku dosen penguji, atas

semua ilmu, bimbingan, kritik dan saran yang membangun yang telah diberikan kepada penulis selama penyusunan skripsi.

5. **Eka Merdekawati, S.H., M.H** selaku dosen Penasehat Akademik penulis, atas nasihat dan ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama menjalani perkuliahan.
6. Para dosen, Pegawai Akademik, serta Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah mengajar dan membimbing serta memberikan pelayanan terbaik kepada penulis selama proses menjalani proses perkuliahan.
7. Para narasumber, **Zakiah Darajat S.KM., M.Kes. M.H**, Sebagai Bidang Survei Lans dan Imunisasi Dinas Kesehatan Kota Makassar dan Tim Detector, **Winardi, S.STO,M.Si** Sebagai Kepala Bidang penegakkan Peraturan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, **Agus salim** Sebagai Ketua Tim Detector Kecamatan dan **Wahyudi** Sebagai Security Mall Panakukang yang telah meluangkan waktu untuk memberikan data-data yang penulis perlukan selama penelitian berlangsung.
8. Saudara tak sedarah penulis, **Tanty dan Novi, Vira, Tirza, Sry, Yuyun, Diky, Dion dan Eliz** terima kasih telah mengajarkan arti persahabatan, kebersamaan, doa dan dukungan, dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis.
9. KTB Amoreiza, **Eonnie Shella, Tirza, Yuyun, Srye, Gladys, Adel, Reni** yang selalu mendukung dan mensupport perjalanan penulis.

10. Kakak-Kakak Senior Penulis **Jovi, Gustavo, Christo, Iren, Isar, Edo Sr, Edo Jr, Hutri, Hanayo, Citra, Rey** dan semua kakak-kakak senior PMK FH-UH yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah mendukung penulis.
11. Teman-Teman HAN 18 (HANDAL) **Fika, Weyny, Ica, Futri, Rindy** serta teman-teman lain yang telah membantu selama perkuliahan dan penyelesaian tugas akhir penulis.
12. Teman-Teman KKN Gelombang 106 Maros 6, **Afifah, Avivah, April, Ina, Novi, Eka, Ifaa, Zaldy, Taufik, Bahar, Kd, Hanif, Sultan, Farhan, Pietro, Andika, Asnur dan Arianto.**

Makassar, 12 agustus 2022

Penulis

Vifiana B. Sallata

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	1
TABEL	4
BAB I PENDAHULUAN	5
A. Latar Belakang Masalah	5
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Peraturan Perundang-Undangan	15
B. Kebijakan Publik.....	19
1. Pengertian Kebijakan Publik	19
2. Tujuan Kebijakan Publik.....	21
3. Tingkatan Kebijakan Publik.....	23
4. Bentuk – Bentuk Kebijakan Publik	24

C. Implementasi Kebijakan Publik	24
1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	24
2. Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan Publik	26
D. Evaluasi Kebijakan Publik	29
E. Pusat Perbelanjaan.....	31
F. <i>QRcode</i>	32
G. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara	33
H. Teori Penegakan Hukum	34
I. Pengawasan	36
BAB II METODE PENELITIAN.....	38
A. Jenis Penelitian	38
B. Lokasi Penelitian	38
C. Populasi dan Sampel	38
D. Jenis dan Sumber Data.....	40
E. Teknik Pengumpulan Data	40
F. Analisis Data	41
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	42
A. Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar.....	42
1. Gambaran Umum Makassar Recovery	44
2. Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar.....	47
a. Tahapan Penerapan Program Makassar Recovery.....	48
b. Implementasi Tahapan Penggunaan Qrcode Sebagai Protokol Pintu Masuk Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar.....	50

3. Kendala Dalam Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan QRcode Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar.....	65
B. Dampak dari ketidakpatuhan Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar Terkait Penggunaan QRcode.....	72
1. Dampak Hukum.....	72
2. Dampak Kesehatan.....	74
3. dampak Ekonomi.....	75
BAB V PENUTUP.....	76
A. Kesimpulan	76
B. Saran	76
DAFTAR PUSTAKA.....	78
LAMPIRAN	81

TABEL

1.1 <i>Update</i> data kasus <i>Covid-19</i> berdasarkan bulan	42
1.2 <i>Update</i> data kasus <i>Covid-19</i> pertanggal 23 February 2020.....	43
1.3 Denah imunitas Kesehatan Makassar Recover.....	46
1.4 Denah Adaptasi Sosial.....	47
1.5 Hasil Survei Pengetahuan Masyarakat mengenai program <i>QRcode</i> Makassar Recover	56
1.6 Hasil Survei pelaksanaan program <i>QRcode</i> Makassar Recover.....	63

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Indonesia sebagai negara hukum.”¹ Artinya setiap keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh seluruh elemen di Indonesia baik itu secara individu atau kelompok, lembaga negara atau bukan lembaga negara harus berdasarkan dengan hukum yang berlaku. Tipe tindakan negara hukum harus merujuk pada dimensi-dimensi hakiki masyarakat, bahwa masyarakat sebagai basis sosial harus dijadikan sebagai subyek sosial di satu sisi adalah berpotensi untuk menegakkan keteraturan sosial tetapi pada sisi lain, bahwa mereka juga bisa menjadi “obyek”, mereka akan dijerat oleh sanksi yang dibuat oleh keteraturan tersebut.²

Salah satu permasalahan yang sedang terjadi di dunia dan menjadi salah satu fokus seluruh negara di dunia adalah Wabah *Corona Virus Disease-19* (*Covid-19*), virus ini telah menjangkiti banyak orang di seluruh dunia dengan rentan waktu yang sangat cepat. Virus corona atau *covid-19* adalah keluarga

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Atau lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta: 2010, hlm, 46.

² Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm.14

besar virus yang dapat menginfeksi burung dan mamalia, termasuk manusia. Menurut *World Health Organization* (WHO), virus ini mengakibatkan penyakit mulai dari flu ringan hingga infeksi pernapasan yang lebih parah seperti *MERS-CoV* dan *SARS-CoV*.³ Tempat pertama kali ditemukannya virus ini yaitu di Kota Wuhan, China dan terus penyebar beberapa negara di dunia. Di Indonesia telah dilanda pandemi *Virus Covid-19* sejak diumumkannya kasus pertama pada bulan Maret 2020 dan terus mengalami lonjakan kasus setiap harinya. Pandemi *Virus Covid-19* ini memunculkan tantangan baru untuk diatasi negara-negara di dunia termasuk di Indonesia. Hal tersebut mengakibatkan seluruh elemen pemerintahan dari pusat sampai pelosok desa berusaha menempuh berbagai upaya untuk merespon, mencegah dan memutus mata rantai penyebaran *Virus Covid-19* dengan berbagai pendekatan-pendekatannya masing-masing.

Kota Makassar merupakan salah satu kota yang terpapar virus *Covid-19* cukup tinggi. Proses Pergerakan Urbanisasi di Kota Makassar berkembang sangat signifikan yang tentunya juga memberikan pengaruh yang besar terhadap laju penyebaran *Virus Covid-19*. Sejak *Virus Covid-19* dinyatakan masuk ke Indonesia pada awal tahun 2020 Pemerintah Kota Makassar melakukan berbagai upaya hingga saat ini untuk memberantas penyebaran *Virus Covid-19* seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), di mana seluruh masyarakat diharapkan untuk mengurangi kegiatan di luar rumah dan mulai melakukan

³ Website Resmi Alodokter, *Covid19*, diakses pada: <https://www.alodokter.com/covid-19> [Pada 22 September 2021].

segala aktivitasnya dari dalam rumah, hal tersebut tentunya membawa banyak dampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dimulai dengan dampak Ekonomi, banyak warga masyarakat yang terpaksa harus mengalami pemutusan hubungan kerja karena banyaknya perusahaan yang mengurangi kegiatan operasionalnya atau bahkan terpaksa menghentikan operasionalnya. Tercatat 16 daerah terdampak dari jumlah perusahaan yang terdampak *Covid-19* sebanyak 1.101 perusahaan. Total pekerja yang dirumahkan 13.995 orang, total pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) 467 orang dan total pekerja terdampak adalah 14.462 orang. Di Kota Makassar jumlah pekerja yang terdampak sebanyak 9.243 pekerja sementara jumlah pekerja yang di PHK sampai saat ini adalah 296 orang.⁴

Pandemi Virus *Covid-19* dan kebijakan PSBB juga memberikan dampak pada aspek kehidupan lainnya. Berbagai sarana fasilitas umum seperti tempat rekreasi, rumah ibadah hingga sarana pendidikan juga harus ditutup sementara waktu. Berbagai perubahan yang harus terjadi tentunya juga memberi dampak pada sektor lain yaitu kondisi Mental atau psikis masyarakat, karena keberadaan virus baru ditambah munculnya berbagai berita di media sosial menimbulkan berbagai fenomena dalam kehidupan masyarakat seperti *Panic Buying*, dimana masyarakat berbondong-bondong menimbun obat-obat dan kebutuhan pokok hingga mengakibatkan kelangkaan. Menurut Survei mengenai kesehatan mental melalui swaperiksa yang dihimpun oleh Perhimpunan Dokter Spesialis

⁴ Moh. Ramdhan Pomanto, 2021, *MAKASSAR RECOVER Inovasi Penanggulangan Pandemi Covid-19 Kota Makassar*, Pemerintah Kota Makassar, hlm.3.

Kedokteran Jiwa Indonesia (PDSKJI) yang dilakukan secara daring menjelaskan bahwa sebanyak 63 persen responden mengalami cemas dan 66 persen responden mengalami depresi akibat pandemi COVID-19.⁵ Berbagai dampak yang timbul akibat kebijakan PSSB tentunya membuat pemerintah kembali harus menempuh upaya lain yang dapat mengurangi dampak-dampak yang telah diuraikan sebelumnya.

Salah satu upaya yang kembali ditempuh pemerintah untuk menghadapi pandemi Covid-19 beserta dampak yang ditimbulkan adalah dengan Program Makassar Recover, Program yang menghabiskan dana sebesar 50,2 Miliar ini memiliki salah satu programnya yaitu pemberlakuan sistem QRcode pada pintu masuk Pusat Perbelanjaan. Pemberlakuan Sistem QRcode ini dituangkan di dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 5 tahun 2021 tentang Makassar Recover Pasal 13 menyebutkan bahwa :

- (1) Penerapan protocol masuk pada setiap kegiatan sebagai proteksi terhadap status setiap orang dengan menunjukkan QRcode.
- (2) QRcode sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan tanda masuk bagi setiap orang.
- (3) Apabila hasil QRcode tertolak maka tidak dapat mengikuti kegiatan tersebut.⁶

⁵ Ilham Akhsanu, 2020, *Pandemi COVID-19 dan Tantangan Kebijakan Kesehatan Mental di Indonesia*, Jurnal Psikologi dan Kesehatan Mental Vol.5 No.2, Universita Airlangga, Surabaya, hlm. 166.

⁶ Peraturan Walikota Makassar Nomor 5 Tahun 2021 Pasal 13

Ketentuan tersebut tentunya suatu inovasi yang baik mengingat saat ini pula kita ada di era digitalisasi dan tentunya *QRcode* ini menjadi solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi berbagai masalah yang terjadi akibat pandemi Virus *Covid-19* karena masyarakat tetap dapat menjalankan usahanya maupun melakukan aktivitas di luar rumah dengan sistem proteksi diri dengan menggunakan sistem *QRcode*. Cara kerja dari sistem *QRcode* ini yaitu pemerintah terlebih dahulu memeriksa kondisi kesehatan masyarakat dengan mendatangi rumah-rumah mereka lalu kemudian akan diberikan barcode bagi masyarakat yang telah menjalani pemeriksaan kesehatan tersebut.⁷

Sistem *QRcode* tersebut menggunakan aplikasi Makassar Recover dan telah diresmikan oleh Walikota Makassar Danny Pomanto, di jalan Amirullah, kecamatan Mamajang, Kota Makassar pada Jumat, 5 Maret 2021. Danny Pomanto mengatakan "Penerapan *QR Barcode* untuk mengetahui status kesehatan. *Stiker QR* tempat Usaha, *Stiker QRcode* Lorong, *Stiker QRcode* Rumah, Protokol event, protokol perbatasan dan protokol izin usaha," tutupnya.⁸

Setelah berjalan dari bulan maret tahun 2022 Walikota Makassar kembali mengeluarkan surat edaran mengenai aplikasi Pedulilindungi terkait dengan dikeluarkannya Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 39 tahun 2021 yang mewajibkan sistem *QRcode* menggunakan Aplikasi Pedulilindungi di setiap pusat kegiatan.

⁷ <https://www.sonora.id/read/422790457/canggih-bukti-status-kesehatan-warga-makassar-dapat-dilihat-melalui-qr-code> di akses pada 20 April 2022 pukul 10.10 WITA

⁸ <https://makassar.tribunnews.com/2021/03/06/resmikan-makassar-recover-danny-pomanto-usaha-bisa-buka-asal-patuh-prokes> di akses pada 20 Febuari 2022 pukul 10.23 WITA

Sistem *Qrcode* yang diwajibkan oleh Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 39 tahun 2021 dan Peraturan Walikota Makassar Nomor 5 Tahun 2021 memiliki kesamaan dalam penerapannya. Namun, meskipun begitu dalam penerapan Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2021 Pasal 13 ini masih belum maksimal karena banyak pusat kegiatan yang belum menerapkan sistem *QRcode* ini termasuk pada pusat perbelanjaan, di mana masih ada Mall di Makassar yang belum sepenuhnya menerapkan *QR Code* ini. Setelah Program Makassar Recovery diresmikan di awal bulan Maret operasional salah satu Mall di Makassar pada saat menjelang lebaran sempat ramai dibicarakan karena terpantau sangat padat serta berdesak-desakkan.⁹ Akibat dari itu menurut data yang dihimpun, per 2020 temuan kasus baru sebelum lebaran hanya mencapai 20-40 kasus per harinya. Kemudian pasca lebaran, temuan kasus baru naik menjadi 120-140 kasus per hari atau meningkat 200-300%. Tercatat RT Makassar per 25 Mei 2021 telah naik menjadi 1,58 dari sebelumnya masih di bawah 0,86 (19 Mei 2021). Per 25 Mei kemarin, angka kasus yang tercatat, naik secara signifikan dalam sehari, dari 4 kasus baru di hari sebelumnya, naik 43 kasus baru.¹⁰Selain itu, toko-toko besar juga belum semua ditemui yang menggunakan sistem *QRcode* bahkan pasar-pasar tradisional belum ada yang menerapkan sistem *QRcode*. Sesuai uraian yang telah dijelaskan penulis di atas, penulis menduga bahwa dari pemerintah kota Makassar belum optimal dalam

⁸ <https://sulsei.suara.com/read/2021/05/02/134319/lihat-pengunjung-membludak-netizen-sebut-mal-di-kota-makassar-rasa-india?page=1> di akses pada 20 Febuari 2022 pukul 11.10 WITA

¹⁰ <https://makassar.sindonews.com/read/438700/711/kasus-covid-19-meningkat-efektivitas-makassar-recover-dipertanyakan-1622091928> di akses pada 20 Febuari 2022 pukul 11.40 WITA

mengimplementasikan terkait penerapan dan penggunaan *QRcode* dalam aplikasi Makassar Recover terhadap pengelola pusat perbelanjaan di kota Makassar.

Dari permasalahan yang digambarkan tersebut dapat dijadikan dasar oleh penulis untuk melakukan penelitian hukum yang berjudul **“Implementasi Peraturan Walikota Makassar Terkait Penggunaan *QRcode* Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Walikota Makassar terkait penggunaan *QRcode* pada pusat perbelanjaan di Kota Makassar?
2. Bagaimanakah dampak dari ketidakpatuhan pusat perbelanjaan di Kota Makassar terkait penggunaan *QRcode*?

C. Tujuan Penelitian

Berikut tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Walikota terkait penggunaan *QRcode* pada pusat perbelanjaan di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dampak dari ketidakpatuhan pusat perbelanjaan di Kota Makassar terkait penggunaan *QRcode*.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat teoritis

- a. Manfaat teoritis yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan sumbangsih pemikiran untuk berbagi pengetahuan dan pikiran dalam mengembangkan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan pokok bahasan penelitian ini.
 - b. Untuk mendalami dan mengaplikasikan teori-teori yang telah diperoleh selama menjalani kuliah strata satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Manfaat praktis, dapat digunakan sebagai bahan referensi kepustakaan dan sebagai bahan informasi kepada peneliti lainnya dalam menyusun suatu karya ilmiah yang ada kaitannya dengan judul penelitian ini.

E. Keaslian Penelitian

Tujuan dari keaslian penelitian adalah sebagai bukti bahwa penelitian yang dilakukan dalam skripsi ini tidak mengandung plagiarisme dari penelitian sebelumnya dan murni dari hasil penelitian yang dilakukan penulis sendiri. Berdasarkan hasil penelusuran penelitian yang dilakukan penulis dengan judul “Implementasi Peraturan Walikota Terkait Penggunaan *QRcode* Pada Pusat Perbelanjaan di Kota Makassar” dan melakukan perbandingan penelitian dengan penulisan yang telah didapatkan yaitu:

1. Atas nama Fadhlurrahman TH. Hoesa mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul penelitian skripsi “Pelaksanaan Pencegahan dan Pengendalian *Covid-19* Pada Kegiatan Jasa Konstruksi Berdasarkan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 23 Tahun

2020 (Studi Kasus Proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata)". Dalam penulisan yang dilakukan oleh Fadhlurrahman TH. Hoesa membahas mengenai pencegahan dan pengendalian *Covid-19* yang diatur di dalam Peraturan Gubernur Gorontalo, selain itu penelitiannya juga dalam bidang jasa konstruksi.

2. "Kebijakan Restrukturisasi Kredit Akibat *COVID-19* Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Kasus: Putusan Nomor 35/Pdt.G/2020/PnWng)", oleh Maheswari Dahayu Wardani, mahasiswa Universitas Pelita Harapan pada tahun 2021. Adapun pembahasan yang dikaji dalam penelitian skripsi ini adalah terkait pengaturan kebijakan restrukturisasi kredit terhadap debitur terdampak *COVID-19* yang dapat diberlakukan oleh bank/kreditur untuk mendorong stimulus ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terutama setelah diberlakukannya POJK 48/2020 jo POJK 11/2020. Penelitian skripsi ini juga mengkaji tentang kepastian hukum baik bagi debitur yang terdampak *COVID-19* maupun bank/kreditur dalam Putusan Nomor 35/Pdt.G/2020/PN Wng ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia khususnya setelah diberlakukannya POJK 48/2020 jo POJK 11/2020.
3. "Penegakan Hukum terhadap Pelaku Usaha yang Tidak Memenuhi Standar Pencegahan dan Penanganan *Covid-19* di Simpang III Sipin

Kecamatan Kota Baru Menurut Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020”, oleh Tomi Mandala Putra, mahasiswa Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Syafuddin pada tahun 2021. Adapun pembahasan yang dikaji dalam penelitian skripsi ini adalah kewenangan Walikota Jambi terkait dikeluarkannya Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Pasca Penanganan *Corona Virus Disease (Covid-19)* di Area Publik/Di lingkungan Usaha dan Masyarakat Pada Masa Pandemi Pemerintah Kota Jambi. Selain itu juga penelitian skripsi ini mengkaji mengenai penegakan hukum terhadap pelaku usaha dan juga apa saja kendala dalam penegakan hukum terhadap pelaku usaha Menurut Peraturan Walikota Jambi Nomor 21 Tahun 2020.

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Indonesia sebagai negara hukum artinya seluruh sendi kehidupannya tunduk pada norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.¹¹ Selain itu, menurut Andi Bau Inggit AR pembentukan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai suatu nilai filosofis dan filosofi yang mendasari pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan akan berimplikasi pada langkah-langkah yang ditempuh untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹² menurut A Hamid S. Attamimi adalah peraturan negara ditingkat pusat maupun daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.¹³ Attamimi dalam disertasinya menyebutkan batasan peraturan

¹¹ Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.6.

¹² Andi Bau Inggit AR, 2019, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah*, Jurnal Restorative Justice, hlm. 4

¹³ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm.19.

perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat Lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu dan biasanya disertai sanksi yang berlaku umum serta mengikat rakyat.¹⁴ Sealim menurut Attamimi, pengertian peraturan perundangan-undangan juga dikemukakan oleh Jimlly Asshiddiqie, menurutnya pengertian peraturan perundang-undangan adalah :

“Keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produksi legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.”¹⁵

Dari pengertian tersebut tentunya kita memahami bahwa dalam penerapannya peraturan perundang-undangan bersifat mengikat kepada seluruh orang yang berada di ruang lingkup peraturan tersebut.

Indonesia memiliki hierarki perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 7 tentang pembentukan peraturan

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 161

¹⁵ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 39.

perundang-undangan disebutkan bahwa jenis dan hierarki perundang-undangannya meliputi :

- a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat ;
- c. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Kabupaten/Kota

Hierarki Perundang-undangan diatas menentukan kekuatan hukum yang berlaku, dimana peraturan yang rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Peraturan Walikota

Dari penjabaran jenis peraturan pada Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak disebutkan peraturan walikota secara spesifik namun itu dapat kita temukan secara tersirat sebagai berikut:

Definisi Peraturan Daerah Kota dapat kita lihat dalam Pasal 1 angka 8 UU 12/2011 yaitu:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Lalu bagaimana dengan Peraturan Walikota? Terkait hal ini, Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 menyebutkan:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”¹⁶

Dari penjelasan di atas dapat kita pahami bahwa Peraturan Walikota termasuk ke dalam jenis peraturan yang dimaksud pada Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011, namun perbedaannya terletak di penetapannya, di mana peraturan walikota ditetapkan oleh walikota. Dari penjelasan di atas dapat kita tarik kesimpulan bahwa peraturan walikota adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh walikota.

¹⁶ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan istilah yang sangat sering didapatkan di dunia pemerintahan ataupun terkait dengan perilaku negara, suatu kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan dunia administrasi pemerintahan. Istilah dari kebijakan publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* diterjemahkan yaitu “kebijakan” dan *public* diterjemahkan adalah “publik”. Oleh karena itu, istilah *publik policy* diartikan sebagai kebijakan publik. Mengenai kebijakan publik, Wahab menyatakan bahwa:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan sadar yang berorientasi pada pencapaian tujuan dari pada sebagai perilaku/tindakan yang dilakukan secara acak dan kebetulan;
- b. Kebijakan publik pada hakekatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan memiliki pola tertentu yang mengarah pada pencapaian tujuan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah, dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri;
- c. Kebijakan publik berkenaan dengan aktivitas/ tindakan yang sengaja dilakukan secara sadar dan terukur oleh pemerintah dalam bidang tertentu;
- d. Kebijakan publik dimungkinkan bersifat positif dalam arti merupakan pedoman tindakan pemerintah yang harus dilakukan dalam menghadapi suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti

merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹⁷

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, di sinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

James E. Anderson Anderson menyatakan bahwa, "*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*" (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).¹⁸

Dari pengertian ahli di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang dilakukan secara terarah dan terukur serta melibatkan pihak-pihak tertentu yang berkepentingan pada suatu kebijakan publik yang akan dihasilkan untuk kepentingan publik.

Suatu kebijakan publik bersifat wajib dan memaksa, karena sifatnya yang mengikat maka artinya suatu kebijakan publik berlaku bagi seluruh masyarakat tanpa terkecuali. Sehingga perlu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sebelum suatu kebijakan publik berlaku

¹⁷ Abdullah Ramadhani dan Muhammad Ali Ramadhani, 2017, *Konsep Umum Pelaksanaan Publik*, Jurnal Publik Vol. 11 No.1, Program Studi Administrasi Publik Universitas Garut, Garut. Hlm. 7.

¹⁸ Sahya Anggara, 2018, *Kebijakan Publik*, Pustaka Setia, Bandung, hlm.35.

atau diterbitkan maka ada berbagai proses pengesahan yang dilakukan oleh badan/ lembaga yang berwenang.

2. Tujuan Kebijakan Publik

Seperti definisi di atas, tujuan dari kebijakan publik adalah untuk mencapai satu titik tertentu yang diharapkan publik sebagai konstituen pemerintah, hal tersebut tentunya adalah sebuah kebijakan yang diperuntukan untuk penyelesaian suatu masalah dalam lingkup kebijakan atau juga memberikan perubahan yang baik di lingkup kebijakan. Suatu kebijakan tentunya tidak boleh dilakukan untuk suatu tujuan yang salah atau menyimpang, seperti agar dapat mempertahankan jabatan, melakukan korupsi atau semua hal yang hanya menguntungkan satu pihak saja dan merugikan banyak pihak.

Dalam suatu proses formulasi kebijakan publik haruslah menghasilkan respon atau tindakan dari masyarakat sebagai bentuk output dari suatu kebijakan publik. Lindblom yang dikutip oleh Abdul Wahab mengatakan bahwa formulasi kebijakan publik adalah:

"An extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain, somehow a complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects called policies", (artinya, suatu proses yang sangat kompleks yang bersifat analitis dan politis yang tidak mempunyai awal dan akhir dan batas-batas dari proses tersebut pada umumnya tidak pasti, kadangkala rangkaian kekuatan-kekuatan yang kompleks yang kita

sebut pembutan kebijakan itu menghasilkan suatu akibat yang kita namakan sebagai kebijakan).¹⁹

Dalam hal ini suatu kebijakan publik haruslah mengarah kepada kepentingan bersama, ketika suatu kebijakan publik sesuai dengan keperluan dan kondisi masyarakat maka kebijakan tersebut akan mendapat dukungan dari masyarakat.

Ripley membuat klasifikasi berdasarkan tipe kebijakan publik, yaitu tipe kebijakan distributif, tipe kebijakan redistributive, tipe kebijakan regulative protective dan tipe kebijakan regulative competitive.²⁰ Tipe distributif untuk mendorong dan memberikan ruang bagi masyarakat dengan bebas tanpa adanya intervensi dari pemerintah. Dari tipe ini organisasi pemerintah memiliki kedudukan yang sama sehingga rendah tingkat terjadi konflik.

Tipe redistributif bertujuan untuk menata ulang mengenai alokasi kekayaan, hak-hak atau juga kepentingan antar setiap kelompok sosial yang ada dilingkungan kebijakan. Tipe regulatif protectif untuk melindungi masyarakat dan mencegah terjadinya dampak-dampak dari kegiatan yang terjadi dilingkup kebijakan dengan cara memberikan syarat-syarat bagi kegiatan yang akan diselenggarakan masyarakat. Dan yang terakhir, tipe regulatif kompetitif bertujuan untuk tetap menjaga suatu kompetisi berjalan dengan adil, jadi kebijakan ini menekankan agar tidak ada kecurangan. Klasifikasi kebijakan publik ini tentunya tidak dimaksudkan untuk membatasi

¹⁹ Abdul Wahab, 1997, *Analisis Kebijakan: Dari formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 16.

²⁰ Krisdawati Sadhana, 2011, *Realitas Kebijakan Publik*, Ikip Malang, Malang, hlm. 67.

tujuan dari kebijakan, karena suatu kebijakan bersifat multi-fungsi dan multi-tujuan dan tidak terpaku pada satu tujuan. Pada intinya tujuan kebijakan publik dimaksudkan untuk kesejahteraan masyarakat.

3. Tingkatan Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu UUD1945, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan Publik yang bersifat (meso) atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- c. Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.²¹

Dari penjelasan di atas kita dapat melihat bahwa kebijakan publik dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan ataupun Peraturan Daerah masih

²¹ Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Alfabeta, Bandung, hlm. 27.

dalam tahap strategi atau belum sampai implementasi, karena dalam penerapan kebijakan tersebut masih memerlukan derivasi kebijakan lanjutan atau disebut petunjuk pelaksanaan.

4. Bentuk – Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk-bentuk kebijakan publik untuk konteks negara kita adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Daerah;
- e. Peraturan Desa²²

Bentuk-bentuk kebijakan publik sesuai dengan yang telah di jelaskan sebelumnya pada bagian perundang-undangan mengenai hierarki perundang-undangan kecuali peraturan desa. Meski tidak dituliskan dalam hierarki perundang-undangan namun seperti yang kita pahami bersama bahwa semua itu merupakan bentuk dari kebijakan publik yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan, dirancang dan diberlakukan demi kepentingan masyarakat.

C. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi Kebijakan Publik merupakan langkah lanjutan setelah melakukan perumusan dan kemudian penerbitan kebijakan publik.

²² ibid, hlm. 75

Implementasi suatu kebijakan harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Singkatnya implementasi kebijakan publik merupakan bentuk nyata dari apa yang di tuangkan dalam kebijakan publik.

Sebagai alat administrasi publik di mana seluruh komponen seperti organisasi, prosedur, pemanfaatan sumber daya dan lain-lain dijalankan secara bersama-sama untuk mendapatkan tujuan yang ingin dicapai. Walaupun dalam implementasi kebijakan tersebut sering kali menimbulkan dampak yang tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Implementasi dari kebijakan publik merupakan tahapan yang paling penting dari suatu kebijakan, karena menentukan tingkat keberhasilan dari suatu kebijakan yang telah dibuat.

Menurut Goggin et. al, menganggap implementasi sebagai suatu proses dinamis untuk mempelajari berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan dan menyusun kembali kebijakan tersebut, sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky implementasi adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.²³ Namun ketika kita melihat pada realitas suatu kebijakan, implemetasinya terkesan dipandang sebagai suatu rutinitas saja tetapi sedikit yang konsen meneliti implementasi dan dampak dari suatu kebijakan, apakah suatu kebijakan tersebut telah menghasilkan hasil yang diharapkan atau dampak yang ditimbulkan.

²³ Dunn. N. W, 2010, *Analisis Kebijakan Publik*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 96.

2. Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan publik banyak faktor yang mempengaruhi berjalannya proses tersebut dan juga mempengaruhi hasil yang ingin dicapai oleh setiap kebijakan. Implementasi Kebijakan tersebut dipengaruhi oleh berbagai kondisi di lapangan seperti kondisi sosial masyarakat, kondisi perekonomian, dinamika dunia perpolitikan dan juga dari pelaksana kebijakan tersebut seringkali menjadi faktor penentuan tercapainya tujuan suatu kebijakan publik.

Edwars III menyebutkan “ada empat (4) faktor yang saling berinteraksi dalam implementasi kebijakan, yaitu faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor disposisi atau sikap, dan faktor struktur organisasi”.²⁴

Faktor-faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Faktor Komunikasi

Komunikasi merupakan tindakan yang dilakukan dua individu atau lebih untuk saling bertukar informasi atau menyampaikan isi pikiran dan perasaannya. Dalam aspek apapun atau dalam kegiatan apapun yang melibatkan manusia dan sumber daya komunikasi menjadi faktor yang sangat penting. Komunikasi di dalam implementasi kebijakan publik tidak hanya melibatkan *implementor* tetapi juga *policy maker*. Karena itu komunikasi harus dilakukan secara konsisten, akurat dan tepat dari atas sampai bawah, sehingga tidak terjadi kerancuan atau tumpang tindih

²⁴ *Op.cit*, hlm.198.

makna pada implementor dan bisa digunakan piha-pihak tertentu sebagai *discretionary of power*.

b. Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya menjadi faktor yang juga cukup penting karena ketika komunikasi sudah sangat baik, akurat dan jelas tetapi sumber daya itu kurang atau tidak ada maka implementasi kebijakan juga terhambat atau bahkan tidak bisa berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf-staf yang memiliki kemampuan atau keahlian yang sesuai dengan lingkup kebijakan. Termasuk fasilitas yang digunakan untuk menjalankan atau menerapkan setiap kebijakan yang dibuat gedung kantor, peralatan atau bahkan dana yang dapat digunakan untuk menunjang kegiatan implementasi kebijakan publik.

c. Faktor Disposisi

Faktor disposisi di sini dapat diartikan sebagai suatu sikap dan keinginan atau suatu kesepakatan yang dibuat para implementator untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu kebijakan. Sehingga pelaksana kebijakan ini tidak hanya harus mengetahui apa harus mereka lakukan, tetapi mereka juga dituntut untuk memiliki kemampuan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Kadangkala implementator memiliki ketergantungan kepada otoritas pembuat kebijakan sehingga mereka terkadang dapat dengan leluasa melaksanakan implementasi kebijakan. Bagaimana suatu implementator melakukan keleluasaan mereka, semua itu tergantung

kepada bagaimana disposisi mereka terhadap kebijakan tersebut. Disposisi mereka tergantung kepada pemahaman atau pandangan yang mereka pada kebijakan atau pengaruh yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut terhadap kepentingan pribadi atau kelompok mereka.

d. Faktor Struktur Birokrasi

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang baik dibutuhkan kerja sama dari seluruh elemen yang terkait. Meskipun ketiga faktor diatas telah ada dan baik, namun struktur birokrasi masih belum efektif maka tentunya itu akan mempengaruhi efektifitas suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang dimaksud mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara bagian organisasi dalam organisasi tersebut dan hubungan antara organisasi tersebut dengan organisasi-organisasi yang ada di luar.

Adanya fragmentasi (Organisasi yang terpisah-pisah) membuat rintangan pada jalur koordinasi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan kompleks sehingga tidak efektif. Tidak efektifnya suatu struktur birokrasi dapat membuat penyimpangan proses pelaksanaan kebijakan pada tujuan yang diharapkan. Berbagai penyimpangan yang dimaksud adalah pemborosan sumber daya yang langka, terjadi kekacauan dan kebingungan yang pastinya semua itu mengarah kepada penyimpangan pada implementasi kebijakan.

D. Evaluasi Kebijakan Publik

Pada dasarnya evaluasi merupakan suatu pengujian atau pemeriksaan terhadap suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk menilai dan memperhitungkan apakah kegiatan tersebut layak untuk dilakukan ke depannya, meski evaluasi membahas mengenai masa yang lalu namun evaluasi lebih menekankan pada tindakan ke depannya dan diharapkan dapat memberikan hasil yang lebih baik lagi. Evaluasi merupakan suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya di mana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan di depan.²⁵

Suatu kebijakan publik tidak dapat berjalan begitu saja harus ada evaluasi yang dilakukan dari setiap kebijakan publik yang dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksana kebijakan kepada publik, dilakukannya evaluasi kebijakan publik juga dapat membuat kita melihat dan mengukur tingkat efektifitas dari suatu kebijakan publik. Suatu hasil kebijakan dikatakan mempunyai nilai karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran, dengan kata lain kebijakan atau program tersebut telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan ditemukan dan diatasi.²⁶ Jadi dalam evaluasi akan dikaji dan akan

²⁵ Yusuf Farida, 2000, *Evaluasi Program*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.3.

²⁶ Sadana kridawati, 2013, *Realitas Kebijakan Publik*, UMM Press, Malang, hlm.243.

ditemukan fakta, data dan kesimpulan yang bersifat obyektif yang kemudian memberikan dampak yang baik bagi kepentingan umum.

Secara umum evaluasi dapat dikatakan sebagai proses yang mempertimbangkan substansi, implementasi, dan dampak dari suatu kebijakan publik. Dengan demikian proses evaluasi mencakup perumusan masalah-masalah kebijakan, langkah-langkah yang akan ditempuh untuk menyelesaikan masalah-masalah kebijakan, implementasi hingga dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Fungsi utama evaluasi, pertama memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.²⁷ Evaluasi memberikan data yang valid dan aktual mengenai tingkat kebutuhan, nilai dan manfaat yang telah dan akan dicapai kedepannya.

Menurut House mengatakan, ada 3 macam evaluasi kebijakan publik, ialah:

- a) Evaluasi administratif. Evaluasi kebijakan publik yang dilakukan sebatas dalam lingkungan pemerintahan atau instansi pemerintah. Dilaksanakan untuk mengevaluasi proyek pemerintah, biasanya berkaitan dengan

²⁷ Riant Nugroho, 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan Analisis Kebijakan Proses*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 185.

masalah keuangan dan sebagai alat mengetahui apakah proyek pemerintah itu sudah sesuai dengan yang direncanakan (*the expected goals*).

- b) Evaluasi yudisial. Evaluasi ini melihat apakah kebijakan itu melanggar hukum. Sedangkan yang melaksanakan evaluasi yudisial adalah lembaga-lembaga hukum, pengacara, pengadilan, dan kejaksaan.
- c) Evaluasi politik. Pada umumnya evaluasi politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya: parlemen, parpol, atau masyarakat. Pertimbangan politik apa saja dan bagaimana yang seharusnya mungkin dapat dijadikan acuan untuk mengevaluasi suatu kebijakan.²⁸

E. Pusat Perbelanjaan

Pengertian pusat perbelanjaan terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang.²⁹ Kemudian menurut KBBI pusat perbelanjaan adalah tempat terbuka dekat dengan gedung-gedung di kota yang memiliki tempat untuk berjalan dan berbelanja. Selain itu menurut *Community Builders Handbook* pusat perbelanjaan memiliki definisi sebagai berikut:

²⁸ Dunn William, 2000, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. GajahMada Press, Yogyakarta, hlm. 194.

²⁹ Lihat pada Pasal 1 Angka 3 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

1. Pusat Perbelanjaan adalah kegiatan yang berorientasi pada kegiatan jual beli yang ditujukan kepada manusia yang berada di dalam bangunan;
2. Pusat Perbelanjaan adalah kelompok fasilitas bangunan yang ditujukan sebagai area jual beli, area berjalan-jalan, istirahat, area bermain anak-anak dan memiliki pola paving yang menarik.
3. Pusat Perbelanjaan adalah suatu tempat kegiatan pertukaran dan distribusi barang atau jasa yang bercirikan komersial.³⁰

Jadi, tempat yang dimaksud pusat perbelanjaan adalah tempat yang diperuntukan untuk melakukan usaha atau pertukaran nilai barang.

F. QRcode

QRcode merupakan singkatan dari *quick response code*. Sistem *QRcode* ini merupakan barcode dua dimensi yang bisa memberikan memberikan beragam informasi secara langsung.³¹ Barcode ini diperkenalkan oleh perusahaan Jepang Denso Wave pada tahun 1994 di mana sistem barcode ini digunakan untuk pendataan inventaris produksi untuk produk suku cadang kendaraan dan sampai sekarang telah digunakan diberbagai bidang jasa maupun layanan bisnis untuk berbagai aktivitas marketing dan promosi.

Dalam penggunaannya *QRcode* terdiri dari titik-tik hitam dan spasi putih yang kemudian tersusun dan berbentuk kotak serta memiliki pola yang

³⁰<https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/858/05.2%20bab%202.pdf?sequence=6&isAllowed=y> di akses pada 17 April 2022 pukul 08.30 WITA

³¹ <https://glints.com/id/lowongan/qr-code-adalah/#.YZuDIikRXIU> di akses pada 26 November 2021 pukul 20.20 WITA

berbeda-beda sehingga dibutuhkan *scan* atau pemindaian dengan *smartphone*.

Penggunaan *QRcode* sangat praktis karena memiliki berbagai kelebihan di antaranya mampu menyimpan sampai 2089 digit atau 4289 karakter, termasuk tanda baca dan karakter spesial. Dapat membuka URL, dapat menampilkan teks pada pengguna dan masih banyak lagi.

Di Indonesia sendiri telah diatur mengenai mekanisme *QRcode* dalam Peraturan Pemerintah nomor 82 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik. Dalam pengaturannya memuat tentang bagaimana peregulasian penyelenggaraan sistem elektronik guna untuk menjamin setiap komponen dan keterpaduan semua sistem elektronik yang berjalan sehingga dapat membuat semua sistem bekerja sebagaimana mestinya. Sistem elektronik ini memuat komponen yang terdiri atas tenaga ahli, perangkat keras, perangkat lunak, tata kelola dan keamanan. Dari peraturan ini menegaskan kewajiban baik dari pihak penyelenggara sistem elektronik pada umumnya maupun pihak penyelenggara sistem elektronik untuk pelayanan publik.

G. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah yang melakukan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah harus berpedoman terhadap asas penyelenggara pemerintahan negara. Penyelenggara pemerintahan harus berpedoman terhadap Asas Umum

Penyelenggara Negara.³² Dimana salah satu asasnya adalah Asas Tertib Penyelenggara Negara.³³

Asas tertib penyelenggara negara mengandaikan setiap penyelenggara negara/pemerintah harus dibangun/dikendalikan berdasarkan pada keteraturan, keserasian, dan keseimbangan.³⁴ Asas ini menghendaki partisipasi dari pemerintah, pihak swasta dan masyarakat untuk saling bekerjasama menciptakan suatu keteraturan dan kesearahan.

H. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.³⁵ Terlaksananya suatu penegakan hukum apabila seluruh unsur yang terlibat dalam hukum tersebut memiliki keselarasan, keseimbangan dan keserasian yang tentunya didasarkan pada nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur

³² Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004.

³³ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1999

³⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.74.

³⁵ Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, hlm.3.

penilaian pribadi.³⁶ Selain itu Penegakan hukum harus memenuhi asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.³⁷

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut.³⁸

- a. Faktor Perundangan-undangan, Faktor ini juga disebut sebagai faktor hukum itu sendiri di mana sering kali terjadi banyak pertentangan atau juga tumpang tindih antara suatu keadilan dan kepastian hukumnya.
- b. Faktor penegak hukum, faktor ini merupakan pihak-pihak yang terlibat didalam pembentukan maupun penerapan hukum. Salah satu hal yang penting dari penegakan hukum adalah mentalitas dan kepribadian dari penegak hukum.
- c. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum, faktor ini mencakup semua aspek yang terlibat seperti sumber daya manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang menunjang dan keuangan yang cukup.
- d. Faktor masyarakat, faktor ini merupakan lingkungan atau tempat di mana hukum tersebut diterapkan. Kesadaran hukum dari masyarakat menjadi bagian yang penting di dalam penegakan hukum. Jadi penegakan hukum berjalan dengan baik bergantung pada kesadaran hukum masyarakatnya,

³⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 7.

³⁷ Audyna Mayasari Muin, 2021, Penegakan Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.429

³⁸ Paras Pendeta iditara, 2019, *Implementasi Penegakan Hukum Dalam Hukum Pajak (Terhadap Tindak Pidana Korupsi Perpajakan)*, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, hlm.4

semakin tinggi kesadaran hukum pada masyarakat maka semakin tinggi pula tingkat keberhasilan penegakan hukum, begitupun sebaliknya.

- e. Faktor kebudayaan, Dalam proses penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan yang ada didalam kehidupan masyarakat tempat penerapan hukum tersebut dilakukan, maka semakin mudah penegakan hukum tersebut dilakukan, begitupun sebaliknya.

I. Pengawasan

Istilah pengawasan dalam hukum administrasi negara sangat erat kaitannya dengan peran dari aparatur pemerintah sebagai pemangku jabatan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Pengawasan sangat penting dalam semua organisasi manapun karena berkaitan erat dengan pelaksanaan dan hasil yang akan dicapai dalam sebuah kegiatan. Indonesia merupakan negara penganut tipe Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Tipe negara kesejahteraan ini mengutamakan tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan pelayanan, hal tersebut membuat pengawasan sangat diperlukan di Indonesia.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Pengawasan merupakan suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih tinggi kepada pihak yang di bawahnya.³⁹ Lembaga Administrasi Negara mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses kepemimpinan dari

³⁹ Poerwadarminta, 1985, Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga Balai Pustaka, Jakarta, Hlm.27

seseorang agar dapat menjamin pelaksanaan suatu kegiatan yang dipimpinnya sesuai dengan rencana, tujuan dan ketentuan yang telah disepakati atau ditetapkan.⁴⁰ Dari pengertian sebelumnya dapat dilihat bahwa pengawasan merupakan suatu proses untuk menimbang atau menilai apakah semua kegiatan sudah berjalan dengan baik dan sesuai dengan apa yang diharapkan.

⁴⁰ Daan Sughanda, 1989, Pengantar Administrasi Indonesia, Penerbit Intermedia, Jakarta, Hlm. 152