

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)**

Disusun dan diajukan oleh:

**FADHLURRAHMAN TH. HOESA
B021 17 1 324**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

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)

OLEH:

FADHLURRAHMAN TH. HOESA
B021 17 1 324

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
2021

PENGESAHAN 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)**

Disusun dan diajukan oleh:

**FADHLURRAHMAN TH. HOESA
B021 17 1324**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Jumat tanggal 30 Juli 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., MH.
NIP. 195701011986011001

Dian Utami Mas Bakar, SH., MH.
NIP. 199102042015042002

Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Fadhlurrahman Th. Hoesa

NIM : B021 17 1324

Prodi : Hukum Administrasi Negara

Judul :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).

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 19 Juli 2021

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., MH.
NIP. 195701011986011001

Pembimbing Pendamping



Dian Utami Mas Bakar, SH., MH.
NIP. 199102042015042002



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 : FADHLURRAHMAN TH. HOESA
N I M : B021171324
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul 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)

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

Makassar, Juli 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



PENYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fadhlurrahman Th. Hoesa
NIM : B021 17 1324
Prodi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : Strata-1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul “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)” adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya 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, 19 Juli 2021

Yang Menyatakan,



Fadhlurrahman Th. Hoesa

ABSTRAK

FADHLURRAHMAN TH. HOESA (B021 17 1324), dengan judul *“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)”*, (di bawah bimbingan Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H. M.H., sebagai Pembimbing Utama dan Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. sebagai Pembimbing Pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan Pergub Gorontalo 23/2020 terkait pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata dan untuk memahami pelaksanaan pengawasan pendisiplinan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata. Hal ini karena menurut Penulis kegiatan jasa konstruksi termasuk bidang yang cukup berpotensi terjadi penularan Covid-19 karena interaksi pekerja yang tinggi.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dan berlokasi di proyek konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata, Desa Bulontio Timur, Kecamatan Sumalata, Kabupaten Gorontalo Utara. Kemudian untuk dapat menjawab 2 (dua) rumusan masalah yang telah ditentukan, maka Penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif dalam menyajikan data yang telah diperoleh baik primer maupun sekunder.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ketentuan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19 pada proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata tidak terlaksana dengan baik karena pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo Utara yang tidak mengadakan kegiatan edukasi/sosialisasi/promosi teknik protokol Covid-19 dan hal-hal esensial seperti 3M (memakai masker, mencuci tangan, menjaga jarak) tidak diimplementasikan oleh pelaku kegiatan konstruksi dengan tantangan terbesar adalah kesulitan mengatur pekerja. Kemudian, pelaksanaan pengawasannya dilaksanakan dalam bentuk monev pelaksanaan 3M dan angka kasus harian. Namun dalam hal pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pergub Gorontalo 23/2020 belum terlaksana. Sebab tidak jelas prosedur pengawasan yang harus dilakukan dan tidak ada SOP yang rinci dan khusus mengenai pelaksanaan pengawasan penerapan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19. Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara melalui BPBD hanya menggunakan SOP BPBD yang menurut Penulis tidak spesifik melaksanakan fungsi pengawasan penerapan pendisiplinan protokol kesehatan khususnya di kegiatan jasa konstruksi dan masih minim dokumen formal tertulis berkaitan dengan kegiatan evaluasi dan laporan hasil evaluasi penerapan protokol kesehatan.

Kata kunci: Protokol Kesehatan; Covid-19; Jasa Konstruksi; Pengawasan; Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata; Gorontalo.

ABSTACT

FADHLURRAHMAN TH. HOESA (B021 17 1324), with the title *“Implementation of Covid-19 Prevention and Control in Construction Services Activities Based on Gorontalo Governor Regulation Number 23 of 2020 (Case Study of the Sumalata PKM Official Residence Construction Project)”*, (under the guidance of Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. as Main Advisor and Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. as Companion Advisor).

This study aims to examine the implementation of Gorontalo Governor Regulation 23/2020 related to the prevention and control of Covid-19 in the construction activities of the Sumalata PKM Office House Construction and to understand the implementation of disciplinary supervision of the Covid-19 prevention and control protocol in the construction activities of the Sumalata PKM Official Residence Construction Project. This is because according to the author, construction service activities are a field that has the potential for Covid-19 transmission due to high worker interaction.

This study uses empirical juridical research methods and is located in the construction project of the Sumalata PKM Official Residence Construction Project, East Bulontio Village, Sumalata District, and North Gorontalo Regency. Then to be able to answer the 2 (two) problem formulations that have been determined, the author uses qualitative descriptive techniques in presenting the data that has been obtained both primary and secondary.

The results of this study indicate that the provisions of the Covid-19 prevention and handling protocol in the Sumalata PKM Official Residence Construction Project were not carried out properly because the North Gorontalo District Health Office did not hold educational/socialization/technical promotion activities for the Covid-19 protocol and essential things. Such as 3M (wearing masks, washing hands, and maintaining distance) are not implemented by construction activities with the biggest challenge being the difficulty of managing workers. Then, the implementation of supervision is carried out in the form of monitoring and evaluation of 3M implementation and daily case numbers. However, in terms of supervision as referred to in the Gorontalo Governor Regulation 23/2020, it has not been implemented. This is because the supervision procedures that must be carried out are not clear and there are no detailed and specific SOPs regarding the implementation of supervision of the implementation of the Covid-19 prevention and handling protocol. The North Gorontalo Regency Government through BPBD only uses BPBD Standard Operational Procedure (SOP). In author perspective are not specific in carrying out the function of supervising the implementation of health protocol discipline, especially in construction service activities and there is still a lack of formal written documents relating to evaluation activities and reports on the evaluation results of the implementation of health protocols.

Keywords: Health Protocol; Covid-19; Construction service; Supervision; Sumalata PKM Official Residence Construction Project; Gorontalo.

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah rabbil 'alamiin. Segala puji bagi Allah SWT, zat Maha Kuasa yang selama ini telah begitu banyak memberikan limpahan karunia kepada Penulis berupa kesehatan, kecerdasan, kesempatan, keuangan, dan kemampuan dalam menyelesaikan skripsi ini. *Sholawat* dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW, pembawa pesan di penghujung peradaban kehidupan umat manusia. Semoga kita termasuk golongan yang mendapatkan *syafa'at* beliau.

Bagian ini Penulis dedikasikan untuk menyampaikan ungkapan rasa terima kasih yang sedalamnya kepada para pihak yang sangat berpengaruh sehingga Penulis dapat menyelesaikan pendidikan sarjana hukum dengan tepat waktu dan predikat sangat memuaskan.

Terima kasih pertama dan terdalam kepada kedua orang tua tercinta, Papa **H. Thaufiq Idries Hoesa** dan Mama **Hj. Wisdawy Syahril Pakaya, STP., MP.** yang telah merawat, mendidik, dan menjadi teladan Penulis. Keduanya sosok fundamental yang selalu mendorong Penulis meraih impian. Selalu memberikan motivasi saat Penulis bersedih dan memberikan nasihat saat Penulis berbahagia. Penuh harap semoga segala capaian Penulis selama ini dapat membuat keduanya bangga dan bersyukur. Serta semoga pasca pendidikan sarjana ini Penulis dapat memberikan kebahagiaan yang lebih lagi. Terima kasih juga kepada saudara-saudari Penulis, **Fahrul Dwikurnia Hoesa** dan **Fayzah Sholihatun T. Hoesa.** Sama halnya juga bagi seluruh keluarga besar Penulis, baik keluarga Hoesa, Pakaya, Halada, dan Mustapa. Berkat mereka Penulis sangat bersemangat untuk menyelesaikan studi dan semoga semua termotivasi untuk giat menimba ilmu sepanjang hayat.

Selanjutnya terima kasih kepada Ayahanda **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping yang sangat

berperan dalam memberikan bimbingan solusi terkait penyelesaian skripsi ini, terlebih di masa pandemi Covid-19 yang serba terbatas. Rasa terima kasih Penulis juga kepada Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Penguji II yang selalu memberikan masukan terbaik. Seluruh bimbingan dan masukan Bapak/Ibu sangat berarti bagi Penulis.

Kemudian melalui kesempatan ini Penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin (Unhas) beserta jajaran Pimpinan Rektorat. Berkat izin Ibu, Penulis dapat memulai karir sebelum lulus dengan mengabdikan pada *Project Implementation Unit (PIU)* Proyek Pengembangan RSPTN Unhas;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (FH Unhas) beserta jajaran Pimpinan Dekanat. Berkat izin Ibu, Penulis dapat melaksanakan program magang internasional pada *management4health GmbH* (m4h);
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Strata Satu Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Prodi HAN FH Unhas);
4. Ibu Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H. selaku Dosen Penasihat Akademik dan sosok yang Penulis jadikan *role model*. Berawal dengan menjadi asisten beliau, Penulis dapat terlibat pada kegiatan penyusunan modul kuliah, Re-akreditasi BAN-PT Prodi HAN, Akreditasi AUN-QA Prodi HAN, dan bahkan beliau yang pertama kali merekomendasikan Penulis untuk ikut proses seleksi staf baru di PIU. Banyak pengalaman yang Penulis dapat berkat beliau. Beliau juga merupakan Dosen Pendamping Lapangan pada saat program magang di m4h. Ibu Tami telah menjadi Kakak bagi Penulis dan semoga kolaborasi positif ini tetap berlanjut;

5. Ayahanda Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. sebagai sosok yang sangat tidak asing bagi mahasiswa Prodi HAN sejak 2012. Beliau adalah Ketua Prodi HAN sejak 2012 sampai 2021. Beliau aktif mengajak Penulis untuk terlibat pada aktivitas penyusunan modul perkuliahan hingga draft naskah akademik RAPERDA. Banyak *value* yang Penulis petik dari beliau;
6. Seluruh dosen FH Unhas yang telah mendidik Penulis menjadi insan yuris yang kelak semoga menjadi mata air kehidupan bagi masa depan Indonesia dan khususnya almamater Unhas. Bagi Penulis semua sangat berjasa;
7. Ibu Prof. Dr. Indrianty Sudirman, S.E., M.Si., CRMP., CRGP. selaku Ketua PIU Proyek Pengembangan RSPTN Unhas sekaligus Sekretaris Eksekutif Majelis Wali Amanat Universitas Hasanuddin (MWA Unhas) yang telah memberi dorongan kepada Penulis untuk segera menyelesaikan pendidikan;
8. Jajaran Tim PIU dan TWG Proyek RSPTN Unhas, Bapak Dr. Khaeruddin, M.Sc., Ibu Dr. Sumarni Hamid Aly, S.T., M.T., Bapak Dr.Eng. Ihsan, S.T., M.T., Bapak Prof. Dr. dr. Syafri Kamsul Arif, Sp.An.KIC-KAKV., Bapak Prof. Dr. Ir. Anshar Suyuti, S.T., M.T., Ibu Dr.Eng. Rita Irmawaty, S.T., M.T., Ibu Dr. dr. Andi Indahwaty AS., MHSM., Bapak dr. Nur Surya Wirawan, Sp. An., M.Kes., KMN., Ibu Misfani Muis, S.E., M.Si., Ibu Anna Arnita A., SKM., MARS., Ibu Restika Asta Amalia, SKM., MARS. Beliau semua merupakan sosok terdidik yang selalu menginspirasi dan memotivasi Penulis di masa awal-awal merintis karir ini;
9. Jajaran Direktorat Komunikasi dan Sekretaris Rektor (DKSR) Universitas Hasanuddin yang telah mengizinkan Penulis untuk terlibat aktif pada *Student Volunteer*, Bapak Ir. Suharman Hamzah, S.T., M.T., Ph.D., HSE. Cert., Ibu Dyah Yumeina R. Datu, S.TP., M.Agri., Ph.D., Bapak Ishaq Rahman, SIP., MSi., Aryun Khairun Nisaa, Zefanya Elsabat Mangin, Mirayanti Edy A. Tentunya

momen yang tidak terlupakan bagi Penulis adalah pada tahun 2019 dengan menjadi *Liaison Officer* (LO) untuk *The 2nd High Level Meeting & The 11th Joint Working Group* antara Peneliti Prancis-Indonesia dan LO untuk Universitas Indonesia pada Forum Majelis Wali Amanat (FMWA) PTN-BH se-Indonesia ;

10. Bapak Dr. H. Indra Yasin, S.H., M.H selaku Bupati Gorontalo Utara sekaligus Alumni FH Unhas yang sangat membantu urusan Penulis selama proses pengambilan data saat pra-penelitian dan penelitian. Berkat program beliau melalui Dinas Pendidikan juga Penulis memperoleh Beasiswa Putra Berprestasi;
11. Unsur OPD terkait khususnya Bapak Rizal Y. Kune, SKM., Bapak Yamin Lihawa, SKM., Bapak Rully R. Tanaiyo, S.E., M.Si., Bapak dr. Mohammad Ardiansyah, M.Kes., Bapak Muhammad Fader Zubedi, S.H., dan Bapak Ahmad Daimalowa yang telah memfasilitasi Penulis dengan baik selama pra-penelitian dan penelitian;
12. Bapak/Ibu *asaatidz*, tenaga kependidikan, dan rekan-rekan SDN 1 Posso, MTs Swasta Pondok Pesantren Hubulo (angkatan 24 Garuda-*Solidarity*), MAN Insan Cendekia Gorontalo (angkatan 18 Arestazein);
13. Rekan-rekan alumni Delegasi Unhas untuk *National Moot Court Competition* (NMCC) Bulaksumur IV 2018 yang berhasil meraih prestasi Juara II dan 3 predikat terbaik dan rekan-rekan penerima Beasiswa Unggulan Bank Indonesia 2020 yang tergabung dalam GenBI;
14. Rekan-rekan alumni Forum Indonesia Muda (FIM) angkatan 20 dan 21, Pengurus Harian Himpunan Pengusaha Muda (HIPMI) Kabupaten Gorontalo Utara, Dewan Perwakilan Mahasiswa FH Unhas periode 2019/2020, AMINEF *National WORD Competition* 2016, FORMAHAN FH Unhas periode 2019/2020, UKM Lembaga Dakwah Asy-syariah MPM FH Unhas periode 2018/2019;

15. Rekan-rekan seangkatan PLEDOI 2017 FH Unhas, HAN17, Tim Akreditasi HAN, Tim Kuliah Kerja Nyata (KKN) Unhas Gelombang 104 Tematik Covid-19 wilayah Gorontalo-Sulawesi Utara dan Tim Magang m4h, dan Tim Tentor Amsterdam Institute;

16. *Last but not least is deepest thanks and highest appreciation for my-self, karena telah rela “dieksploitasi”. Suatu tantangan besar bagi Penulis karena harus menyeimbangkan waktu bekerja, berorganisasi/berkomunitas, kuliah, dan menyusun skripsi, I really thank me a lot and such a pride to be on this stage right now.*

Dengan rampungnya skripsi ini harapan Penulis adalah semakin semangat untuk menimba ilmu dan mendedikasinya kepada agama, bangsa, dan negara. Semoga juga skripsi ini dapat menjadi rujukan bagi para Peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji dunia jasa konstruksi dari perspektif protokol pencegahan Covid-19 Penulis membutuhkan kritik dan saran membangun agar skripsi ini semakin meluas manfaatnya. Segala yang benar hanya dari Allah SWT dan yang keliru pasti dari diri Penulis. *Don't stop when you are tired, stop when you done.*

Makassar, 19 Juli 2021
Penulis,

Fadhlurrahman Th. Hoesa

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	v
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penulisan.....	10
D. Kegunaan Penulisan	11
E. Keaslian Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Protokol Pencegahan dan Pengendalian Covid-19.....	13
B. Jasa Konstruksi.....	28
C. Tinjauan Umum Pengawasan.....	35
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis dan Lokasi Penelitian	51
B. Populasi dan Sampel	51
C. Jenis dan Sumber Data.....	52
D. Teknik Pengumpulan Data	52
E. Analisis Data	53

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pelaksanaan Pergub Gorontalo Nomor 23 Tahun 2020 terkait pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata	54
B. Pengawasan pendisiplinan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata	94

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	123
B. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA.....	126

Daftar Tabel

Tabel 1: Daftar pekerja proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata	65
Tabel 2: Analisa biaya K3 proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata	114

Daftar Gambar

Gambar 1: Protokol pencegahan penyebaran Covid-19 dalam penyelenggaraan jasa konstruksi.....	24
Gambar 2: Persyaratan Surat Dukungan Ketersediaan Material untuk Menjamin Ketersediaan Material selama Covid-19	58
Gambar 3: Struktur pembagian Personil CV. F dalam RKK pada bagian Dukungan Keselamatan Konstruksi	62
Gambar 4: Rumah yang difungsikan sebagai tempat tinggal para pekerja dan direksi <i>keet</i>	68
Gambar 5: Pekerja tidak menggunakan masker saat bekerja	73
Gambar 6: Fasilitas cuci tangan berupa wastafel di dalam bangunan rumah dinas yang dikerjakan	78
Gambar 7: Alat pengukur suhu tubuh nir sentuh yang disediakan di direksi <i>keet</i>	81
Gambar 8: Spanduk informasi kesehatan dan keselamatan pekerja.....	84
Gambar 9: <i>Safety morning talk</i> sekaligus inspeksi pekerjaan	89
Gambar 10: Rapat evaluasi pekerjaan setiap bulan.....	102
Gambar 11: Susunan Keanggotaan Satgas Covid-19 dalam Keputusan Bupati Gorontalo Utara Nomor SK.109.III.2020	109

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sejak awal 2020 menjadi perhatian dunia. Terlebih sejak 11 Maret 2020 *World Health Organization* (WHO) menetapkan Covid-19 sebagai sebuah *Global Pandemic*.¹ Pada hakikatnya penularan virus merupakan persoalan kesehatan yang secara jelas menjadi kajian disiplin ilmu kedokteran. Tapi isu tersebut akan menjadi topik kajian ilmu hukum ketika persoalan virus tersebut menjadi wabah penyakit menular terlebih lagi apabila bertransformasi menginfeksi satu wilayah atau epidemi, apalagi saat ini yang telah mewabah di seluruh penjuru dunia atau disebut dengan istilah pandemi. *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (Sars-Cov-2) sebagai nama ilmiah dari virus ini, memiliki karakter khas yakni kecepatan transmisi penularan dari satu orang ke orang lainnya baik melalui *droplet* maupun *airbone*. Sehingga menurut Penulis setiap manusia, termasuk warga negara Indonesia dalam ancaman terpapar Covid-19 yang dapat berujung pada kematian.

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah jelas menentukan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bagian Alinea Keempat yakni “... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...*”*junto* Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa “*setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Dengan demikian, Penulis memahami bahwa sangat jelas terdapat tanggung jawab

¹ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (*WHO Director - General's opening remarks at the media briefing on Covid-19*).

negara terhadap keselamatan setiap warga negaranya, termasuk keselamatan dari terpaparnya Covid-19.

Pemerintah melalui Presiden telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagai Bencana Nasional, dikarenakan Covid-19 telah menyebar dengan cepat di Indonesia dan menimbulkan banyaknya korban jiwa, mulai dari terkonfirmasi positif hingga meninggal dunia. Tidak saja berdampak pada aspek kesehatan, akan tetapi Covid-19 juga menghantam Indonesia dari aspek ekonomi, sosial, politik, budaya, pertahanan, bahkan keamanan yang membuat kesejahteraan warga negara Indonesia berada pada kondisi yang memprihatinkan. Semua terjadi seperti efek domino. Stabilitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah ikut terganggu, termasuk pemerintahan daerah.

Demi mengendalikan Covid-19 secara lebih, Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dengan memerintahkan kepada seluruh kepala daerah di Indonesia agar sesegera mungkin merespon peningkatan angka kasus domestik Covid-19. Bersamaan dengan itu, banyak daerah di Indonesia berbondong-bondong menerbitkan peraturan teknis untuk menerapkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Gorontalo sebagai salah satu provinsi di Indonesia melalui pemerintah provinsi merespon cepat dengan menerbitkan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 15 Tahun 2020 yang terakhir kali diubah dengan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Kebijakan pemberlakuan PSBB di Gorontalo hanya mengalami perpanjangan sebanyak 2 (dua) kali kemudian dilakukan kajian atas kebijakan tersebut dan disepakati PSBB di Gorontalo tidak diperpanjang lagi. Namun, demi terciptanya pengendalian terhadap penyebaran Covid-

19 di Provinsi Gorontalo maka tetap dibutuhkan adanya pembatasan. Peraturan (*regeling*) dan kebijakan (*beschikking*) yang diperlukan adalah yang tetap memberikan pelayanan publik prima kepada masyarakat dengan berbasis pada pembatasan kerumunan. Adanya pembatasan pergerakan dan interaksi masyarakat bukan berarti proses pelayanan publik berhenti. Justru model pelayanan publik tersebut harus ditransformasikan menyesuaikan dengan tatanan kehidupan baru, termasuk bidang pekerjaan proyek jasa konstruksi.

Indonesia tidak bisa terus-terusan terpuruk dengan keadaan, banyak target yang harus dicapai oleh negara khususnya pemerintahan saat ini untuk menggerakkan roda perekonomian nasional utamanya Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Karantina dan gangguan terhadap dunia usaha, larangan bepergian, penutupan sekolah, dan langkah penutupan lainnya membawa dampak yang bersifat mendadak dan drastis terhadap pekerja dan perusahaan pelaku jasa konstruksi. Oleh karena itu, kebijakan pembatasan sosial tersebut dinilai tidak dapat dilaksanakan secara penuh. Karena banyaknya jumlah pekerja informal di Indonesia, termasuk para pekerja proyek konstruksi yang sangat bergantung pada aktivitas jasa konstruksi setiap harinya. Hal ini bukan menjadi dalil dasar bagi negara lepas tangan untuk tidak melakukan pengontrolan dalam hal penerapan protokol kesehatan di setiap lokasi proyek konstruksi.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR) sebagai lembaga negara yang diamanatkan untuk melayani publik dalam bidang penyelenggaraan jasa konstruksi ikut melakukan penyesuaian kebijakan. Hal tersebut ditandai dengan disahkannya Instruksi Menteri PUPR (Inmen PUPR) Nomor: 02/IN/M/2020 tentang Protokol Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Secara garis besar Inmen PUPR tersebut memuat mekanisme tentang protokol kesehatan Covid-19 dalam penyelenggaraan jasa konstruksi, meliputi: (a) protokol pencegahan Covid-19 dalam penyelenggaraan jasa konstruksi; (b) tindak lanjut terhadap

kontrak penyelenggaraan jasa konstruksi; (c) protokol pencegahan Covid-19 dalam pelaksanaan pengadaan barang jasa konstruksi.

Pada prinsipnya telah ada ketentuan mengenai penerapan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) dalam pekerjaan konstruksi berupa Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3) di bidang jasa konstruksi. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor: 50 Tahun 2012 tentang Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja, yang berbunyi "*setiap perusahaan wajib menerapkan SMK3 diperusahaannya*" junto Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 02/PRT/M/2018 tentang Pedoman Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja (SMK3) Konstruksi Bidang Pekerjaan Umum, bahwa "*setiap penyelenggaraan pekerjaan konstruksi bidang Pekerjaan Umum wajib menerapkan SMK3 Konstruksi Bidang PU*". Berdasarkan uraian tersebut dipahami bahwa pada kondisi normal sebenarnya telah ada ketentuan yang mengatur mengenai standar untuk manajemen keselamatan dan kesehatan kerja pada proyek konstruksi. SMK3 telah ditentukan pada saat sebelum pandemi Covid-19 dengan standar yang cukup ketat. Hal itu untuk memberikan jaminan keselamatan dan kesehatan kerja bagi pekerja secara khusus maupun publik secara umum. Sehingga, pendapat Penulis idealnya pada kondisi pandemi Covid-19 seperti saat ini diperlukan peningkatan dan/atau pengetatan standar penjaminan keselamatan dan kesehatan kerja baik bagi para pekerja, direksi, maupun OPD Teknis terkait dari potensi penularan Covid-19 di lokasi proyek.

Peningkatan standar SMK3 pada pekerjaan konstruksi selama pandemi Covid-19 ini harus dipastikan diterapkan dengan baik sesuai dengan protokol kesehatan yang ada. Penerapan SMK3 yang tepat dan ketat akan menjadi kunci pengendalian pandemi Covid-19 dan dijamin tidak akan memicu klaster baru utamanya pada lokasi proyek konstruksi. Harus ada

garansi perlindungan hak atas kesehatan dan keselamatan para pekerja konstruksi melalui beberapa instrumen peraturan dan kebijakan pemerintah. Penulis mengamati bahwa sejauh ini strategi yang dinilai paling ampuh untuk mencegah penularan Covid-19 adalah melalui 3M (memakai masker, mencuci tangan, dan menjaga jarak). Sehingga berkaitan dengan uraian Penulis di atas, jelas bahwa harus ada peningkatan dan/atau pengetatan standar dan pedoman penyelenggaraan SMK3 pada pekerjaan jasa konstruksi ketika pra-pandemi dengan saat pandemi seperti saat ini.

Instrumen hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam upaya mendisiplinkan penerapan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19 khususnya di kawasan proyek konstruksi adalah ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pedoman Pendisiplinan Protokol Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disesase 2019* Menuju Tatanan Normal Baru di Provinsi Gorontalo (selanjutnya disingkat Pergub Gorontalo 23/2020), yang disahkan pada 4 Juni 2020. Pergub Gorontalo 23/2020 ini selaras dengan Instruksi Menteri PUPR (Inmen PUPR) Nomor: 02/IN/M/2020 tentang Protokol Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi yang telah Penulis paparkan di atas.

Bagian Lampiran Pergub Gorontalo 23/2020 Bab II (Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Tempat Beraktivitas/Berkegiatan di Luar Rumah), huruf B (Pelaksanaan Kegiatan di Tempat Kerja), romawi IV (Pelaksanaan Kegiatan Konstruksi), pada angka 1 sampai 5 terdapat poin yang mengatur mengenai pelaksanaan kegiatan di tempat kerja khususnya pekerjaan konstruksi. Pergub Gorontalo 23/2020 tersebut mengharuskan pimpinan dan karyawan yang menjalankan aktifitas jasa konstruksi untuk mematuhi beberapa hal demi terciptanya keselamatan dan kesehatan kerja pada proyek konstruksi, yaitu:

1. Menunjuk penanggung jawab dalam pelaksanaan pencegahan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di kawasan proyek;

2. Membatasi kegiatan dan interaksi pekerja hanya dilakukan dalam kawasan proyek;
3. Menyediakan tempat tinggal dan kebutuhan sehari-hari seluruh pekerja selama berada di kawasan proyek;
4. Menyediakan ruang kesehatan di tempat kerja yang dilengkapi dengan sarana kesehatan yang memadai;
5. Mengharuskan pekerja menggunakan masker, sarung tangan dan pakaian kerja sesuai pedoman keselamatan dan kesehatan kerja;
6. Mengharuskan cuci tangan dengan sabun dan/atau pembersih tangan (*hand sanitizer*) termasuk menyediakan fasilitas cuci tangan yang memadai dan mudah diakses pada tempat kerja;
7. Melarang setiap orang, baik pekerja maupun tamu yang memiliki suhu badan di atas normal untuk berada di dalam lokasi kerja;
8. Melakukan pemantauan secara berkala terhadap kesehatan pekerja selama berada di kawasan proyek.

Penerapan ketentuan-ketentuan tersebut dibarengi dengan sistem pengawasan agar terdapat pengontrolan pada pelaksanaan ketentuan tersebut. Pengawasan Penulis pahami adalah suatu proses pemantauan atas pelaksanaan ketentuan peraturan ataupun keputusan yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang untuk memastikan bahwa hal yang telah ditentukan sebelumnya dapat berjalan sesuai dengan perencanaan yang diharapkan. Pasal 4 Pergub Gorontalo 23/2020 memuat ketentuan mengenai Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian. Terdapat pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintah provinsi diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian yang berbasis pada data dan temuan di lapangan terhadap pencegahan Covid-19 pada kegiatan berpergian setiap orang yang keluar dan/atau masuk wilayah Provinsi Gorontalo. Sementara, pemerintah kabupaten/kota melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian yang juga berbasis pada data dan fakta di

lapangan terhadap pencegahan Covid-19 pada kegiatan atau aktivitas di luar rumah di wilayah Provinsi Gorontalo. Baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota sama-sama memiliki kewajiban untuk melakukan evaluasi terhadap pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota akan menyusun laporan hasil evaluasi pembinaan, pengawasan, dan pengendalian untuk dilaporkan kepada Gubernur.

Pelaksanaan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian dibutuhkan adanya satu tim khusus untuk melakukan implementasi ketentuan Pasal 5 Pergub Gorontalo 23/2020. Sehingga, pemerintah daerah diminta membentuk Tim Gabungan. Pergub Gorontalo 23/2020 menjelaskan bahwa Tim Gabungan terdiri atas Organisasi Perangkat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota), Kementerian/Lembaga, Unsur TNI/Polri, Tokoh Masyarakat, dan Tokoh Agama. Tim Gabungan terbagi atas 2 (dua). Tim pertama adalah yang mengawasi kegiatan aktivitas setiap orang yang keluar dan/atau masuk wilayah Provinsi Gorontalo akan dibentuk oleh pemerintah provinsi. Sementara tim kedua adalah yang mengawasi kegiatan atau aktivitas di luar rumah di wilayah Provinsi Gorontalo akan dibentuk oleh pemerintah kabupaten/kota.

Namun, meskipun Pemerintah Provinsi Gorontalo telah mengatur mengenai pendisiplinan penerapan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada berbagai aktivitas kegiatan masyarakat di luar rumah termasuk pada kegiatan konstruksi, masih saja ditemukan beberapa proyek konstruksi pembangunan gedung yang masih tidak menerapkan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 sebagaimana telah diatur dalam Pergub Gorontalo 23/2020. Menurut Penulis salah satu proyek konstruksi tersebut adalah proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata.

Proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata merupakan proyek pemerintah bagian dari lingkup Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo Utara, Tahun Anggaran 2020. Pelaku kegiatan jasa konstruksi atau penyedia jasa atas proyek ini adalah CV.

Fayzah (selanjutnya disingkat CV. F) berdasarkan Surat Perjanjian Nomor 440/DIKES-AFIRMASI/57/VII/2020 tanggal 21 Juli 2020 Tentang Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata. Proyek ini merupakan proyek afirmasi dari Kementerian Kesehatan untuk beberapa daerah di Indonesia untuk mendorong ketersediaan sarana dan prasarana maupun layanan penunjang kesehatan masyarakat. Pada tahun anggaran 2020 pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara mendapatkan 6 (enam) paket afirmasi dari Kementerian Kesehatan salah satunya adalah proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata. Keenam proyek afirmasi sarana dan prasarana Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) tersebut tersebar di 3 (tiga) kecamatan, yakni²:

1. Pembangunan Puskesmas Kwandang;
2. Pembangunan Puskesmas Sumalata;
3. Pembangunan Puskesmas Biau;
4. Pembangunan Rumah Dinas PKM Kwandang;
- 5. Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata;**
6. Pembangunan Rumah Dinas PKM Biau.

Melalui observasi pendahuluan saat pra-penelitian bulan Oktober 2020 Penulis menemukan pada lokasi proyek Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata terdapat beberapa hal yang menurut Penulis berpotensi tidak sesuai dengan ketentuan Pergub Gorontalo 23/2020. Diduga hal ini akan berbahaya di masa Pandemi Covid-19 ini, sebab bisa saja akan memicu klaster baru penyebaran Covid-19. Sebab dari sisi pelaksanaan dan pengawasan tidak berjalan efektif, seperti penyediaan wastafel dan sabun antiseptic untuk cuci tangan, penggunaan masker oleh pekerja, pengukuran suhu tubuh secara rutin (pagi, siang, sore, malam), dan menjaga jarak aman.

Berdasarkan penjelasan yang ada, baik *das sollen* maupun *das sein* yang telah Penulis kemukakan di atas, maka dipandang perlu dilakukan suatu

² Sistem Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2020

penelitian hukum administrasi negara yang mengukur seberapa baik penerapan protokol kesehatan pada proyek pekerjaan konstruksi. Sesuai fakta yang sering terjadi, beberapa penyedia jasa konstruksi termasuk pada lokasi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata diduga kurang melaksanakan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19 yang sejalan dengan SMK3 utamanya 3M di lokasi proyek konstruksi dengan baik. Kemudian juga penelitian ini ditujukan untuk melihat fungsi pengawasan pemerintah atas penerapan protokol kesehatan tersebut dan diduga juga diterapkan tidak sebagaimana yang diharapkan.

Idealnya pendisiplinan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19 yang sejalan dengan SMK3 harus dilaksanakan secara penuh dan utuh di lokasi kerja, tidak terkecuali lokasi proyek konstruksi. Gorontalo sebagai salah satu daerah yang dengan cepat merespon kebijakan pemerintah pusat untuk mengendalikan penyebaran Covid-19, utamanya di lokasi proyek konstruksi. Seharusnya secara filosofis kegiatan proyek konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata adalah semata untuk menghadirkan bangunan layanan penunjang kesehatan masyarakat yang sangat dibutuhkan di masa Pandemi Covid-19 ini diharapkan menerakan protokol kesehatan dengan baik dan bukan malah menjadi klaster baru penyebaran Covid-19 di Gorontalo.

Dugaan Penulis terkait potensi munculnya klaster baru pada kegiatan jasa konstruksi telah terbukti terjadi pada proyek pembangunan Apartemen 31 Sudirman Suites di Kota Makassar. Mengutip dari laman pemberitaan Smartfm Makassar 101.1 FM pada Jumat 4 Juni 2021 dan 8 Juni 2021 setidaknya terdapat 78 pekerja konstruksi terkonfirmasi positif Covid-19 sehingga Dinas Satuan Polisi Pamong Praja (selanjutnya disingkat Satpol PP) Kota Makassar melakukan penyegelan atau *lockdown* sementara. Kemudian Dinas Pemadam Kebakaran Kota Makassar melakukan penyemprotan disinfektan pada area proyek termasuk juga pada area rumah sewa para pekerja, serta Tim Covid-19 *Hunter* telah dikerahkan untuk melakukan *tracing* interaksi para pekerja tersebut. Sehingga, menurut

Penulis hal ini tidak bisa disepelekan dan berpotensi terjadi pada setiap proyek konstruksi tanpa mengenal tempat dan waktu apabila pelaksanaan protokol pencegahan dan penanganan Covid-19 tidak terlaksana dengan baik serta tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang baik pula. Perlu ada sinergi antara pelaku kegiatan konstruksi dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menekan potensi terjadinya penyebaran Covid-19 di lokasi proyek.

Sehingga, berdasarkan uraian di atas maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan mengusung judul “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).”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka dapat diformulasikan rumusan masalah untuk penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Pergub Gorontalo Nomor 23 Tahun 2020 terkait pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata?
2. Bagaimana pengawasan pendisiplinan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata?

C. Tujuan Penulisan

Setelah merumuskan masalah yang ada untuk dijadikan patokan dalam penulisan ini, maka berikut merupakan tujuan penulisan ini dilaksanakan:

1. Untuk mengkaji pelaksanaan Pergub Gorontalo Nomor 23 Tahun 2020 terkait pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata; dan

2. Untuk memahami pelaksanaan pengawasan pendisiplinan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19 pada kegiatan konstruksi Pembangunan Rumah Dinas PKM Sumalata.

D. Kegunaan Penulisan

Berikut ini adalah kegunaan atau manfaat dari penulisan ini:

1. Manfaat secara **praktis** yakni penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh pihak yang relevan dengan lingkup penegakan protokol kesehatan di lokasi proyek jasa konstruksi gedung, dapat memberikan sumbangsih akademis bagi perkembangan ilmu dan pengetahuan hukum dengan menjadi bahan penunjang pengembangan dan pembelajaran di bidang Hukum Administrasi Negara. Diharapkan juga dapat bermanfaat bagi para praktisi, akademisi, maupun cendekiawan hukum sehingga mampu melakukan pembenahan sistem hukum, mulai dari perencanaan, penyusunan, pengesahan, penegakan hingga perlindungan hukum; dan
2. Manfaat secara **teoritis** yakni penulisan ini dapat menambah dan melengkapi khazanah hukum serta dapat menjadi bahan edukasi bagi para pihak yang bergerak pada bidang Hukum Administrasi Negara khususnya penegakan protokol kesehatan di lokasi proyek jasa konstruksi gedung. Sehingga setiap produk pemerintahan yang ditetapkan selalu bersesuaian dengan *regeling* (peraturan), *beschikking* (keputusan), maupun *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik), guna menciptakan suasana penyelenggaraan pembangunan pada bidang jasa konstruksi yang taat pada protokol kesehatan.

E. Keaslian Penelitian

Setelah melakukan penelurusan terhadap judul skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun karya tulis ilmiah dari

sumber lainnya sebelum adanya penelitian ini, Penulis tidak menemukan adanya penelitian yang sama. Penulis menilai karena penelitian ini bersifat baru dan spesifik. Baru karena berkaitan dengan pelaksanaan penanganan Covid-19 yang belakangan baru diteliti pada tahun 2020. Kemudian spesifik karena mengacu pada Pergub Gorontalo 23/2020 yang hanya berlaku di wilayah yurisdiksi Provinsi Gorontalo dan Penulis lebih mengerucutkan lagi untuk meneliti bidang kegiatan jasa konstruksi. Dengan demikian Penulis yakin bahwa skripsi ini asli dan tidak ada kesamaan dengan penelitian lainnya. Murni dari buah pikir Penulis berdasarkan bimbingan dan arahan para pembimbing dan penguji.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Protokol Pencegahan dan Pengendalian Covid-19

Sejak pertama kali diumumkan oleh Presiden Republik Indonesia atas kasus pertama Covid-19 yang ditemukan di Indonesia dan pertama kali diumumkan oleh Direktur WHO bahwa Covid-19 resmi menjadi pandemi pada 11 Maret 2021 maka isu pandemi Covid-19 menjadi perhatian utama seluruh dunia. Seketika roda kehidupan masyarakat dunia yang awalnya berjalan lancar berubah sangat drastis. Berbagai aktivitas harus dilakukan pembatasan. Interaksi dengan kontak jarak dekat menjadi tidak sesuai dengan keadaan saat ini. Indonesia sebagai negara yang mendeklarasikan diri menjadi negara hukum yang tertuang dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (3) bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Sehingga setiap tindakan yang akan diambil atas fenomena yang terjadi termasuk mewabahnya Covid-19 di Indonesia dan penanganannya harus berdasarkan hukum yang berlaku.

Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi negara yang dijadikan dasar konstruktif berpikir dalam berkehidupan bernegara pada bagian Alinea Keempat yakni "*... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...*" juncto Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa "*setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*". Sehingga, negara melalui pemerintah sebagai instrumen dalam melakukan tindakan memiliki tanggung jawab atas

kesehatan dan keselamatan warga negara. Hal ini sesuai dengan adagium hukum *Salus Populi Suprema Lex Esto*.

Pada posisi ini tentu Pemerintah Indonesia diperhadapkan dengan kondisi yang dilematis. Pada satu sisi memiliki tanggung jawab atas keselamatan dan kesehatan warga negara di tengah kondisi kedaruratan kesehatan akibat Covid-19 dan pada sisi lain harus tetap melakukan agenda-agenda pembangunan nasional yang telah ditargetkan menuju Indonesia Emas 2045. Terlebih lagi akibat dari mewabahnya Covid-19 ini sangat memukul Indonesia dari segi ekonomi nasional, sehingga diperlukan agenda Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Menolak diam untuk terus berada di antara kebingungan, pemerintah akhirnya mengambil langkah untuk tetap melanjutkan agenda pembangunan khususnya infrastruktur penunjang namun tetap memberlakukan pembatasan-pembatasan dan memberikan pedoman penerapan protokol kesehatan ketika berkegiatan yang menimbulkan interaksi dengan orang lain. Sehingga, fungsi pemerintah untuk melakukan pengawasan sangat diperlukan agar jangan sampai pilihan terus melanjutkan agenda pembangunan menjadi pemicu klaster-klaster Covid-19 yang baru di wilayah Indonesia.

Kebijakan pembatasan sosial sampai kebijakan adaptasi kebiasaan baru (*new normal*) telah dicoba diterapkan oleh pemerintah untuk menciptakan kondisi kehidupan yang lebih sehat dan bersih guna menekan penambahan kasus positif dan klaster baru. Sehingga kerja sama dan kesadaran masyarakat terhadap filosofi dari penerapan norma-norma protokol kesehatan sangat dibutuhkan. Prinsip umum dari protokol kesehatan dituangkan pada Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: HK.01.07/Menkes/382/2020 Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka

Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), sebagai berikut:

a) Perlindungan Kesehatan Individu

Droplet dan *airbone* merupakan media penyebaran Covid-19 sebagai ciri khas dari Sars-Cov-2. Cara pencegahannya adalah menghindari masuknya virus dari hidung, mulut, dan mata dengan tindakan berikut:

- i. Memakai masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu jika harus keluar rumah yang menyebabkan interaksi dengan orang lain. Selain masker medis, dapat juga menggunakan masker kain 3 lapis;
- ii. Mencuci tangan sesering mungkin pada air yang mengalir dengan cairan antiseptik yang mengandung alkohol minimal 75% dan menghindari menyentuh ketiga jalur masuknya virus dengan tangan yang kemungkinan ditemeli *droplet*;
- iii. Menjaga jarak minimal 1 meter apabila berinteraksi dengan orang lain terlebih apabila pada tempat yang banyak orang untuk menghindari terkena *droplet* yang keluar melalui batuk ataupun bersin. Dapat juga dengan melakukan pembatasan jumlah orang, pengaturan jadwal, pembuatan sekat, pengaturan jalur masuk dan keluar, dan rekayasa lainnya;
- iv. Meningkatkan daya tahan tubuh agar imun terjaga dengan cara menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS), seperti mengonsumsi gizi seimbang, aktivitas fisik minimal 30 menit sehari dan istirahat yang cukup (minimal 7 jam), dan menghindari faktor risiko penyakit. Bagi orang yang mengidap penyakit penyerta atau komorbiditas, wanita hamil, lansia, dan anak-anak harus melakukan proteksi

lebih karena lebih rentan terinfeksi apabila terlalu sering beraktivitas di area publik.

b) Perlindungan Kesehatan Masyarakat

Setiap komponen masyarakat perlu bersama-sama melakukan perlindungan kesehatan masyarakat sebagai bentuk pencegahan potensi penyebaran:

i. Unsur Pencegahan (*prevent*)

- 1) Kegiatan promosi (*promote*) melalui aktivitas sosialisasi yang edukatif dengan menggunakan media-media informasi yang mudah dipahami oleh orang banyak;
- 2) Kegiatan perlindungan (*protect*) melalui aktivitas penyediaan fasilitas cuci tangan dan cairan antiseptik, pengaturan jaga jarak, penyemprotan disinfektan, menghindari tempat kerumunan, dan lainnya;

ii. Unsur Penemuan Kasus (*detect*)

- 1) Melakukan koordinasi dengan satuan tugas penanganan Covid-19, dinas kesehatan, atau unit pelayanan kesehatan terkait apabila mendeteksi penyebaran Covid-19;
- 2) Melakukan pemantauan berkala kesehatan untuk mendeteksi gejala Covid-19 seperti batuk, demam, nyeri tenggorokan, dan/atau sesak nafas terhadap orang-orang yang berada di area publik.

iii. Unsur Penanganan Secara Cepat dan Efektif (*respond*)

Penanganan diperlukan untuk mengantisipasi transmisi yang lebih luas dengan melakukan *tracing* untuk melacak kontak erat, pemeriksaan *rapid test* atau *Real Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR), serta melakukan pemulasaraan pasien meninggal karena Covid-19 sesuai

dengan protokol kesehatan yang ditentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas, maka berikut ini hal-hal yang berkaitan dengan protokol pencegahan dan pengendalian Covid-19:

1. Protokol Kesehatan

Sejak pengumuman kasus Covid-19 pertama di Indonesia pada 3 Maret 2020³, telah ada beberapa pedoman yang diterbitkan mengenai penerapan protokol kesehatan penanganan Covid-19 di Indonesia, antara lain⁴:

- a) Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan Covid-19;
- b) Protokol Isolasi Diri Sendiri dalam Penanganan Covid-19;
- c) Protokol Penanganan Covid-19, terdiri atas:
 - i. Protokol Komunikasi Publik;
 - ii. Protokol di Area dan Transportasi Publik;
 - iii. Protokol di Area Institusi Pendidikan;
 - iv. Protokol di Pintu Masuk Wilayah Indonesia (Bandara, Pelabuhan, dan PLBDN);
 - v. Protokol dalam Lingkup Khusus Pemerintahan (VVIP)
- d) Protokol Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Tempat Kerja Perkantoran dan Industri dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha pada Situasi Pandemi;
- e) Protokol Pemulangan Jenazah Warga Negara Asing (WNA) yang Positif Covid-19;
- f) Panduan Pelayanan Kesehatan Balita pada Masa Tanggap Darurat Covid-19;

³ <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/02/12002701/ini-pengumuman-lengkap-jokowi-soal-2-wni-positif-corona?page=all> (Pengumuman Kasus Pertama Covid-19 di Indonesia oleh Presiden Joko Widodo di Istana Kepresidenan).

⁴ Pedoman Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Edisi Revisi Ke-5

- g) Pedoman Pelayanan Kesehatan Keluarga di Masa Pandemi Covid-19;
- h) Pedoman Dukungan Kesehatan Jiwa dan Psikososial pada Pandemi Covid-19;
- i) Panduan Kegiatan Menjaga Kebersihan Lingkungan dan Langkah-langkah Disinfeksi dalam Rangka Pencegahan Penularan Covid-19;
- j) Panduan Penyiapan Fasilitas *Shelter* untuk Karantina dan Isolasi Terkait Covid-19 Berbasis Komunitas;
- k) Protokol Pencegahan Penularan Covid-19 Bagi Aparat yang Melaksanakan Tugas Pengamanan dan Penertiban dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19;
- l) Protokol Penanganan Covid-19 di Tempat Kerja, Sektor Jasa, dan Perdagangan (Area Publik) dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha; dan
- m) Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19 dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi;

2. Manfaat Penerapan Protokol Kesehatan Covid-19

Menurut Dr. Nurmala Kartini Pandjaitan Sjahrir yang merupakan Antropolog dan Penasehat *Asean Institute for Peace and Reconciliation* Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia bahwa beradaptasi dengan situasi atau keadaan yang baru bukan hal yang mudah untuk dijalani oleh setiap orang, namun setidaknya ada 5 (lima) hal positif yang dapat dirasakan dalam kehidupan berbangsa di Indonesia ketika mengejawantahkan protokol kesehatan menjadi bagian dari menjalankan aktivitas sehari-hari, yakni⁵:

- a) Disiplin protokol kesehatan akan membuat perilaku hidup bersih dan higienis menjadi budaya bangsa, sehingga dengan

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=0p2yS0GuGZA> / Konferensi pers Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 oleh dr. Reisa Broto Asmoro selaku Tim Komunikasi Publik GT PCC-19 Nasional pada 11 Juli 2020.

hal tersebut akan mendorong pengurangan wabah penyakit yang bukan saja terbatas pada Covid-19, namun setiap potensi wabah di masyarakat;

- b) Konektivitas masyarakat akan semakin tinggi dikarenakan masuk pada proses digitalisasi mengingat Indonesia adalah negara kepulauan kurang lebih 13.000 pulau yang membutuhkan akses komunikasi yang lancar dan Covid-19 tidak dipandang sebagai penghalang komunikasi ataupun interaksi akan tetapi merekayasa pola komunikasi tersebut menjadi via *online* yang lebih intens dari *offline*;
- c) Penundaan perjalanan membuahkan hasil baik yang lebih ramah lingkungan, karena mobilisasi masyarakat jauh berkurang dari kondisi normal sehingga emisi yang dihasilkan oleh kendaraan bermotor menjadi berkurang dan hal ini baik untuk kualitas udara;
- d) Agenda pembangunan yang berkelanjutan dapat terus dilanjutkan menuju kota masa depan yang diidamkan, sebab dengan tinggi angka konektivitas masyarakat dengan kualitas lingkungan yang baik merupakan cerminan dari kota masa depan; dan
- e) Solidaritas dan budaya gotong royong yang menjadi ciri khas bangsa nusantara mengalami penguatan sebab dengan adanya Covid-19 ini memang menghantam berbagai aspek kehidupan termasuk perekonomian nasional, namun tidak dapat dihitung telah berapa milyar rupiah donasi terkumpul, jutaan relawan baik dari para tenaga kesehatan maupun masyarakat saling membantu untuk meringankan beban sesama yang terdampak Covid-19.

Sehingga menurut Penulis implementasi protokol kesehatan di tengah masyarakat harus dimaknai bukan sebagai sebuah ketaatan kita kepada ketentuan pemerintah sebagai warga negara

yang baik, namun dipandang sebagai sesuatu yang mendatangkan manfaat bagi kehidupan bermasyarakat. Mulai dari sisi pembiasaan untuk menerapkan Perilaku Hidup Sehat dan Bersih (PHBS) yang sejak lama digaungkan oleh pemerintah namun masih terkendala dalam mengimplementasikannya, percepatan proses digitalisasi yang awalnya diprediksi sistem rapat, belajar mengajar, dan lainnya dengan metode “dalam jaringan” (daring) baru dapat dirasakan oleh Indonesia sepuluh atau dua puluh tahun lagi, namun kini di 2020 aktivitas-aktivitas tersebut sedikit demi sedikit mulai menyesuaikan diri dengan situasi dan keadaan pandemi.

3. Pencegahan Covid-19 pada Kegiatan Jasa Konstruksi

Sejak ditetapkan menjadi pandemi oleh *World Health Organization* (WHO), Covid-19 telah mempengaruhi segala aspek kehidupan di hampir seluruh penjuru dunia, baik aspek ekonomi, politik, sosial, budaya, dan juga termasuk hukum. Kelumpuhan berbagai aspek tersebut menyebabkan pembangunan menjadi terkendala, sehingga penyelenggaraan sektor jasa konstruksi perlu dilakukan penyesuaian. Banyak hal yang dikhawatirkan, utamanya akan memicu klaster penyebaran baru di lokasi proyek konstruksi. Kelesuan perekonomian ini tentunya mempengaruhi rantai kehidupan dari para tukang yang menggantungkan kehidupan mereka pada bidang tersebut. Selain itu para produsen maupun distributor berbagai material maupun peralatan merasakan hal yang sama.

Kebijakan pencegahan penyebaran Covid-19 pada lokasi proyek konstruksi diuraikan dalam Instruksi Menteri PUPR (Inmen PUPR) Nomor: 02/IN/M/2020 tentang Protokol Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi. Berikut ini ada uraian yang

tertuang dalam lampiran satu Inmen PUPR 2/2020 tentang Protokol Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi tersebut:

a) Pembentukan Satuan Tugas Pencegahan Covid-19

Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dibebankan kewajiban membentuk satgas pencegahan Covid-19. Satgas tersebut dibentuk oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) yang sedikitnya berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang merangkap anggota dan 4 (empat) orang anggota yang merupakan representasi Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa.

Inmen PUPR Nomor 2 Tahun 2020 ini memberikan tugas, tanggung jawab, serta kewenangan kepada satgas untuk melakukan sosialisasi, pembelajaran (edukasi), promosi teknik, metode atau pelaksanaan pencegahan Covid-19 di lapangan, melakukan koordinasi dengan Satgas Penanggulangan Covid-19 Kementerian PUPR dalam hal identifikasi potensi bahaya Covid-19 di lapangan, melakukan pemeriksaan terkait potensi terinfeksi Covid-19 kepada semua pekerja dan tamu proyek, pemantauan kondisi kesehatan pekerja dan pengendalian mobilisasi maupun demobilisasi pekerja, pemberian vitamin dan nutrisi tambahan guna peningkatan imunitas pekerja, pengadaan Fasilitas Kesehatan di lapangan, serta melaporkan kepada PPK dalam hal telah ditemukan pekerja positif dan/atau berstatus Pasien Dalam Pengawasan (PDP) dan merekomendasikan dilakukan penghentian kegiatan sementara.

b) Identifikasi Potensi Bahaya Covid-19 di Lapangan

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas bahwa satgas di lapangan diminta melakukan koordinasi dengan Satgas

Penanggulangan Covid-19 Kementerian PUPR dalam hal menentukan 3 (tiga) hal, yaitu (i) identifikasi potensi risiko lokasi proyek terhadap pusat penyebaran Covid-19 di daerah bersangkutan; (ii) kesesuaian fasilitas kesehatan di lapangan dengan protokol penanganan Covid-19 yang dikeluarkan oleh Pemerintah; dan (iii) melakukan tindak lanjut terhadap penyelenggaraan jasa konstruksi.

Apabila dalam penyelenggaraan jasa konstruksi tersebut ditemukan indikasi risiko tinggi akibat lokasi proyek berada pada pusat sebaran atau ditemukan pekerja yang positif dan/atau berstatus PDP atau bahkan pimpinan Kementerian/Lembaga/Instansi/Kepala Daerah (K/L/I/KD) telah mengeluarkan peraturan untuk menghentikan kegiatan sementara akibat keadaan kahar, maka penyelenggaraan jasa konstruksi tersebut dapat saja dilakukan penghentian sementara dengan alasan Keadaan Kahar yang telah ditentukan tersebut. Penghentian sementara penyelenggaraan jasa konstruksi yang dimaksud tentunya dilakukan sesuai dengan skema yang ditentukan oleh Inmen PUPR Nomor 2 Tahun 2020.

Namun, apabila penyelenggaraan jasa konstruksi tersebut bersifat penting dan mendesak, maka penyelenggaran jasa konstruksi tersebut dapat saja diteruskan dengan memenuhi 2 (dua) ketentuan, yaitu;

- i. Mendapatkan persetujuan dari Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; dan
- ii. Melaksanakan protokol pencegahan Covid-10 dengan disiplin tinggi dan dilaporkan secara berkala oleh Satgas Pencegahan Covid-19.

c) Penyediaan Fasilitas Kesehatan di Lapangan

Inmen PUPR Nomor 2 Tahun 2020 memberikan kewajiban kepada seluruh Penyedia Jasa untuk menyediakan ruang klinik kesehatan di lapangan yang dilengkapi dengan sarana kesehatan yang memadai, antara lain tabung oksigen, pengukur suhu nirsentuh (*thermoscan*), pengukur tekanan darah, obat-obatan, pencuci tangan (air, sabun, dan *hand sanitizer*), tisu, masker di kantor dan lapangan bagi seluruh pekerja dan tamu serta menghadirkan petugas medis untuk menangani hal yang tidak diinginkan yang bisa saja terjadi sewaktu-waktu. Di samping itu juga Penyedia Jasa berkewajiban untuk memiliki kerja sama operasional perlindungan kesehatan dan pencegahan Covid-19 dengan rumah sakit maupun pusat kesehatan masyarakat terdekat untuk tindakan darurat. Dalam hal memberikan kekebalan antibodi bagi para pekerja, maka Penyedia Jasa juga diwajibkan untuk menyediakan vaksin, vitamin, dan nutrisi tambahan lainnya.

d) Pelaksanaan Pencegahan Covid-19 di Lapangan

Pada tahapan pelaksanaan ini dituntut bagi satgas untuk memasang poster baik yang digital maupun cetak mengenai anjuran pencegahan Covid-19 kemudian dipasang di tempat-tempat strategis di lokasi proyek. Satgas juga bekerja sama dengan petugas medis untuk mengkampanyekan teknis pencegahan Covid-19 dalam setiap kegiatan penyuluhan K3 pagi hari (*safety morning talk*). Secara rutin bersama petugas keamanan melakukan pengukuran suhu tubuh kepada seluruh pekerja dan karyawan baik pagi, siang dan sore. Apabila ditemukan pekerja, karyawan, maupun tamu yang memiliki suhu tubuh lebih dari 38 derajat *celcius*, maka tidak

diperkenankan untuk memasuki lokasi proyek. Terlebih lagi apabila ditemukan PDP Covid-19 di lokasi proyek, maka pelaksanaan pekerjaan harus diberhentikan sementara oleh Pengguna Jasa dan/atau Penyedia Jasa paling singkat 14 (empat belas) hari kerja. Kemudian, petugas medis dibantu petugas keamanan melakukan evakuasi dan penyemprotan desinfektan pada seluruh tempat, fasilitas dan peralatan kerja, serta melakukan pengecekan kesehatan dan isolasi bagi setiap orang yang pernah melakukan kontak fisik dengan PDP tersebut.

Berikut ini bagan protokol pencegahan penyebaran Covid-19 dalam penyelenggaraan jasa konstruksi sesuai dengan Inmen PUPR 2/2020:



Gambar 1: Protokol Pencegahan Penyebaran Covid-19 dalam Penyelenggaraan Jasa Konstruksi

4. Dasar Hukum Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Provinsi Gorontalo

Dalam rangka melakukan pemutusan rantai penyebaran Covid-19 maka Presiden Republik Indonesia secara tegas telah menekankan kepada para Kepala Daerah seluruh Indonesia untuk

mengambil langkah cepat dan tepat. Berkaitan dengan hal tersebut, Gubernur Gorontalo menerbitkan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pedoman Pendisiplinan Protokol Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Menuju Tatanan Normal Baru di Provinsi Gorontalo (Pergub Gorontalo 23/2020). Pembentukan Pergub Gorontalo 23/2020 tersebut diharapkan akan membentuk perilaku hidup baru bagi masyarakat Gorontalo sesuai tatanan normal baru.

Pergub Gorontalo 23/2020 menjabarkan mengenai pembagian tugas dan kewenangan secara umum bagi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo dalam melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian penyebaran Covid-19 di Gorontalo. Secara spesifik Pasal 4 dalam Pergub Gorontalo tersebut menjelaskan sebagai berikut:

- a) Untuk Pemerintah Provinsi Gorontalo akan terjun langsung melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian berbasis data dan fakta yang ditemukan langsung di lapangan terhadap pendisiplinan protokol pencegahan Covid-19 pada kegiatan setiap orang dalam melakukan aktivitas keluar dan/atau masuk wilayah Provinsi Gorontalo;
- b) Kemudian Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian berbasis data dan fakta yang ditemukan langsung di lapangan terhadap pendisiplinan protokol pencegahan Covid-19 pada kegiatan di luar rumah yang masih berada dalam wilayah Provinsi Gorontalo.

Dalam pelaksanaannya, antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus melakukan evaluasi terhadap pembinaan, pengawasan, dan pengendalian yang telah dilaksanakan. Di mana terlebih dahulu Pemerintah Kabupaten/Kota

yang berada dalam wilayah Provinsi Gorontalo menyusun hasil evaluasi yang telah dilakukan, kemudian hasil dari evaluasi tersebut dilaporkan kepada Gubernur.

Terdapat Tim Gabungan yang akan melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap pendisiplinan protokol pencegahan Covid-19. Pembagian kewenangan pembentukannya sesuai dengan lingkup masing-masing. Tim Gabungan y terdiri atas Organisasi Perangkat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota), Kementerian/Lembaga, Unsur TNI/Polri, Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama.

Terdapat beberapa sasaran aktivitas masyarakat di luar rumah, yakni:

- a) Pelaksanaan pembelajaran di sekolah/institusi pendidikan lainnya;
- b) Pelaksanaan kegiatan di tempat kerja;
 - i. Kegiatan kerja perkantoran/industri;
 - ii. Kegiatan kerja penyediaan makanan dan minuman;
 - iii. Kegiatan kerja perhotelan;
 - iv. Kegiatan kerja konstruksi;**
 - v. Kegiatan kerja pelabuhan perikanan atau Tempat Pelelangan Ikan (TPI);
 - vi. Kegiatan kerja pertanian;
- c) Pelaksanaan kegiatan di rumah ibadah;
- d) Pelaksanaan kegiatan di tempat atau fasilitas umum;
- e) Pelaksanaan kegiatan sosial dan budaya (pertemuan politik/hajatan/pemakaman dan/atau takziah kematian/perayaan hari besar/pagelaran/konser maupun kegiatan pariwisata); dan
- f) Pergerakan orang/barang menggunakan moda transportasi di wilayah Provinsi.

Pada lampiran Pergub Gorontalo 23/2020 terdapat poin yang mengatur mengenai pelaksanaan kegiatan di tempat kerja khususnya pekerjaan konstruksi. Pergub Gorontalo 23/2020 menentukan bahwa

- a) Pada tahapan pra-kondisi OPD Teknis Terkait Kabupaten/Kota melakukan edukasi, sosialisasi, simulasi protokol kesehatan kepada pelaku kegiatan konstruksi dan memastikan dipahami dengan baik.
- b) Pada evaluasi:
 - 1) OPD Teknis Terkait Kabupaten/Kota melakukan evaluasi dan verifikasi terhadap kesiapan pelaku kegiatan konstruksi khususnya fasilitas yang *hygiene* sesuai standar protokol kesehatan;
 - 2) Saat dilaksanakannya kegiatan konstruksi, OPD Teknis Terkait Kabupaten/Kota melakukan monitoring evaluasi dan pendisiplinan terhadap pelaksanaan protokol kesehatan bagi kegiatan konstruksi;
 - 3) Hasil evaluasi akan dijadikan bahan untuk perbaikan atau untuk memutuskan kegiatan konstruksi terus berjalan/tidak berjalan, oleh karena keterbatasan sarana prasarana dan hal-hal teknis serta non-teknis lainnya dalam penerapan protokol kesehatan.
- c) mengharuskan pimpinan dan karyawan yang menjalankan aktifitas jasa konstruksi untuk mematuhi beberapa hal demi terciptanya keselamatan dan kesehatan kerja pada proyek konstruksi, yaitu:
 - 1) Menunjuk penanggung jawab dalam pelaksanaan pencegahan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di kawasan proyek;
 - 2) Membatasi kegiatan dan interaksi pekerja hanya dilakukan dalam kawasan proyek;

- 3) Menyediakan tempat tinggal dan kebutuhan sehari-hari seluruh pekerja selama berada di kawasan proyek;
 - 4) Menyediakan ruang kesehatan di tempat kerja yang dilengkapi dengan sarana kesehatan yang memadai;
 - 5) Mengharuskan pekerja menggunakan masker, sarung tangan dan pakaian kerja sesuai pedoman keselamatan dan kesehatan kerja;
 - 6) Mengharuskan cuci tangan dengan sabun dan/atau pembersih tangan (*hand sanitizer*) termasuk menyediakan fasilitas cuci tangan yang memadai dan mudah diakses pada tempat kerja;
 - 7) Melarang setiap orang, baik pekerja maupun tamu yang memiliki suhu badan di atas normal untuk berada di dalam lokasi kerja;
 - 8) Melakukan pemantauan secara berkala terhadap kesehatan pekerja selama berada di kawasan proyek;
- d) Menyampaikan penjelasan, anjuran, kampanye, promosi teknik pencegahan Covid-19 dalam kegiatan penyuluhan Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3) pagi hari atau *safety morning talk*; dan
- e) Mengatur waktu kerja tidak terlalu panjang (lembur) karena dapat menurunkan imunitas tubuh.

B. Jasa Konstruksi

1. Pengertian Jasa Konstruksi

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah dilakukan ubah dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja *junto* Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi bahwa

“Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi konstruksi dan/atau pekerjaan konstruksi”. Jasa konsultasi konstruksi yang dimaksud adalah layanan keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pengkajian, perencanaan, perancangan, pengawasan, dan manajemen penyelenggaraan konstruksi suatu bangunan.⁶ Kemudian yang dimaksud dengan pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian kegiatan yang meliputi pembangunan, pengoperasian, pemeliharaan, pembongkaran, dan pembangunan kembali suatu bangunan.⁷

Penyelenggaraan jasa konstruksi ditujukan untuk; (i) memberikan arah pertumbuhan dan perkembangan jasa konstruksi untuk mewujudkan struktur usaha yang kukuh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil jasa konstruksi yang berkualitas; (ii) mewujudkan ketertiban penyelenggaraan jasa konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara Pengguna Jasa dan Penyedia Jasa dalam menjalankan hak dan kewajiban, serta meningkatkan kepatuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (iii) mewujudkan peningkatan partisipasi masyarakat di bidang jasa konstruksi; (iv) menata sistem jasa konstruksi yang mampu mewujudkan keselamatan publik dan menciptakan kenyamanan lingkungan terbangun; (v) menjamin tata kelola penyelenggaraan jasa konstruksi yang baik; dan (vi) menciptakan integrasi nilai tambah dari seluruh tahapan penyelenggaraan jasa konstruksi.⁸

Penyelenggaraan jasa konstruksi adalah untuk aktivitas pembangunan nasional yang ingin mewujudkan masyarakat

⁶ Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah dilakukan ubah dalam Undang-undangan Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

⁷ Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah dilakukan ubah dalam Undang-undangan Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

⁸ Pasal 3 huruf (a) sampai huruf (f) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah dilakukan ubah dalam Undang-undangan Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Indonesia yang adil dan makmur serta sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sektor jasa konstruksi merupakan kegiatan masyarakat dalam mewujudkan bangunan yang berfungsi sebagai pendukung atau prasarana/saran aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan dan menunjang terwujudnya tujuan nasional.⁹ Selain itu juga untuk mendorong majunya berbagai industri yang bergerak pada bidang barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam penyelenggaraan Jasa Konstruksi itu sendiri serta menjadi tumpuan dalam menopang perekonomian nasional.

2. Penyelenggaraan Jasa Konstruksi di Tengah Pandemi Covid-19

Penyelenggaraan jasa konstruksi sebagai bagian dari aktivitas pembangunan nasional yang bertujuan mewujudkan masyarakat Indonesia yang memiliki standar hidup layak sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sektor jasa konstruksi tidak lepas dari dampak Pandemi Covid-19. Mengingat pelaksanaan jasa konstruksi di lapangan menimbulkan interaksi yang intens antar kontraktor pelaksana, konsultan pengawas, pengguna jasa, dan lebih utama para pekerja. Langkah awal yang dapat diambil adalah melakukan pengendalian dan pencegahan melalui cara melakukan pemetaan potensi paparan Covid-19 pada setiap pekerjaan. Pemetaan tersebut dapat dilakukan dengan membagi dalam 3 (tiga) tingkatan risiko, yaitu:¹⁰

⁹ Billy W. L. Masinambow dan Pierre H. Gosal, 2020, "*Tantangan dan Peluang Dunia Jasa Konstruksi di Tengah Pandemi Covid-19*", Jurnal Media Matrasain Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Sulawesi Utara, Vol. 17 No. 1 Maret 2020, hal. 10

¹⁰ Ratih Fitriani, 2020, *Mengintip Panduan Pengendalian Covid-19 Sektor Konstruksi oleh OSHA*, Buletin Konstruksi Direktorat Jenderal Bina Konstruksi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI., Edisi 4 Tahun 2020, hal. 5

- a) Tingkat Rendah (*low level*), yaitu pekerjaan yang dapat dilakukan dengan jarak antar pekerja tidak berdekatan, minimal 6 feet atau setara dengan 1,8 meter dan sedikit melakukan kontak dengan masyarakat, tamu, atau pengguna jasa;
- b) Tingkat Sedang (*medium level*), yaitu pekerjaan yang mengharuskan para pekerja untuk beraktivitas saling berdekatan dengan jarak maksimal 1,8 meter dan mengharuskan para pekerja untuk melakukan kontak dengan masyarakat, tamu, atau pengguna jasa;
- c) Tingkat Tinggi (*high level*), yaitu pekerjaan yang berada dalam satu ruangan dengan jarak yang tidak lagi dapat dikendalikan, kontak antar pekerja dengan tamu, masyarakat, atau pengguna jasa sangat erat, dan terdapat *suspect* Covid-19 di antara mereka.

Pengaturan mengenai penggunaan Alat Pelindung Diri (APD) telah ditentukan dan harus dipatuhi demi keselamatan, keamanan, dan kesehatan kerja. Namun, pada masa Pandemi Covid-19 ini dibutuhkan APD lebih untuk mengendalikan dan mengantisipasi penyebaran Covid-19 di lokasi proyek konstruksi. Terlebih pada lokasi proyek yang berada pada kawasan dengan tingkat penularan Covid-19 yang tinggi. APD yang dimaksud dapat mencakup sarung tangan, pelindung mata dan/atau pelindung wajah. Ketika pekerja membutuhkan APD, maka penyedia jasa berkewajiban untuk memenuhinya demi mematuhi standar *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) untuk APD dalam pekerjaan konstruksi (*Safety and Health Regulation for Construction: 29 CFR 1926 Subpart E*).¹¹

Penegakan pendisiplinan protokol kesehatan yang pada umum diterapkan di setiap negara di dunia adalah menjaga jarak,

¹¹ *Ibid*, hal 6.

memakai masker, menghindari kerumunan, mencuci tangan, dan menjaga kebersihan. Diperlukan kesadaran bersama untuk dapat menanggulangi penyebaran virus yang meluluhlantakkan perputaran roda perekonomian. Tercatat bahwa Kementerian Keuangan telah mengalokasikan Rp.686,1 Triliun untuk penanganan Covid-19. Anggaran tersebut ditujukan pada kegiatan kesehatan, perlindungan sosial, insentif usaha, UMKM, pembiayaan korporasi, sektoral Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Dari total anggaran tersebut dialokasikan sejumlah Rp.598,65 Triliun untuk biaya Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).¹²

Kegiatan ekonomi nasional sejak Pandemi Covid-19 mengalami fase terburuk dalam beberapa dekade terakhir dan dapat dikualifikasikan sebagai yang terburuk sepanjang sejarah perekonomian di Indonesia. Pada Triwulan IV 2019 tercatat pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar 4,97%, kemudian pada Triwulan I 2020 turun menjadi 2,97%, Triwulan II 2020 sebesar -5,32%, Triwulan III 2020 sebesar -3,49%, dan Triwulan IV 2020 sebesar 2,07%.¹³ Sektor jasa konstruksi memberikan kontribusi sebesar 10,7% terhadap PDB¹⁴, namun grafik pertumbuhannya menurun drastis menjadi -3,26% pada Triwulan IV Tahun 2020.¹⁵ Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melakukan perubahan arah kebijakan sejak diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2020 Tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Melalui Peraturan Presiden

¹² Meylina Hasbullah, *Op.cit.* hlm. 13

¹³ Berita Resmi Statistik No. 85/11/Th.XXIII, 5 November 2020 dan Berita Resmi Statistik No. 13/02/Th. XXIV, 5 Februari 2021.

¹⁴ Meylina Hasbullah, *Loc.cit*

¹⁵ Berita Resmi Statistik No. 13/02/Th. XXIV, 5 Februari 2021.

tersebut Menteri PUPR melakukan percepatan penyiapan dan pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan selama Pandemi Covid-19.¹⁶

Pemerintah berupaya keras untuk meminimalisir dampak yang ditimbulkan oleh Covid-19 sehingga melakukan re-alokasi program dan anggaran pada Tahun Anggaran 2020 sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. *Refocusing* dan realokasi anggaran tersebut diperuntukkan bagi aktivitas penanganan dan mitigasi dampak Covid-19 di Indonesia, sebagai berikut:¹⁷

a) Penanganan Covid-19;

Beberapa program pembangunan dan percepatan kegiatan konstruksi di tengah Pandemi Covid-19 di Indonesia yang digagas oleh Pemerintah sebagai berikut:

- 1) Pembangunan fasilitas penampungan/observasi karantina di Pulau Galang, Batam Kepulauan Riau;
- 2) Rehabilitasi dan Renovasi (Operasionalsasi) Wisma Atlet Kemayoran DKI Jakarta untuk Rumah Sakit Darurat;
- 3) Penyelesaian Rumah Sakit Akademisi Universitas Gadjah Mada untuk Rumah Sakit Rujukan Penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 4) Pembangunan Ruang Isolasi Rumah Sakit Lamongan dan Penanganan Rumah Sakit Blak Numfor.

¹⁶ Meylina Hasbullah, *Loc.cit.*

¹⁷ Meylina Hasbullah, *Op.cit.*, hlm. 14

b) Mitigasi Dampak Covid-19;

Berikut ini merupakan langkah mitigasi dampak dari penyebaran Covid-19 yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia:

- 1) Program padat karya tunai, antara lain:
 - i) Program Percepatan Tata Guna Air (P3TGAI), pembuatan;
 - ii) pembuatan Akuifer Buatan Simpanan Air Hujan (ABSAH);
 - iii) Preservas Jalan;
 - iv) Rumah Swadaya;
 - v) Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas);
 - vi) Sanitasi Berbasis Masyarakat (Sanimas);
 - vii) Tempat Pengelolaan Sampah - *Reduce, Reuse, Recycle* (TPS-3R);
 - viii) Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW); dan
 - ix) Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).
- 2) Kegiatan reguler dengan pola padat karya, antara lain
 - i) OP Sungai dan Saluran Banjir;
 - ii) Pengembangan/rehab Irigasi;
 - iii) Pemeliharaan Rutin Jalan dan Jembatan;
 - iv) OP Jalan Bebas Hambatan;
 - v) Preservasi Jalan Nasional;
 - vi) Pembangunan dan Rehabilitasi Prasarana Pendidikan.

Pada prinsipnya penyelenggaraan jasa konstruksi di masa pandemi Covid-19 secara hukum yang berlaku di Indonesia saat ini diperbolehkan sepanjang mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditentukan yang sejalan dengan upaya pendisiplinan

pengecegan dan pengendalian Covid-19 serta upaya Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) pasca pandemi Covid-19 ini.

Diperlukan penyesuaian implementasi proyek konstruksi dengan suasana *new normal*. Dampak pandemi bagi sektor jasa konstruksi yang mulai terasa dan perlu diantisipasi meluasnya dampak tersebut dengan beberapa cara berikut:¹⁸

- a) Pemotongan dan perubahan alokasi anggaran Kementerian PUPR untuk penanganan Covid-19;
- b) Keterlambatan penyelesaian proyek, yang disebabkan oleh:
 - i) Pemberhentian pekerjaan sementara bagi proyek yang berada pada zona merah;
 - ii) Kendala dalam proses mobilisasi dan ketersediaan tenaga kerja/material/peralatan.
- c) Pemberlakuan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan menertibkan jaga jarak, sehingga menyebabkan meningkatnya biaya pelaksanaan pada pekerjaan konstruksi (mobilisasi material, pekerja, material); dan
- d) Penyelenggaraan jasa konstruksi dalam masa pandemi Covid-19 berpotensi lebih besar memuat masalah dan terjadi sengketa konstruksi di lapangan.

C. Tinjauan Umum Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Victor M. Situmorang mengemukakan pendapatnya bahwa pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai.¹⁹ Pengawasan dapat juga dipahami dengan kontrol dan merupakan langkah preventif

¹⁸ Meylina Hasbullah, 2020, *Stay at Home if You Can, Go to Work if You Must*, Buletin Konstruksi Direktorat Jenderal Bina Konstruksi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI., Edisi 4 Tahun 2020, hal. 14.

¹⁹ Makmur, 2015, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, hal 175.

untuk memaksakan kepatuhan yang mana berbeda dengan sanksi yang merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan warga negara terhadap ketentuan-ketentuan norma yang disusun oleh pemerintah yang berdaulat.²⁰

Paulus Effendi Lotulung menjelaskan bahwa ada beberapa bentuk pengawasan yang dikenal dalam hukum administrasi negara yaitu dilihat dari sisi kedudukan badan atau organ yang mengimplementasikan pengontrolan terhadap badan atau organ yang dikontrol. Karakteristik kontrol yang diterapkan pada hukum administrasi menurut Paulus Effendi Lotulung mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:²¹

- 1) *Ekstern* yaitu dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan;
- 2) *A-posteriori* yaitu selalu dilakukan setelah terjadinya perbuatan yang dikontrol;
- 3) *Kontrol segi hukum* yaitu hanya menilai dari segi hukumnya saja.

Bentuk kontrol dapat berupa kontrol dari dalam (internal) dan kontrol dari luar (eksternal), sebagai berikut:

- 1) Kontrol dalam (internal) adalah aktivitas pengawasan dilakukan oleh badan yang berdasarkan struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri;
- 2) Kontrol luar (eksternal) adalah aktivitas pengawasan diperankan oleh struktural yang berada di luar pemerintah.

Di samping itu dapat pula dilihat dari sisi objek yang diawasi, yakni terdiri atas kontrol hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol kemanfaatan (*doelmatigheid*), sebagai berikut:

²⁰ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 70.

²¹ Ridwan HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 297

- 1) Kontrol hukum (*rechtmatigheid*) adalah bertujuan menilai segi-segi atau bagian yang mempertimbangkan hal-hal aspek legal (*rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah);
- 2) Kontrol kemanfaatan (*doelmatigheid*) adalah bertujuan menilai benar tidaknya tindakan pemerintah dari hal-hal aspek kebermanfaatannya.

Sehingga dapat dipahami bahwa pengawasan adalah suatu proses pemantauan atas pelaksanaan ketentuan peraturan ataupun keputusan yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang untuk memastikan bahwa hal yang telah ditentukan sebelumnya tersebut dapat berjalan sesuai dengan perencanaan.

2. Tujuan Pengawasan

Menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, tujuan pengawasan adalah sebagai berikut:²²

- a. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, dan perintah;
- b. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
- c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
- d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan; dan
- e. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Selain itu Saefullah Sule dan Erni Tri Kurniawan mengemukakan bahwa ada 4 (empat) tujuan pengawasan, yakni adaptasi lingkungan, meminimumkan kegagalan, meminimumkan biaya, dan mengantisipasi kompleksitas dari organisasi.²³ Sehingga, dipahami bahwa tujuan pengawasan adalah untuk

²² Herma Yanti, 2004, *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-undangan Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 40

²³ Saefullah Sule dan Erni Tri Kurniawan, 2005, *Pengantar Manajemen*, Prenada Media, Jakarta. Hal. 318-319

menjamin tercapainya apa yang telah direncanakan sebelum ketentuan/keputusan atau peraturan pemerintah diterbitkan.

3. Fungsi Pengawasan

Pada dasarnya fungsi pengawasan adalah proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang direncanakan dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya, kemudian pengawasan juga berfungsi untuk mengidentifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai.²⁴

Saefullah Sule dan Erni Tri Kurniawan juga menambahkan bahwa fungsi pengawasan terdiri atas:²⁵

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab dari pegawai atau badan yang diberikan tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan;
- b. Mendidik pegawai atau badan agar melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan;
- c. Mencegah terjadinya kelalaian, kelemahan, dan penyimpangan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan; dan
- d. Memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar dalam pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

²⁴ *Ibid*, hlm 317

²⁵ *Ibid*, hlm. 317

4. Jenis-jenis Pengawasan

Berikut adalah jenis-jenis pengawasan²⁶:

- a. Pengawasan ditinjau dari segi kedudukan badan atau organ yang melaksanakan pengawasan;
 - 1) **Pengawasan Intern**, yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh suatu badan/lembaga/organ yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Umumnya dilakukan oleh atasan kepada bawahan berdasarkan hierarki struktur organisasi. Jenis pengawasan ini dilakukan dengan cara berikut:
 - i. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan langsung, baik pada tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
 - ii. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.
 - 2) **Pengawasan Ekstern**, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga/organ yang secara struktural berada di luar pemerintah (eksekutif). Misalnya Badan Pengawas Keuangan (BPK) menjadi salah satu perangkat pengawas ekstern terhadap pemerintah, sebab BPK berada di luar dari struktur pemerintah (eksekutif).
- b. Pengawasan ditinjau dari segi waktu pelaksanaan;
 - 1) **Pengawasan Preventif** atau *apriori*, yaitu pengawasan yang dilaksanakan sebelum diterbitkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah. Pengawasan preventif berkaitan dengan pengesahan (*goedkeuring*) suatu norma hukum seperti peraturan daerah atau keputusan kepala daerah.²⁷

²⁶ Achmad Sodik Sudrajat, 2010, *Konsep dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dihubungkan dengan Hakikat Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Administrasi Vol. VII Nomor 3 September 2010, Lembaga Pengembangan Administrasi STIA LAN Bandung, hal. 157-158

²⁷ Philipus M. Hadjon dkk, *Op.cit*, hal. 114

2) **Pengawasan Represif** atau **a posteriori**, yaitu pengawasan yang dilaksanakan setelah diterbitkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sehingga pada prinsipnya bersifat korektif dan memulihkan keadaan dari kekeliruan. Pengawasan represif dapat berbentuk penangguhan berlaku (*skorsing*) atau pembatalan (*vernietiging*), suatu peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang telah berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat dapat saja ditangguhkan atau bahkan dibatalkan apabila terbukti bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸

Selain jenis-jenis pengawasan yang telah diuraikan di atas, pengawasan juga dapat dilihat dari sisi hukum. Pengawasan dari sisi hukum disebut juga dengan istilah *rechtmatigheid*, yakni penilaian tentang sah atau tidak sahnya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pada umumnya jenis pengawasan tersebut digunakan pada bidang peradilan.

5. Indikator Pelaksanaan Pengawasan

Kemampuan dalam mengimplementasikan fungsi pengawasan atas ketentuan atau peraturan yang telah ditetapkan adalah menjadi faktor penentu dalam keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya. Apabila pelaksanaan pengawasan berjalan dengan baik, maka dapat dipastikan program kebijakan pemerintah tersebut juga mencapai keberhasilan. Arifin Abdul Rachman mengemukakan bahwa keberhasilan program pengawasan sendiri dapat ditinjau dari beberapa indikator sebagai berikut:²⁹

²⁸ *Ibid.*, hlm 115

²⁹ Arifin Abdul Rachman, 2001, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta, hal. 23

- a. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi, dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain:
 - 1) Rencana yang telah ditetapkan dapat memberikan gambaran adanya sasaran yang jelas dan terukur, hal ini terlihat dari keterkaitan antara rencana program dengan anggaran;
 - 2) Tugas dapat diselesaikan dengan perencanaan yang ada, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya.
- b. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap tanggungjawab pemerintah;
- c. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan, dan pungutan liar, antara lain:
 - 1) Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya;
 - 2) Berkurangnya tingkat kesalahan pelaksanaan tugas.

6. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan mengenai Pengawasan

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatur ketentuan mengenai pengawasan pada Pasal 35, bahwa:

- 1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal;
- 2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a) Pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

- b) Pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
- a) Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
 - b) Pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - c) Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten/Kota.

Pengawasan atasan langsung merupakan pengawasan yang dilaksanakan oleh pemimpin baik ada level pusat maupun level daerah. Sementara, pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilaksanakan secara fungsional oleh aparat pengawasan.³⁰

Dalam sudut pandang sebagai pembuat hukum atau peraturan, sangat penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tidak disertai izin. Namun, juga bagi tindakan-tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹ Pelarangan-pelarangan tersebut memerlukan pengawasan dari pemerintah guna memastikan pelaksanaan dari norma tersebut berjalan sebagaimana mestinya.

Lord Acton dalam pendapatnya mengemukakan bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Dipahami dalam pernyataan Acton bahwa setiap kekuasaan bahkan sekecil apapun tetap akan ada kecenderungan untuk

³⁰ Sujamto, 1996, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia, Cetakan Keempat*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 14.

³¹ Philipus M. Hadjon dkk, 2019, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 237.

disalahgunakan.³² Sehingga posisi dari pengawasan memegang peran yang sangat strategis untuk menjaga kesatuan bangsa dan negara dalam menjalankan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, karena pengawasan memuat indikasi sebagai “pembatas”, yakni keberadaan pengawasan ditetapkan secara ketat dan dapat mengancam kebebasan dan keotonomian daerah, oleh sebab itu diperlukan pengaturan dalam penyelenggaraan pengawasan dengan sebaik-baiknya. Dibutuhkan relevansi dan keselarasan pengaturan mengenai pengawasan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar menciptakan situasi kehidupan masyarakat yang berbasis pada ketentuan hukum positif di Indonesia.

6. Sanksi Hukum

a. Pengertian Sanksi Hukum

P. Borst pernah menyatakan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan bagi kelakuan atau perbuatan manusia di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dan bertujuan agar menimbulkan tata kedamaian atau keadilan. Pelaksanaan peraturan hukum itu dapat dipaksakan artinya bahwa hukum mempunyai sanksi, berupa ancaman dengan hukuman terhadap si pelanggar atau merupakan ganti-rugi bagi yang menderita.³³

Di samping itu, Hans Kelsen juga menyatakan bahwa, sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Hans Kelsen selalu memandang bahwa tiap norma akan berpacu pada sanksi.³⁴

³² Diana Halim Koentjoro, *op.cit*, hlm. 70.

³³ Soerjono Soekanto, 1985, *Teori Yang Murni Tentang Hukum*, PT. Alumni, Bandung, hal. 40

³⁴ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007, *Pengantar Ke Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 84.

Kemudian, J.B.J.M ten Berge dalam pendapatnya mengungkapkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi, keberadaan sanksi berperan penting guna memberikan jaminan penegakan hukum administrasi itu sendiri.³⁵

Dalam *Black's Law Dictionary* ditentukan bahwa sanksi (*sanction*) adalah "*a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*" atau diartikan secara bebas bahwa sanksi adalah sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan atas kegagalan dalam mematuhi sebuah hukum, peraturan ataupun perintah.

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup (akhir) yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.³⁶

Sehingga, dapat dipahami bahwa antara hukum dengan sanksi memiliki kaitan yang sangat erat satu sama lain. Sebab, hukum pada dasarnya memiliki sifat mengatur dan memaksa. Dalam hal hukum bersifat mengatur, maka terdapat berbagai larangan. Apabila larangan-larangan tersebut dilanggar, maka terdapat beberapa sanksi yang dapat dikenakan bagi yang melanggar. Sanksi hukum sendiri memiliki sifat memaksa dan dapat dimaknai sebagai sebuah reaksi bagi fenomena yang terjadi di tengah masyarakat atas apa yang dilakukan si

³⁵ Dalam Ivan Fauzani Raharja, 2014, "*Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*", Jurnal Inovatif Volume VII Nomor II Mei 2014, hal. 125.

³⁶ Philipus M. Hadjon dkk, *Loc.cit*.

pelanggar dan memberikan dampak kerugian bagi masyarakat sekitarnya. Maka, atas nama hukum terdapat pembolehan untuk memaksa menghukum si pelanggar meskipun yang bersangkutan tidak menghendaki hukuman tersebut. Setiap hukum atau norma sudah dapat dikualifikasikan menjadi *legal* ketika disertakan dengan sanksi dan dipastikan adanya relevansi (tidak menyalahi) hukum atau norma lainnya.

b. Jenis-jenis Sanksi Hukum

Berikut ini merupakan beberapa jenis sanksi hukum:

i. Sanksi Pidana

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan rujukan utama dalam penerapan hukum pidana di Indonesia. Menurut R. Soesilo bahwa dalam hukum pidana di Indonesia, sanksi hukum disebut juga sebagai hukuman. Sehingga dalam jenis-jenis dari sanksi atau hukuman dalam bidang hukum pidana dimuat dalam KUHP khususnya Pasal 10, yaitu:

1) Pidana Pokok;

- (a) Pidana mati;
- (b) Pidana penjara;
- (c) Pidana kurungan;
- (d) Pidana denda;
- (e) pidana tutupan.

2) Pidana Tambahan;

- (a) Pencabutan hak-hak tertentu;
- (b) Perampasan barang-barang tertentu;
- (c) Pengumuman putusan hakim.

Antara pidana pokok dengan pidana tambahan dapat dibedakan, yakni pidana pokok terlepas dari sanksi lain, artinya dapat dijatuhkan kepada orang yang dijatuhi sanksi tersebut secara mandiri. Sementara pidana tambahan

merupakan tambahan pada pidana pokok, artinya tidak dapat dijatuhkan tanpa adanya pidana pokok (tidak mandiri). Pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan secara bersamaan dengan penjatuhan pidana pokok yang sifatnya fakultatif, sehingga hakim tidak diharuskan menjatuhkan pidana tambahan tersebut.³⁷

ii. Sanksi Perdata

Berbeda dengan sanksi pada hukum pidana, sanksi pada hukum perdata ada disebabkan adanya tindakan yang melanggar dari kewajiban untuk memenuhi prestasi dan/atau hilangnya suatu keadaan hukum dengan diikuti terciptanya suatu keadaan hukum baru. Berikut ini beberapa bentuk sanksi yang dijatuhkan oleh majelis hakim pada hukum perdata;³⁸

- 1) **Putusan *constitutif***, merupakan putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan hukum baru. Contohnya adalah putusan perceraian suatu ikatan perkawinan.
- 2) **Putusan *condemnatoir***; adalah putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi kewajibannya. Contohnya adalah putusan hukum untuk wajib membayar kerugian pihak tertentu.
- 3) **Putusan *declaratoir***, yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum, menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Contohnya adalah putusan sengketa tanah atas penggugat atas kepemilikan yang sah.

³⁷ Yulies Tiena Masriani, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia, Cetakan Kelima*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 66.

³⁸ Syamsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta, hal. 193

Sehingga pada prinsipnya dalam hukum perdata, sanksi hukum dapat berupa:

- 1) Kewajiban untuk memenuhi prestasi atau kewajiban;
dan
- 2) Hilangnya suatu keadaan hukum yang diikuti oleh adanya keadaan hukum yang baru.

iii. **Sanksi Administratif**

Perkembangan kehidupan manusia dengan berbagai lika-liku membuat perilaku sosial manusia menjadi semakin kompleks. Ditambah lagi dengan digitalisasi kehidupan yang telah terasa saat ini, hampir setiap sisi kehidupan telah disentuh oleh teknologi. Bekerja tidak perlu lagi ke kantor, sekolah tidak perlu lagi ke sekolah, transaksi jual-beli tidak perlu lagi keluar ke swalayan atau pasar, transfer uang tidak perlu lagi jauh-jauh ke Anjungan Tunai Mandiri (ATM), dan yang terkini adalah Polisi tidak perlu lagi berdiri di setiap persimpangan jalan untuk mengecek ketertiban lalu lintas pengendara sebab sudah ada sistem *Electronic Traffic Law Enforcement* (E-TLE) yang diberlakukan sejak Maret 2021. Kompleksitas dan dinamika perkembangan berbagai sisi kehidupan manusia tersebut membutuhkan sanksi untuk dapat mengontrolnya dan satu-satunya sanksi yang paling penting diterapkan adalah sanksi administratif. Sanksi administratif yang dapat berupa pembatalan pemberian izin pasca diterbitkannya izin sementara (*preventif*) ataupun mencabut izin yang telah diberikan sebelumnya (*represif*), akan lebih efektif daripada memaksa seseorang atau sekelompok orang untuk

mematuhi ketentuan hukum atau norma dengan memberikan sanksi-sanksi pidana.³⁹

Dalam pendapatnya JJ. Oostembrink mengungkapkan bahwa sanksi administratif merupakan sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.⁴⁰ Menurut P. de Haan dkk menyatakan bahwa dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, di mana kewenangan ini berasal dari aturan administrasi tertulis dan tidak tertulis.⁴¹

Ridwan HR juga mengemukakan bahwa sanksi dalam Hukum Administrasi merupakan alat kekuasaan (*macht middelen*) yang bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*) yang dapat digunakan oleh pemerintah (*overheid*) sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat norma Hukum Administrasi Negara (*reactive op niet-naleving*).⁴² Sehingga berdasarkan definisi di atas, maka paling tidak ditemukan 4 (empat) unsur dalam sanksi administratif dalam hukum administrasi negara, yaitu:

- 1) Alat kekuasaan (*macht middelen*);
- 2) Bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*);
- 3) Digunakan oleh pemerintah (*overheid*); dan
- 4) Reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban (*reactive op niet-naleving*).

³⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidarta, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*. Penerbit Alumni, Bandung, hal. 47

⁴⁰ Dalam Ivan Fauzani Raharja, *Loc.cit.*

⁴¹ Dalam Ivan Fauzani Raharja, *ibid.*, hal. 125

⁴² Ridwan HR., *Op.cit.*, hlm. 315.

Keistimewaan sanksi administratif dibandingkan sanksi pada bidang hukum lainnya (pidana dan perdata), yakni sanksi administratif ditetapkan dan diterapkan oleh pejabat Tata Usaha Negara (TUN) secara langsung tanpa perlu melalui prosedur litigasi atau mekanisme peradilan di pengadilan.⁴³

Pada umumnya macam dan jenis sanksi administrasi telah dicantumkan dan ditentukan dengan jelas dan rinci dalam beberapa peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Berikut beberapa jenis sanksi hukum administrasi, yaitu:⁴⁴

- 1) Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
- 2) Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran, dan sebagainya);
- 3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*); dan
- 4) Pengenaan denda administratif (*administrative boete*).

Keempat sanksi administratif di atas tidak secara absolut dapat diterapkan pada setiap bidang administrasi negara tertentu. Dapat disesuaikan dengan kebutuhan lingkup administrasi negara tersebut.

Selaras dengan uraian di atas, sanksi dalam hukum administrasi negara dapat pula dilihat dari sisi sasarannya, yaitu:⁴⁵

- 1) Sanksi *reparatoir*, yaitu sanksi yang diberikan sebagai tanda reaksi terhadap pelanggaran norma, ditujukan agar terjadi pengembalian kondisi seperti semula (pra

⁴³ Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Cetakan ke-X*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 247.

⁴⁴ Ridwan HR., 2014, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Cetakan ke-11*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 303.

⁴⁵ Ridwan HR., *Op.cit*, hal 319.

pelanggaran). Contohnya penerapan *bestuursdwang* dan/atau *dwangsom*;

- 2) Sanksi *punitif*, yaitu sanksi yang bertujuan memberikan hukuman pada seseorang. Contohnya *administrative boete*;
- 3) Sanksi *regresif*, yaitu sanksi yang dibebankan sebagai bentuk reaksi ketidakpatuhan terhadap norma atau ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang telah diterbitkan sebelumnya. Contohnya penarikan kembali izin ataupun subsidi yang telah diberikan pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas maka perlu untuk memasang paradigma sebagai insan hukum bahwa keberadaan berbagai jenis sanksi tersebut adalah sangat penting. Perlu dilihat bukan saja mengenai efektifitas supremasi hukum dengan menilai **seberapa mampu pemerintah dalam menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi**, tapi juga untuk mengukur **seberapa sesuai norma-norma yang memuat sanksi tersebut telah sesuai atau relevan dengan kondisi *social-culture* masyarakat sekitar**. Sehingga, penciptaan norma harus disertai sanksi dan keberadaan norma yang dilengkapi dengan sanksi tersebut bukan asal-asalan dibuat tanpa melalui pengukuran kemampuan pemerintah dalam menerapkan sanksi dan kesesuaiannya dengan kondisi kehidupan masyarakat sekitarnya.