

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup> Sebagai negara hukum bahwa salah satu ciri dari negara hukum adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Negara hukum (*rechtstaat*) Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Makna yang terkandung dalam negara hukum bahwa semua subsistem penyelenggaraan negara Indonesia harus diatur oleh hukum, dan para penyelenggara negara harus tunduk pada hukum yang dibuat oleh negara Indonesia. Oleh karena hukum menjadi sandaran pengaturan sehingga terjamin ketertiban, keamanan, kenyamanan. Maka menjadi suatu hal yang penting untuk terciptanya dalam mewujudkan cita-cita negara hukum.

Penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun daerah memerlukan perangkat dan lembaga untuk menyelenggarakan berjalannya roda pemerintahan, yang mendukung adanya suatu koordinasi antara pelaku penyelenggara negara dengan masyarakat sebagai pelaksana pemerintahan. Dari waktu ke waktu perlu koordinasi antara pusat dan daerah secara konsisten dalam hal perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian sehingga tercipta situasi yang kondusif, sesuai standar operasional yang akan diterapkan dan digunakan. Sehingga tujuan negara secara nasional tercapai, sebagaimana yang tercantum di dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Tahun 1945, yaitu:

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa. Serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

Proses demokratisasi di jaman reformasi seperti dewasa ini dihubungkan *constitutional democracy* dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan hukum,<sup>3</sup> memang tidak dapat dilepaskan dengan konteks negara sebagai suatu negara hukum, oleh karena itu demokrasi dengan negara hukum dengan prinsip konstitusionalisme, sebenarnya tidak dapat dipisahkan. Carl J. Friedrich memperkenalkan sebuah istilah Negara Hukum dengan nama *constitutional state* atau *rechstaat*. Menurutny terdapat empat unsur untuk berdirinya *rechtsstaat*, yaitu:

- (1). Hak-hak manusia;
- (2). Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- (3). Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan;
- (4). Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Menurut Sjachran Basah mengenai pengertian hukum, meliputi :

*Direktif*, sebagai pengarah dalam membentuk masyarakat yang hendak di capai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. *Integratif*, sebagai pembina kesatuan bangsa. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara termasuk hasil-hasil pembangunan serta penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara. dan bermasyarakat. *Perspektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara ataupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara

---

<sup>2</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> Jimly Assidiqie, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Negara*, Jilid II, Jakarta: sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 11.

dan bermasyarakat. *Korektif*, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Negara hukum negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Bisa di pahami disini maknanya yaitu segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau dengan kata lain di atur oleh hukum. Negara hukum secara umum bahwa kekuasaan negara di batasi oleh hukum, segala sikap, tingkahlakunya, perbuatan baik yang dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Jhon Locke (1632-1704) di dalam bukunya *two treatis on civil Government* (1690) kekuasaan terbagi dalam (*distribution of power, machten scheidung*) yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif (*federatif power of commonwealth*). Menurut Montesquieu kewenangan absolut raja memerlukan pembatasan. Negara harus dipisahkan kekuasaannya masing-masing memiliki lapangan pekerjaan sendiri yang dipisahkan. Kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan eksekutif. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut diatas maka praktis demokrasi dalam negara harus berdasarkan pada *rule of law*, yang menurut Albert Van Dicey dalam *Intriduction to The Law of Constitution*, harus diperhatikan tiga unsur pokok yaitu:

1. Supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, artinya seseorang warga negara hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama di hadapan hukum;
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan. (Dicey, 1973:203)

Negara Indonesia berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) syarat-syarat dasar menurut Philipus M. Hadjon adalah adanya asas legalitas, adanya pembagian kekuasaan, dan adanya hak-hak dasar (*grondrechten*) yaitu hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk Undang-undang.

Bagi negara Indonesia tujuan negara dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang dasar (UUD) 1945, bahwa “negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia” sebagai ciri negara hukum formal dan “memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa”, sebagai ciri negara hukum material atau *welfare state*, sedangkan secara umum “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial” hal inilah yang merupakan cita-cita ideal filosofis bagi negara Indonesia. Perkembangan dan pengembangan hukum tidak lepas dengan kerangka berfikir hukum yang dimiliki manusia. Secara kenyataan hidup hukum adalah aturan berupa perundang-undangan, peraturan yang mengatur bisa memaksa agar seseorang itu patuh pada hukum, dengan kata lain tidak boleh bertentangan dengan hukum. Norma atau kaidah-kaidah hukum baru memiliki keberlakuannya. Jika kaidah itu berlandaskan pada suatu kaidah hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian muncul gambaran suatu sistem hukum sebagai suatu penataan hierarkies kaidah-kaidah hukum.<sup>4</sup> Perkembangan dan pengembangan hukum adalah urusan negara, dengan rakyat didalamnya.

“ Hukum itu adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu”. Pernyataan definisi Drs E. Utrecht, S.H. itu merupakan pegangan

---

<sup>4</sup> Hans Kelsen, 1945, *General Theory of law and state* (New York: Russel&Russell, hlm. 113.

semata yang maksudnya menjadi suatu pedoman bagi setiap wisatawan hukum yang sedang bertamasya di alam hukum.<sup>5</sup>

Adanya kecenderungan berpikir dari sebagian kalangan birokrat di daerah yang menganggap bahwa parameter utama yang menentukan kemandirian suatu daerah dalam berotonomi adalah terletak pada besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didukung oleh kebijakan pemerintah daerah yang baik (*good Government*). Namun yang harus lebih diutamakan adalah faktor keselamatan hidup masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sistem pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu pada batang tubuh pasal 18 ayat (1) bahwa:

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-undang”.*

Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi bahwa:

*“Pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.*

Struktur pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang terdiri dari satu pasal, yang pada intinya menyatakan :

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.*

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kemudian dikenal dengan otda, mengindikasikan bahwa sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, negara Indonesia memiliki suatu Konstitusi atau Undang-undang dasar yang menjamin warganya hidup sesuai dengan hak-hak dan berupaya untuk

---

<sup>5</sup> E. Utrecht Drs., S.H, Pengantar dalam Hukum Indonesia.

mewujudkan tujuan-tujuannya itu, serta mengatur semua permasalahan yang menyangkut tentang pemerintahan.

Pada era otonomi daerah, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya adalah lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta menciptakan persaingan yang sehat antara daerah dan mendorong timbulnya inovasi.<sup>6</sup>

Otonomi sebagai representatif penyelenggaraan negara itu paling tidak dipengaruhi oleh faktor- faktor yang sangat mempengaruhinya, yaitu:

- a. Keanekaragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat yang istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.
- b. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas-luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.
- c. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
- d. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan demokratis dalam pemerintahan.
- e. Tingkat efisiensi dan efektifitas sebagai ukuran keberhasilan organisasi.

Sedangkan otonomi daerah mengharapakan perimbangan hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maksud khusus yang

---

<sup>6</sup> Utang Rosidin, 2019. *Otonomi Daerah dan desentralisasi*, Bandung: Pustaka setia, hal. 422.

terkandung secara prinsipil ada dua hal yang ada dalam otonomi yakni hak wewenang untuk mengatur sendiri daerahnya.

Tujuan utama adanya sistem desentralisasi, yaitu :

*Pertama*, karena Pengaruh tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah guna stabilitas politik nasional; *kedua* karena pengaruh tujuan ekonomis, yang maksudnya guna menjamin pembangunan atau pemerataan pembangunan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial. Dalam encyclopedia, desentralisasi berupa penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut dengan urusan bidang legislatif, yudikatif, dan administratif.

Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membentuk Perda untuk membantu proses dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Sesuai ketentuan pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yaitu, “materi muatan Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Pemerintah Daerah sebagai garis terdepan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.<sup>7</sup> Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi: 1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; 2. Pengawasan terhadap Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan

---

<sup>7</sup> Ano Karno Latief, *Studi Administrasi Negara Indonesia*, Sinar baru, Bandung, 1981, hlm. 45

pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Pengawasan terhadap Perda dapat berupa evaluasi dan klarifikasi. Semua urusan pemerintah menjadi urusan Pemerintah daerah kecuali urusan yang secara tegas disebut sebagai kewenangan Pemerintah Pusat atau disebut otonomi luas.<sup>8</sup> Pemerintah Daerah sebagai pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD).<sup>9</sup>

Kecenderungan berpikir diatur dan diawasi didasarkan pada konstitusi Negara Indonesia perwujudan pendisiplinan, dapat dipahami karena adanya perspektif sejarah pemerintahan daerah yang mengungkap mengenai penyebab keterbelengguan daerah baik secara politis maupun secara ekonomis lewat piranti hukum pemerintahan daerah. Nuralam Abdullah menyatakan bahwa dari perspektif sejarah mengungkapkan bahwa pemerintah daerah pada masa lalu sangat bergantung pada subsidi dana dari pemerintah pusat. Kaitannya kemandirian daerah di bidang penganggulangan suatu bencana, dilihat dari seberapa besar kemampuan di bidang pengawasan, yaitu dengan membentuk tim khusus internal yang bertugas untuk memastikan seluruh sop/panduan berjalan dengan efektif dan efisien.<sup>10</sup>

Pentingnya suatu pengawasan pemerintah/ pemerintah daerah dalam hal penerapan protokol kesehatan oleh pengawas dan pengelola tempat wisata dan hiburan. Hal ini harus terintegrasi dengan sektor perhubungan, keamanan dan ketertiban, serta sektor kesehatan saat penerapan new normal di sektor wisata. Bantuan keuangan yang besar telah memberikan kesempatan lebih besar kepada

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum UII, 2002. Hlm. 37.

<sup>9</sup> H.A.W.. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 140.

<sup>10</sup> Panduan pelaksanaan kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan di penyelenggaraan kegiatan (event) dalam rangka melaksanakan protokol kesehatan bagi masyarakat produktif untuk pencegahan dan pengendalian corona virus disease 2019 (covid-19).

daerah untuk melaksanakan berbagai tugas pelayanan pada masyarakat, tetapi ketergantungan keuangan ini menimbulkan akibat penyelenggaraan otonomi daerah tidak sepenuhnya dapat berjalan, dan dilain pihak mengundang kuatnya campur tangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah.

Kebijakan yang baik adalah kebijakan publik yang terbaik, kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.<sup>11</sup> Kota Bandung, kota ibukota Provinsi Jawa Barat, kota metropolitan terbesar dan terletak di jantung provinsi Jawa Barat. Kebijakan pembangunan kepariwisataan Provinsi Jawa Barat tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 15 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat Tahun 2015-2025. Daerah kota Bandung sering dijadikan contoh dan acuan kota dalam hal perkembangan oleh kota-kota lainnya yang ada di Jawa Barat. Karena secara perwilayahan, Kota Bandung termasuk dalam Destinasi Pariwisata Provinsi (DPP) yaitu Destinasi Pariwisata Cekungan Bandung dan Sekitarnya

Pemerintah Kota Bandung memberikan penilaian dan perhatian yang lebih terhadap perkembangan kepariwisataan di Kota Bandung ini, dengan suatu pengharapan tercapainya tujuan untuk menerima dampak yang positif yang di timbulkan dari industri pariwisata.

Satu dari sekian banyak masalah yang dihadapi oleh sebagian daerah kabupaten/kota di lingkungan wilayah Provinsi Jawa Barat adalah mengenai upaya peningkatan di bidang pengawasan mengenai pemerintah yang baik sesuai peraturan yang berlaku. Permasalahan ini muncul karena terjadinya pemberlakuan peraturan-peraturan yang terbit dalam kurun waktu yang cepat, sehingga dimungkinkan

---

<sup>11</sup> Nugroho Rian, 2003. *Kebijakan Publik, formulasi, Implementasi dan evaluasi*. Jakarta: Media komputindo.

terjadinya tumpang tindih peraturan juga kewenangan bagi pejabat yang melaksanakannya.

Merujuk pada kemampuan untuk mengambil inisiatif kebijakan secara cepat, tepat waktu (*timely*), dan tegas. Kapasitas semacam ini sangat dibutuhkan terutama menghadapi masa krisis dimana biaya penundaan bisa sangat besar. Yang pada intinya, pemerintah diharapkan mampu bersikap cepat, tepat, dan tegas. Pemerintah dalam arti luas (*regering atau government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara.<sup>12</sup>

Pemerintah Kota Bandung sebagai Pemerintah Daerah dan pihak-pihak yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan dituntut untuk melindungi masyarakat di Kota Bandung. Setiap usaha perjalanan pariwisata berada di wilayah Kota Bandung wajib untuk mendaftarkan usahanya dan memiliki TDUP (Tanda Daftar Usaha Pariwisata) yang dapat digunakan untuk syarat menjalankan usaha pariwisata tersebut ditengah masa Pandemi *Covid-19*. Namun di Kota Bandung masih banyak usaha pariwisata yang berjalan tanpa adanya izin usaha, pengusaha banyak yang malas dan enggan memenuhi standar protokol kesehatan. Penyimpangan ini telah berkembang di berbagai wilayah di Kota Bandung. Salah satu contoh kasus yang terjadi akibat dari tidak dilakukannya standar izin usaha sesuai protokol kesehatan yaitu terjadi di Jl. Taman Sari No. 921 atas nama perusahaan Cafe Halaman jenis usaha Restoran, mereka tidak mengikuti prokes yang berlaku, buka di luar ketentuan yang berlaku.

Ketidaktahuan dari masyarakat dan minimnya informasi tentang pentingnya pendaftaran ijin usaha wisata tersebut pada masa pandemi *Covid-19*, menyebabkan peraturan yang disahkan oleh Wali Kota Bandung tersebut dipandang sebelah mata

---

<sup>12</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi*, 1981. Hlm. 1

oleh masyarakat. Faktanya meskipun sudah dibuatkannya peraturan, tetap saja masyarakat Bandung khususnya yang bergerak di bidang usaha jasa pariwisata masih enggan mendaftarkan izin usahanya. Sehingga banyak terjadi pelanggaran dimana sudah diatur dalam kaidah yang dibuat oleh pemerintah, untuk menciptakan ketertiban penerapan izin usaha pariwisata maka pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pendaftaran usaha biro perjalanan pariwisata.<sup>13</sup>

Maka dari itu Pemerintahan Daerah Kota Bandung telah mengeluarkan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah yang diatur dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 *Corona Virus Disease* 2019 di Kota Bandung pada pasal 37 disebutkan berkaitan dengan berjalannya kegiatan kepariwisataan. Pelaksanaan PPKM Level 3 di Lokasi wisata dan jasa usaha pariwisata hiburan.

- (1) Pemantauan dan evaluasi dalam rangka menilai keberhasilan pelaksanaan PPKM Level 3 dalam percepatan penanganan Covid-19 di daerah Kota dilakukan secara bertahap setiap 7 (tujuh) hari kalender.
- (2) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh satgas Tingkat Kota, Satgas Tingkat Kecamatan, Satgas tingkat Kelurahan sesuai wewenang dan tanggungjawabnya.

Dalam pengawasan/ pemantauan oleh aparaturnya yang telah di jelaskan dalam Perwal No. 83 Tahun 2021 ternyata mengalami berbagai macam hambatan dan kendala sehingga pelaksanaan pengawasan/ pemantauan di lapangan menjadi terhambat dan bahkan tidak ada pengawasan sama sekali, terjadi perbedaan antara *das sein* dan *das sollen*, faktanya masih ditemukan pengusaha jasa pariwisata yang melanggarnya. Timbul permasalahannya yaitu bagaimana pengawasan itu bisa berjalan, apa fungsi dan kegunaan dari sistem pengawasan oleh pejabat yang berwenang di bidang kepariwisataan yang ada di Kota Bandung, serta sanksi apa yang

---

<sup>13</sup>Hadjon, Philipus M. Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan Bestuurshandeling (Surabaya, Djumaili, 1985) 1-2.

dinyatakan dalam Peraturan Walikota tersebut, sementara dilapangan masih ada ditemukan para pelaku industri pariwisata yang membuka usahanya ditengah larangan yang diterapka dan diberlakukan. Dan bagaimana pengawasan dan pengendaliannya.

Sebagaimana yang diamanahkan oleh Perpres No. 69 Tahun 2019 dan Permen Parekras No. 4 Tahun 2021, diperlukan suatu sistem pengawasan dalam menghadapi adanya wabah *Covid-19*, wabah *Covid-19* berdampak hukum terhadap kegiatan sektor pariwisata. Restoran banyak yang tutup, hotel dibatasi jumlah pengunjungnya, prokes diterapkan. Pertumbuhan ekonomi menurun drastis. Sehingga merubah pendapatan asli daerah Kota Bandung menjadi menurun dibanding sebelum adanya pandemi. Usaha pengawasan penanggulangan *Covid-19* di Kota Bandung berupa pengawasan dan pemantauan lang ke lapangan, sesuai Perwal No. 83 Tahun 2021 Tentang PPKM Level 3 *Covid-19* Pasal 37 Bab VII disebutkan:

- (1) Pemantauan dan evaluasi dalam rangka menilai keberhasilan pelaksanaan PPKM Level 3 dalam percepatan penanganan *Covid-19* di daerah Kota dilakukan secara bertahap setiap 7 (tujuh) hari kalender.

Selain oleh satgas Tingkat kota, Pemantauan dan evaluasi dapat dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung sektor kebudayaan dan pariwisata serta ekonomi kreatif.

Dari uraian diatas kaitannya dengan kepariwisataan di Kota Bandung, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata selaku aparat pengawas dalam pelaksanaan tugas pembantuan di kota Bandung kurang maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas, terbukti dengan adanya sejumlah jenis usaha kegiatan pariwisata yang belum terawasi.

Untuk itulah dan atas gambaran diatas, penulis tertarik untuk menelaah dan meneliti, mengetahui dan menganalisis secara mendalam kemudian mengadakan sebuah penelitian tentang :

IMPLEMENTASI PENGAWASAN KEPARIWISATAAN PADA MASA PANDEMI COVID-19 DI KOTA BANDUNG DIHUBUNGGAN DENGAN PERWAL NO 83 TAHUN 2021 TENTANG PEMBERLAKUAN PEMBATAAN KEGIATAN MASYARAKAT LEVEL 3.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi pengawasan Pemerintah Kota Bandung di bidang pariwisata selama Pandemi Covid-19?
2. Bagaimana kendala pelaksanaan pengawasan kepariwisataan pada masa Pandemi Covid-19 di Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya pelaksanaan pengawasan kepariwisataan selama Pandemi Covid-19 di Kota Bandung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah dalam penelitian seperti dijelaskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai **Implementasi Pengawasan Kepariwisataan Pada Masa Pandemi Covid-19 di**

## **Kota Bandung di Hubungkan dengan Perwal No. 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.**

Adapun tujuan penulisan dalam karya tulis ilmiah ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana implementasi pengawasan kepariwisataan oleh pemerintah Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kendala-kendala pengawasan kepariwisataan yang ada di kota Bandung.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya apa saja dalam mengatasi hambatan pengawasan kepariwisataan di pemerintah Kota Bandung.

### **D. Manfaat Hasil Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai pedoman dan gambaran tentang implementasi atau pelaksanaan pengawasan kepariwisataan selama pandemi menurut perda Nomor 14 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan pula memiliki kegunaan :

1. Kegunaan Teoritis (aspek Keilmuan)

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan menjadi bagian dari salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian implementasi pengawasan yang mengarah pada pengembangan ilmu pemerintahan.

2. Kegunaan praktis

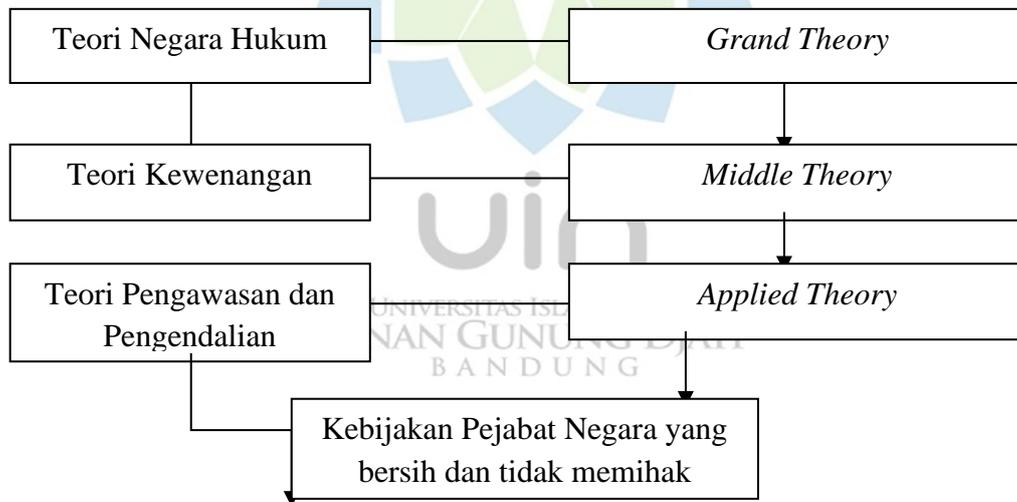
Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan berguna dalam:

- a. Memberikan informasi yang akurat terkait dengan pelaksanaan pengawasan kepariwisataan selama pandemi di Kota Bandung khususnya.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak-pihak yang terkait khususnya pemerintah Kota Bandung dalam melakukan tugas pengawasan.
- c. Bahan evaluasi terhadap Perwal No. 83 Tentang Penyelenggaraan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Kota Bandung.

**E. Kerangka Pemikiran**

Teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis mengandung arti mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan didalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.<sup>14</sup> Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis penulis mengenai kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan pegangan teoritis.<sup>15</sup>



**1. Kerangka Teoritis**

**a. Teori Negara Hukum**

Konsep negara hukum atau *rule of law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal kondisi sekarang ini. Istilah *rule of law* dalam bahasa Indonesia

<sup>14</sup> Made Wiratha, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Skripsi dan Tesis*, Andi. Yogyakarta: 2006, hlm. 6.

<sup>15</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung: 1994, hlm. 80

sering diterjemahkan sebagai “Supermasi Hukum” atau pemerintah berdasarkan hukum. Disamping istilah “negara hukum” *Rechtsstaat* juga merupakan istilah yang sering digunakan.

Istilah negara yang dikenal sekarang mulai timbul pada jaman renaissance di eropa pada abad ke-15, pada masa itu telah mulai dipergunakan orang istilah *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian telah menjelma menjadi perkataan L ‘etat’ dalam bahasa Perancis, *The state* dalam bahasa Inggris atau *Deer Staat* dalam bahasa Jerman dan *De Staat* dalam bahasa Belanda. Kata *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Negara pada waktu itu diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam wilayah (daerah) tertentu.

Adapun istilah *Lo Stato*, pada mulanya digunakan untuk menyebutkan pihak yang diperintah (*dependent*). Namun pada kemudian perkembangannya pada jaman-jaman raja-raja memerintah secara absolut (mutlak), maka dengan *state* diartikan memerintah seperti yang dilakukan Raja Louis XVI dari Perancis, yang dikenal dengan ucapannya *L’Etat Cest Moi* (negara adalah saya). Pada akhirnya dengan timbulnya demokrasi, maka pengertian *state* sebagai *The Community that is governed* dapat menyampingkan pengertian jaman raja-raja yang memerintah secara mutlak.

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum begitu penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Diperlukan pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari kesewenang-wenangan. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara haruslah dilakukan dengan jelas. Karena dalam negara hukum, hukumlah yang memiliki peranan penting. Kemudian muncul istilah pemerintah di bawah hukum yang terkenal *Common Law* disebut sistem

pemerintahan berdasarkan hukum bukan berdasarkan kehendak manusia, sedangkan dengan *government* diartikan *the agent of representative of the national sovereignty*.<sup>16</sup> Konsep negara hukum atau *rule of law* ini dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya. (*Abuse of Power, abuse de droit*)<sup>17</sup>

## **b. Teori Kewenangan**

Istilah wewenang atau kewenangan di seajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoigtheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power, a right to command or to act, the right and power of public officers to require abedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.<sup>18</sup>

Suatu implementasi perlunya inovasi dalam pelaksanaan dan penerapannya karena implementasi berkaitan dengan proses, hasil, aktivitas, dan tindakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah direncanakan dan ditetapkan terlebih dahulu agar dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap kondisi dan situasi yang lebih baik.

Proses adalah suatu jenjang waktu dari pelaksanaan terhadap program-program yang telah dirumuskan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang disetujui dan ditetapkan. Pemerintah harus diimplementasikan dalam bentuk yang nyata dalam suatu kewenangan. Menurut Indroharto ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Meliputi:

---

<sup>16</sup> C.S.T. Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan tata Hukum Indonesia*, 2000. Jakarta: BalaiPustaka. Halm. 172-174

<sup>17</sup> Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)* 2009, Bandung: PT. Refika Aditama, hlm. 1-2

<sup>18</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, west publishing*, 1990, hlm. 133.

1. Sumber Atribusi, yaitu, pemberian kewenangan pada badan atau lembaga atau pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-undang Dasar maupun pembentuk Undang-undang  
Sebagai contoh atribusi kekuasaan Presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.
2. Sumber delegasi yaitu, penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan atau lembaga pejabat tata usaha negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.
3. Sumber mandat yaitu, pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh si pemberi mandat. Contoh: tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.<sup>19</sup>

Pelaksanaan konsep negara hukum di Indonesia mengarah pada output fungsi hukum dalam menciptakan ketertiban dan kemandirian masyarakat. Menurut Pound, hukum berperan sebagai “*a tool of social engineering*”. Sebagai alat untuk mendesain perubahan sosial.<sup>20</sup>

Sistem akuntabilitas pejabat publik mengharuskan adanya suatu kondisi dimana segala tindakan-tindakan pejabat publik harus memenuhi dua kriteria, yaitu :

1. Sesuai atau tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.
2. Sesuai dengan standar efisiensi dan ekonomis.<sup>21</sup>

Yang menjadi idealisasi dari negara hukum adalah terciptanya pemerintahan yang baik, yang bersih dan baik diwujudkan dalam menjalankan peraturan perundang-

---

<sup>19</sup> Ridwan HR. *Hukum administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm 104.

<sup>20</sup> Hariyono dkk, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, 2013, Jatim: Setara Press, hlm. 196 yang dikutip dari Satjipto Raharjo, *Hukum Dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial, 2000*, Jakarta: Rajawali, hlm. 208.

<sup>21</sup> T.B. Silalahi, *Membangun Sosok Aparatur Profesional dalam Kompetensi Global*, dalam Sularso Sopater, *Pemberdayaan Birokrasi dalam Pembangunan*, Cet I Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998, hal. 58.

undangan yang berlaku. Aspek tata kelola pemerintahan yang baik maka pelaksanaan konsep negara hukum merujuk pada pengelolaan pemerintah dalam sistem negara hukum yang baik *good governance*. Doktrin tata kelola pemerintahan yang baik adalah suatu doktrin yang mengharuskan suatu pemerintahan yang dikelola secara baik, benar dan penuh integritas dan mampu berdaya saing.

Implementasi berkaitan erat dengan suatu peraturan atau kebijakan daerah dan serta dihubungkan dengan teori kewenangan daerah. Kebijakan merupakan suatu program-program yang dibuat oleh manusia baik itu di instansi pemerintahan ataupun instansi swasta dalam rangka memberikan solusi terhadap permasalahan yang sedang terjadi dan mengantisipasi kemungkinan buruk yang akan terjadi di masa mendatang. Definisi kebijakan tersebut masih bersifat luas sekali, karena dilihat dari sudut pembuatnya kebijakan dapat berasal dari pihak swasta maupun pemerintah, namun dalam penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah meliputi kebijakan publik, oleh karena peneliti mengkaji suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk perkembangan dan kepentingan masyarakat sehingga mampu mengembangkan sumber daya masyarakat secara optimal. Selain itu fokus kajian teori kewenangan ini adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dengan disertai hubungannya dengan hukum publik.

Masalah efektifitas dan relevansi kebijakan yang di maksudkan adalah :  
Masalah pemerataan kebijakan, masalah mutu kebijakan, masalah efektivitas dan relevansi kebijakan.

### **c. Teori Pengawasan**

Disamping dua teori yang telah penulis jelaskan diatas, teori yang berkenaan dengan judul tesis ini ialah Teori Pengawasan dan Pengendalian. Pengawasan terhadap kebijakan pariwisata dilakukan saat orang perorang/ pribadi, masyarakat

melakukan usaha di bidang pariwisata di wilayah Indonesia, termasuk kegiatannya. Di Kota Bandung banyak tumbuh subur pelaku usaha di bidang pariwisata. Dengan adanya perkembangan tersebut, perlu ditunjang oleh regulasi atau payung hukum untuk menangani permasalahan-permasalahan hukum yang mungkin terjadi di kemudian hari. Agar lebih komprehensif serta menyesuaikan dengan perkembangan jaman dengan mengukur sosio kultural yang berkembang di masyarakat.

Dalam setiap penuntasan kewenangan kebijakan perlu dibangun komunikasi yang baik, pemberdayaan sumber daya yang apik, kesepakatan (*Disposisi*) para pelaksana pembuat kebijakan yaitu pembuat Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19. dan stuktur birokrasi atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pariwisata.

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari aparaturnya pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19..

Sumber daya adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19. Sumber daya itu meliputi:

- a. Staff adalah aparaturnya Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.<sup>22</sup>
- b. Informasi adalah informasi yang diperlukan aparaturnya guna ditunjukkan kepada penerima dalam pengambilan keputusan dalam melaksanakan apa yang menjadi

---

<sup>22</sup> Perwal No. 83 Tahun 2021 Tentang PPKM Level 3 di Kota Bandung

- tugas dan kewajibannya sesuai dengan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.
- c. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam menjalankan kebijakan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.
- d. Sarana dan prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.

Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Covid-19.

Struktur birokrasi adalah stuktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan Implementasi kebijakan pariwisata sesuai Peraturan Wali Kota Nomor 83 Tentang Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat level 3 Covid-19. Standard operating procedur (SOP) adalah prosedur pelaksanaan pengawasan kepariwisataan oleh pemerintah Kota Bandung.

#### **d. Teori Korelasi**

Studi deskriptif adalah upaya peneliti untuk menjabarkan dan menggambarkan berbagai karakteristik dari variabel yang di kaji berkaitan dengan situasi dan kondisi ketika penelitian itu dilakukan. Tujuan utama studi ini adalah untuk mendapatkan gambaran atau deskripsi rinci mengenai variabel yang dikaji dengan perspektif tertentu. Perspektif analisis atau unit analisis dapat diambil misalnya studi perspektif, individual, kelompok, organisasi atau pilihan lainnya.

Korelasi juga dapat disebut asosiasi atau hubungan. Riset dapat didesain untuk mengungkap hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya, baik korelasinya

secara parsial (satu persatu) maupun hubungan secara serempak antara variabel yang dianalisis. Teori korelasi sering dihubungkan dengan studi kausal (hubungan sebab akibat).

Contoh: Judul : Pengaruh Jumlah Kunjungan, Lama tinggal, dan Pengeluaran wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung<sup>23</sup>

Pertanyaan penelitian: seberapa besar pengaruh jumlah kunjungan, lama Tinggal, dan Pengeluaran wisatawan terhadap PAD Kota Bandung.

Tujuan penelitian : mengungkap signifikansi pengaruh jumlah kunjungan, lama tinggal, dan pengeluaran wisatawan terhadap PAD kota Bandung.

Variabel penelitian : Jumlah kunjungan, lama tinggal dan jumlah pengeluaran wisatawan adalah variabel independen dengan variabel dependennya PAD.

Hipotesis : jumlah kunjungan yang makin banyak, lama tinggal yang kian bertambah, dan pengeluaran wisatawan yang makin bertambah besar menyebabkan makin meningkatnya PAD.

#### **F. Hasil Penelitian Terdahulu**

Dari hasil penelusuran kepustakaan untuk menjamin keaslian tulisan dalam penulisan tesis ini, maka perlu kiranya penulis melampirkan beberapa judul-judul tulisan ilmiah atau tesis yang berkaitan atau mendekati dari tesis yang diangkat antara lain: “Implementasi kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tulisan ilmiah karya Ojang Oo Muptiah, Prodi Ilmu Hukum Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Adapun rumusan masalah yang diangkat adalah bagaimana kedudukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik berdasarkan Undang-undang Nomor 5

---

<sup>23</sup> Sugiana Gima A (2002) *Pengaruh Jumlah kunjungan, Lama tinggal, dan Pengeluaran Wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Bandung*, Jurnal Ilmiah Tata Niaga, Vol. Iii no 1 April 2003. Politeknik Negeri Bandung (Polban), Bandung

Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Apa kendala yang dihadapi dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik oleh Komisi Aparatur Sipil Negara.

Implementasi kebijakan otonomi desa dalam pembentukan peraturan desa di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tulisan ilmiah karya Ardika Nurfurkon.

Judul selanjutnya adalah “Implementasi prosedur izin usaha toko modern menurut peraturan daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 21 tahun 2011”. Karya Gina Purnamasari.

