

## **DENDA ADMINISTRASI SEBAGAI *ULTIMUM REMIDIUM* DALAM PENEGAKAN HUKUM PROKES MENURUT PERGUB BALI NO. 46 / 2020**

**Kadek Endra Setiawan<sup>1</sup>, Ni Putu Noni Suharyanti<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Law Office Kadek Endra Setiawan, A.Ma.PKB., SH. & Partners,  
*e-mail* : endra.setiawan.kadek@gmail.com

<sup>2</sup> Law Office Kadek Endra Setiawan, A.Ma.PKB., SH. & Partners,  
*e-mail*: nonisuharyantifh@unmas.ac.id

### **ABSTRAK**

Tindakan hukum yang diambil oleh Gubernur Bali selaku pimpinan daerah dalam menentukan arah kebijakan terkait tatanan “new normal” adalah dengan menetapkan Pergub Bali No. 46/2020. Denda administratif sebagai penegakan hukum yang termuat dalam Pergub tersebut menimbulkan berbagai perdebatan. Artikel ini bertujuan: (a) untuk menganalisis penegakan hukum terhadap pelanggaran prokes menurut Pergub Bali No. 46/2020; (b) untuk menganalisis denda administrasi sebagai ultimum remidium dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran prokes menurut Pergub Bali No. 46/2020. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa menganalisis tentang denda administrasi sebagai ultimum remidium dalam penegakan hukum prokes menurut Pergub Bali No. 46/2020. Dalam UU 12/2011 tidak mengatur secara rinci materi muatan mengenai penegakan hukum sanksi administratif. Tetapi frase “sanksi administratif” terdapat dalam lampiran undang-undang tersebut pada angka 64-66. Menganalisis peraturan yang mengatur tentang sanksi administrasi sesuai UU No. 23/2014 dan UU No. 12/2011 meletakkan denda administrasi pada bagaian akhir pelaksanaan sanksi administrasi. Berdasarkan hal tersebut disimpulkan bahwa Pergub Bali meletakkan denda administratif sebagai sanksi pokok sehingga denda administratif merupakan ultimum remidium dalam sanksi administrasi bagi pelanggaran norma dalam hukum administrasi.

**Kata Kunci:** denda administrasi, ultimum remidium, penegakan hukum, pergub.

### **ABSTRACT**

*The legal action taken by the Governor of Bali as the regional leader in determining the direction of policy regarding the new era life order was to stipulate the Bali Governor Regulation No. 46 of 2020. Administrative fines as law enforcement which are contained in the Pergub cause various debates. This article aims: (a) to analyze the enforcement of health protocol laws according to the Bali Governor Regulation No. 46 of 2020; (b) to analyze administrative fines as ultimum remidium in health protocol law enforcement according to the Bali Governor Regulation No. 46 of 2020. This article uses an empirical legal research method. This research departs from the idea that analyzing administrative fines as the ultimate remidium in health protocol law enforcement according to the Bali Governor Regulation No. 46 of 2020. State administrative law enforcement institutions include supervision and enforcement of sanctions. In Law no. 22 of 2001 does not regulate in detail the content of the administrative sanctions law enforcement. However, the phrase "administrative sanctions" is contained in the attachment to the law at numbers 64-66. Analyze the regulations governing administrative sanctions in accordance with Law no. 23 of 2014 and Law no. 12 of 2011 put administrative fines at the end of the implementation of administrative sanctions. Based on this, it is concluded that the Bali Governor Regulation places administrative fines as the main sanction so that administrative fines are the ultimate remidium in administrative sanctions for violations of norms in administrative law.*

**Keywords:** Administrative fine; Ultimum Remidium, Law Enforcement, Governor's regulation

## PENDAHULUAN

Pemerintah telah melakukan upaya-upaya dalam menanggulangi dampak Covid-19 mulai dari pemberian bantuan sosial bagi masyarakat miskin sampai dengan bantuan intensif kepada sektor-sektor tertentu seperti sektor perekonomian di bidang pertanian dan perikanan (Sekretariat Kabinet, 2020). Upaya yang secara sistemis dan menyeluruh perlu dilakukan oleh pemerintah guna dapat memulihkan kembali sektor perekonomian. Pemerintah daerah diberikan hak untuk melaksanakan untuk melaksanakan kebijakan tatanan normal baru dengan istilah “new normal”. Kebijakan tatanan normal baru mendorong pemerintah daerah untuk melakukan aktivitas normal sebagaimana sebelum adanya Covid-19 dengan penekanan kepada kewaspadaan terhadap penyebaran Covid-19. (Hakim, 2020)

Pemerintah Provinsi Bali selaku pelaksana otonomi daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengendalikan pemerintahan demi melindungi masyarakatnya (Syarif, 2011:230) dalam hal menekan penyebaran virus Covid-19 dalam menghadapi tatanan kehidupan era baru sesuai amanat pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke empat. Sebagai daerah otonom yang diberikan kekuasaan untuk mengatur daerahnya sendiri bertanggung jawab untuk menentukan arah kebijakan yang diambil dalam pelaksanaan tatanan kehidupan era baru.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan melalui kewenangan bersifat atributif dan/atau delegatif. Dalam keadaan yang sifatnya mendesak, pemerintah daerah dalam hal ini pejabat pemerintah dalam melakukan tindakan hukum berdasarkan kewenangan yang bersifat mendesak (Mustamu, 2011:1). Tindakan hukum yang diambil oleh Gubernur Bali terkait dengan kebijakan dalam penanganan penyebaran Covid-19 adalah dengan menetapkan Pergub Bali No. 46/2020.

Menurut pendapat Hans Kelsen dan Hans Nawiasky menyatakan norma yang lebih rendah mengacu pada norma lebih tinggi (Wibowo, 2016: 199), begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan pada teori tersebut, dasar pembentukan Pergub tersebut mengacu pada Inpress No. 6/2020 dan Instruksi Mendagri No. 4/2020. Pergub Bali No. 46/2020 diri dari 7 (tujuh) BAB yang terinci antara lain: Bab I Ketentuan Umum memuat pengertian-pengertian, maksud dan tujuan serta ruang lingkup, Bab II memuat pasal-pasal yang mengatur tentang pelaksanaan protkol kesehatan (prokes) yang terdiri dari sektor-sektor kegiatan yang harus mematuhi prokes, subjek hukum yang diatur oleh Pergub dan kewajiban dari subjek hukumnya. Bab III memuat tentang Pembinaan, Pengawasan, dan Penegakan atas pelanggaran prokes sesuai Pergub, Bab IV memuat tentang sanksi meliputi jenis sanksi dan tata cara pengenaan sanksi, Bab V memuat tentang Sosialisasi dan Partisipasi, Bab VI memuat tentang Pendanaan, dan Bab VII memuat tentang Ketentuan Penutup.

Pengaturan sanksi dalam Pergub Bali No. 46/2020 bertujuan agar ketentuan-ketentuan yang diatur dapat dilaksanakan serta tidak dilanggar. Sanksi yang termuat dalam Pergub tersebut adalah sanksi administratif. P de Haan, dkk, berpendapat bahwa penerapan kewenangan yang berasal dari hukum administrasi adalah penegakan sanksi administrasi (Raharja,2014:125).

Penetapan denda administratif yang termuat dalam Pergub Bali No. 46/2020 sebagai sanksi terhadap pelanggaran prokes menimbulkan beberapa perdebatan. Salah satu contohnya berita yang dipublikasikan pada media massa online Pos Bali dengan judul berita Gede Pasek Suardika Keblinger Pahami Denda Administrasi dan Denda Pidana (Opi, 2020) dan judul berita Persoalan Hukum Debatnya Harus Di Lembaga Hukum (Nariana, 2020).

Substansi perdebatan dalam berita tersebut mengenai perbedaan pendapat mengenai penerapan denda administratif dalam Pergub Bali No. 46/2020 yang disampaikan oleh mantan senator DPD, mantan DPR RI yang saat ini menjabat Sekjen salah satu partai politik yaitu Gede Pasek Suardika, kemudian ditanggapi oleh seorang pengacara I Made Arimbawa, SH. serta oleh Prof. I Made Arya

Utama dosen fakultas hukum Universitas Udayana.

Berdasarkan pada perdebatan tersebut, adanya permasalahan mengenai pemahaman mengenai sanksi administratif. Namun jika dikaji secara mendalam bahwa substansi perdebatan tersebut adalah penggunaan denda administrasi sebagai jalan terakhir oleh pemerintah dalam Pergub Bali No. 46/2020 dalam penegakan hukum proses sebagai upaya mencegah dan mengendalikan penyebaran virus Covid 19 ditengah kondisi ekonomi yang masih belum pulih.

Artikel ini akan menganalisis tentang denda administrasi sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum proses menurut Pergub Bali No. 46/2020. Artikel ini bertujuan: (a) untuk menganalisis penegakan hukum terhadap pelanggaran proses menurut Pergub Bali No. 46/2020; (b) untuk menganalisis denda administrasi sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran proses menurut Pergub Bali No. 46/2020. Berdasarkan pada alasan diatas, sepengetahuan penulis bahwa penelitian ini, artikel ini belum ada yang mendiskusikan dan menganalisis denda administrasi sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum proses menurut Pergub Bali No. 46/ 2020.

## PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan masalah yang diteliti tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum pelanggaran proses menurut Pergub Bali No. 46/2020?
2. Bagaimana denda administrasi sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran proses menurut Pergub Bali No. 46/2020?

## METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa menganalisis tentang denda

administrasi sebagai *ultimum remedium* dalam penegakan hukum proses menurut Pergub Bali No. 46/2020. Penelitian ini bersifat deskriptif yang untuk menggambarkan gejala, sifat individu, keadaan, atau menentukan hubungan gejala dalam masyarakat dengan teknik pengumpulan data studi dokumen terhadap bahan-bahan yang relevan. Sumber data primer dan skunder merupakan sumber data yang telah digunakan. Kemudian penelitian ini dianalisis dengan deskriptif analitis sehingga akan diperoleh kesimpulan dari permasalahan yang diteliti.

## PEMBAHASAN

### Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan menurut Pergub Bali No. 46/2020.

Menurut UUD NRI 1945, dalam pelaksanaan otonomi daerah bahwa daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah maupun peraturan lain. Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan bagian kewenangan mengatur masyarakat (Santoso, 2013:100). Dalam pelaksanaan otonomi, daerah di berikan kewenangan membentuk peraturan daerah, dan peraturan lain (Zarkasi, 2010:104).

Secara hirarki kedudukan peraturan Gubernur diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 memuat jenis peraturan perundang-undangan yang salah satunya ditetapkan oleh Gubernur. Dalam Pasal 246 UU No. 23/2014 bahwa pengaturan tentang kewenangan kepala daerah untuk membentuk perkara dalam hal menjalankan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Penyebutan *frase* “perkara” tersebut adalah peraturan kepala daerah menurut Permendagri No. 80/2015 yaitu peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota. Ketentuan tersebut mengakomodir Pergub sebagai produk peraturan yang dibuat oleh kepala daerah atas kuasa peraturan perundang-undangan. Maka dari itu pergub merupakan

aturan pelaksana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara teori hierarki norma hukum atau yang lebih sering dikenal teori penjenjangan norma bahwa norma hukum berlapis dan berjenjang (Sumarfa, Tawatu & Jafar, 2019: 354). Maka produk hukum memiliki tingkatan masing-masing berdasarkan tata urutannya yang mana norma yang lebih rendah harus mengacu pada norma lebih tinggi begitu pula sebaliknya. Berdasarkan tata urutan telah diatur dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2011 bahwa Pergub merupakan peraturan dibawah Perda. Peraturan Gubernur sebagai peraturan pelaksana bisa dibentuk ketika ada peraturan pokok yaitu Perda provinsi.

Tetapi disisi lain, atas kuasa peraturan perundang-undangan peraturan Gubernur juga merupakan peraturan yang dibuat oleh kepala daerah. Dasar inilah yang mengakomodir pembentukan Pergub Bali No. 46/2020 sebagai peraturan kebijaksanaan atas kuasa peraturan perundang-undangan tanpa harus didahului Perda dengan situasi yang mendesak. Peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) adalah suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintah berdasarkan kekuasaan pemerintahan yang berwenang. Lahirnya peraturan kebijaksanaan pemerintah karena adanya kewenangan bertindak (*freiess ermessen*).

Menurut S. Prajudi Atmosudirjo dalam Mustamu, berpendapat bahwa mendeskripsikan *freiess ermessen* atau diskresi sebagai kebebasan bertindak dari pejabat administrasi negara yang berwenang (Mustamu, 2011:2). Dalam UU No. 30/2014 Pasal 1 angka 9 memuat tentang keputusan/tindakan oleh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan apabila belum diatur atau tidak jelas diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dalam arti bahwa diberikan kebebasan pejabat administrasi dalam menyelesaikan persoalan yang mendesak sedangkan aturan mengenai hal tersebut belum ada. (Panjaitan, 2016,56)

Pejabat administrasi dalam pembuatan peraturan atau keputusan didasari oleh kewenangan. Pada hakikatnya jenis

kewenangan dibagi 2 (dua) yaitu: kewenangan terikat (*geboden bevoegheid*) dan kewenangan bebas (*verijbevoigheid*). Perbedaan jenis kewenangan tersebut terletak pada sumber kewenangannya. Sumber kewenangan terikat peraturan perundang-undangan baik secara atribusi, delegasi, dan mandat. Sedangkan sumber kewenangan pada *freiess ermessen* atau yang melekat pada pemerintah sebagai administrasi negara (Monteiro, 2020:2). Kewenangan bebas yang dimiliki oleh pejabat administrasi memberikan legitimasi untuk membentuk peraturan kebijaksanaan.

Pergub Bali No. 46/2020 merupakan peraturan yang dibuat berdasarkan kewenangan bebas (*verijbevoigheid*) berdasarkan pada *freiess ermessen* yang berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi yaitu Instruksi Mendagri No. 4/2020. Diktum KESATU angka 2 Instruksi Mendagri memuat bahwa Kepala Daerah menetapkan perkara tentang prokes dalam pencegahan Covid 19.

Berdasarkan pada pembahasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan Pergub Bali No. 46/2020 telah mengacu pada peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan dari substansi yang diatur dalam Pergub merupakan pengejawantahan kewenangan bebas (*verijbevoigheid*) dari pejabat administrasi yang pembentukannya bersadarkan pada peraturan kebijakan yang lebih tinggi yaitu Instruksi Menteri Dalam Negeri.

Melihat berfungsinya hukum sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan adanya penegakan hukum (Asshiddiqie,2013). Kegiatan penegakan hukum juga mencakup segala aktivitas dalam mentaati dan menjalankan hukum sebagai kaidah normatif yang mengikat dan mengatur subjek hukum dalam kehidupan bermasyarakat. (Winarta, 2012: 2)

Penegakan hukum dalam hukum administrasi merupakan bagian dari pelaksanaan *besturen*. Penegakan hukum tersebut yang didasarkan pada asas pemerintahan akan menjamin terwujudnya keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Instrumen penegakan hukum meliputi instrumen pengawasan dan penegakan sanksi.

Instrument yang bersifat preventif disebut pengawasan, merupakan langkah untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan instrumen yang bersifat represif disebut penegakan sanksi, merupakan cara untuk memaksakan kepatuhan (Ridwan H.R, 2011: 296). Pengawasan sebagai upaya preventif juga bertujuan untuk mengembalikan situasi seperti sebelum terjadi pelanggaran.

Penegakan sanksi sebagai upaya represif bertujuan untuk memberikan konsekuensi dari pelanggaran norma sehingga mampu mencegah pelanggaran yang dilakukan oleh pihak lain (Susanto, 2019: 130). Sanksi merupakan bagian terpenting dari penegakan peraturan perundang-undangan. Pemberian sanksi administratif bertujuan untuk menegakan norma dan akan menjadi tolak ukur kegayagunaan/ kehasilgunaan dari peraturan perundang-undangan.

Sanksi administratif dalam Pergub tersebut merupakan salah instrumen dalam penegakan hukum administrasi. Dalam batang tubuh UU 12/2011 tidak mengatur secara rinci mengenai penegakan hukum sanksi administratif. Pasal yang memuat tentang penegakan hukum terdapat pada Pasal 15 UU 12/2011 hanya mengatur tentang ketentuan pidana baik pidana kurungan dan pidana denda.

Frase “sanksi administratif” terdapat dalam lampiran UU No. 12/2011 pada angka 64-66. Disebutkan norma yang mengandung sanksi administratif dan jenis-jenis sanksi administratif. Ketentuan tentang jenis sanksi administrasi juga termuat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah No. 23/2014 pasal 238 ayat 5. Berdasarkan pada beberapa hal diatas, tujuan penggunaan sanksi administrasi dalam Pergub Bali No. 46/2020 yaitu: (Setiadi, 208: 206-207)

- 1) Sebagai upaya penegakan hukum terhadap penerapan proses;
- 2) Memberikan bagi pihak yang melakukan pelanggaran atas ketentuan yang termuat dalam pergub;
- 3) Memberikan efek jera terhadap masyarakat untuk kembali melakukan pelanggaran hukum;

- 4) Mencegah pihak lain untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam pergub.

Dapat disimpulkan bahwa tujuan sanksi administratif dalam Pergub Bali No. 46/2020 adalah untuk mencegah pembiaran pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban penerapan disiplin pelaksanaan protokol kesehatan yang telah dinormakan dalam produk hukum pemerintah.

#### **Denda Administrasi sebagai *Ultimum Remedium* Terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan menurut Pergub Bali No. 46/2020.**

Telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa sanksi administrasi merupakan instrumen penegakan hukum administrasi. Perlu diketahui perbedaan sanksi pidana dan sanksi administrasi adalah sanksi pidana sifatnya *condemnatoir*, penegakan melalui peradilan, sedangkan sanksi administrasi sifat *repatoir-condemnatoir*, prosedurnya tanpa melalui peradilan (Raharja, 2014: 126). Dalam Pergub Bali No. 46/2020, sanksi administratif yang termuat dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a berupa penundaan pelayanan dan denda administratif bagi perorangan yang melakukan pelanggaran. Sedangkan huruf b sanksi administratif berupa denda administratif, publikasi terhadap pelanggaran dan pembekuan izin.

Sanksi administrasi yang terdapat dalam pasal tersebut lebih menitik beratkan pada penerapan denda administratif. Menurut Ridwan HR menyebutkan apabila dilihat dari segi sasarannya, jenis sanksi administrasi meliputi sanksi reparatoir, sanksi punitif dan sanksi regresif (Ridwan H.R, 2011: 300-301). Jika dilihat dari denda administratif yang termuat dalam Pergub Bali bahwa dikatakan jenis sanksi adalah bersifat punitif.

Pemilihan denda administratif bertujuan untuk mencegah pembiaran terhadap pelanggaran proses sebagaimana yang sudah diatur dalam Pergub. Sesuai dengan sifat dari denda administratif sebagai *repatoir* yaitu pemulihan seperti kondisi semula dan sifat *condemnatoir* yaitu tindakan penghukuman (Susanto, 2019:138) maka diharapkan dengan penerapan denda administratif sebagai tidak hanya sebagai hukuman terhadap pelanggaran

ketentuan protokol kesehatan tetapi mampu mengembalikan ke kondisi semula sebelum adanya pelanggaran.

Disini lain denda administrasi mampu memberikan efek jera bagi pelanggar dan mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran yang sama sehingga mampu mengembalikan kondisi yang dicita-ditakan oleh pembuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan sifat *repatoir-condemnatoir* tersebut maka dikatakan bahwa denda administratif merupakan upaya penegakan hukum yang paling terakhir dikenakan bagi pelanggaran norma, yang dalam hukum pidana sering disebut *ultimum remidium*. Asas tersebut memang lebih sering digunakan pada hukum pidana. Disebutkan bahwa hukum pidana merupakan sanksi paling terakhir yang diberikan terhadap pelanggaran-pelanggaran norma (Anindyajati, Rachman, & Onita, 2016: 138). Pada pembahasan ini akan melihat asas *ultimum remidium* dari sudut pandang hukum administrasi. Penekanan pada asas ini terletak pada frase “sanksi paling terakhir” dalam penegakan hukum dengan mengabaikan frase “sanksi pidana” karena penerapan asas ini akan dikaitkan dengan penegakan hukum dalam hukum administrasi.

Sanksi administratif sebagai instrumen penegakan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum administrasi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Apabila dijabarkan dalam landasan yuridis sanksi administratif dari UU No. 12/2011 lampiran angka 66 apada huruf e dan UU No. 23/2014 dalam Pasal 238 ayat (5) huruf g yang menjustifikasikan denda administratif sebagai pilihan terakhir dalam penegakan sanksi administratif.

Sesuai struktur penetapan sanksi administratif yang dalam beberapa peraturan perundang-undangan menempatkan sanksi denda administrasi selalu pada bagian akhir dalam pilihan sanksi administratif, maka dari itu dapat dikatakan bahwa denda administratif merupakan *ultimum remidium* dalam penegakan sanksi hukum administrasi. Penegakan sanksi yang bersifat *ultimum remidium* digunakan apabila penegakan sanksi administrasi lain tidak memberi efek jera terhadap pelanggaran norma. Dalam

penegakan hukum administrasi hendaknya mengedepankan sanksi yang bersifat reparatoir terlebih dahulu dibandingkan dengan sanksi yang bersifat *condemnatoir*.

Menganalisis isi Pasal 11 dalam Pergub Bali No. 46/2020 bahwa meletakkan denda administratif sebagai sanksi pokok penegakan hukum dari pelanggaran prokes. Sanksi pokok berupa denda administrasi tersebut merupakan *ultimum remidium* dalam sanksi administrasi bagi pelanggaran norma dalam hukum administrasi. Menurut pendapat *Remmeling* dikutip dari Lidya Widayanti, bahwa penggunaan sanksi pidana sebagai *ultimum remidium* apabila penegakan hukum lainnya yang dianggap lebih ringan sudah dipandang tidak cocok (Widayanti, 2015: 13). Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan produk hukum administrasi Pergub Bali bahwa yang menetapkan denda administratif dalam penegakan sanksi karena dianggap sanksi administrasi lainnya yang tidak berdaya guna dan dipandang tidak cocok diterapkan dalam upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran protokol kesehatan penanganan Covid 19 di Bali.

## SIMPULAN

Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan diatur dalam UUD NRI 1945 pasal 18 ayat (6), UU No. 12/2011 pasal 8 ayat (1), UU No. 23/2014 dalam pasal 246. Kedudukan Pergub Bali No. 46/2020 telah diletigimasi dalam beberapa peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan dari substansi yang diatur dalam Pergub merupakan pengejewantahan kewenangan bebas (*verijbevoigheid*) dari pejabat administrasi yang pembentukannya berdasarkan pada peraturan kebijakan yang lebih tinggi yaitu Instruksi Menteri Dalam Negeri.

Pergub Bali No. 46/2020 telah mengatur tentang penegakan hukum berupa sanksi administratif. Sanksi administratif dalam Pergub tersebut merupakan salah instrumen dalam penegakan hukum administrasi. Landasan yuridis penetapan denda administratif dalam lampiran angka 66 UU No. 12/2011 dan UU No. 23/2014 Pasal 238 ayat

(5) huruf g. Selain itu penetapan denda administratif telah sesuai dengan format lampiran Instruksi Mendagri No. 4/2020 juga menetapkan salah satu sanksi yang dapat diberikan terhadap pelanggaran norma pada peraturan kepala daerah.

Berdasarkan landasan yuridis tersebut, menempatkan denda administratif dalam sanksi administrasi terdapat pada bagian bawah. Sehingga disebutkan bahwa denda administratif merupakan *ultimum remedium* yaitu pilihan penegakan sanksi paling akhir dalam penegakan sanksi hukum administrasi. Dalam penegakan hukum administrasi hendaknya mengedepankan sanksi yang bersifat reparatoir terlebih dahulu dibandingkan dengan sanksi yang bersifat *condemnatoir*.

Maka dapat disimpulkan Pasal 11 dalam Pergub Bali bahwa meletakkan denda administratif sebagai sanksi pokok dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran penerapan proses. Sanksi pokok berupa denda administrasi tersebut merupakan *ultimum remedium* dalam sanksi administrasi bagi pelanggaran norma dalam hukum administrasi. Penetapan sanksi yang bersifat *ultimum remedium* merupakan sanksi terakhir yang diterapkan sebagai hukuman dari pelanggaran apabila sanksi sebelumnya tidak mampu memberikan efek jera terhadap pelanggaran proses menurut Pergub Bali No. 46/2020.

#### SARAN

Berdasarkan pada Simpulan diatas, maka ada beberapa hal yang peneliti dapat sarankan sebagai berikut:

1. Diharapkan pemerintah dalam melaksanakan kewenangan bebas (*verijbevoigheid*) berdasarkan pada *freies emerssen* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya mengedepankan sanksi administrasi yang bersifat reparatoir.
2. Diharapkan kepada penegak hukum administrasi dalam melaksanakan penegakan sanksi terhadap pelanggaran proses sesuai Pergub Bali No.46/2020 mengedepankan sanksi yang bersifat pemulihan terhadap pelanggaran dari pada penegakan sanksi yang bersifat *ultimum*

*remidium* yaitu sanksi denda administratif.

3. Diharapkan terhadap masyarakat senantiasa meningkatkan budaya sadar hukum terhadap segala peraturan yang dibuat oleh pemerintah sehingga terhindar dari sanksi, dalam hal ini kesadaran terhadap penerapan proses yang termuat dalam Pergub Bali No. 46/2020.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku:

Ridwan. H. R, 2011, *Hukum Administrai Negara*, Ed. Revisi, Cet. Ke-7, Rajawali Pers, Jakarta.

##### Jurnal

Anindyajati, T., Rachman, I. N., & Onita, A. A. D, 2016, Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai *Ultimum Remedium* dalam Pembentukan Perundang-undangan. *Jurnal Konstitusi*, 12(4), 872-892.

Monteiro, J. M, 2020, TANGGUNGJAWAB PRESIDEN ATAS KEBIJAKAN MENTERI YANG MENIMBULKAN KORUPSI BERDASARKAN SISTEM PRESIDENSIAL DAN TEORI KEWENANGAN, *JURNAL HUKUM YURISPRUDENSIA*, 18(1), 42-54.

Mustamu, J, 2011, Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Sasi*, 17(2).

Panjaitan, S. P, 2016, Makna dan Peranan *Freies Ermessen* dalam Hukum Administrasi Negara. *UNISIA*, (10), 53-60.

Raharja, I. F, 2014, Penegakan hukum sanksi administrasi terhadap pelanggaran perizinan, *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2).

Santoso, L, 2013, Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis di Era Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum*, 10(1), 93-114.

- Setiadi, W, 2018, Sanksi Administratif sebagai salah satu instrumen penegakan hukum dalam peraturan perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), 603-614.
- Sumarfa, S., Tatawu, G., & Jafar, K, 2019, Analisis Peraturan Gubernur Tanpa dasar Peraturan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Halu Oleo Legal Research*, 1(3), 348-366.
- Susanto. S. N. H, 2019, Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi, *Administrative Law & Governance Law*. 2(1).
- Syapriallah, A, 2017, Penegakan hukum administrasi lingkungan melalui instrumen pengawasan, *Bina Hukum Lingkungan*. 1(1). 99-113. DOI: [10.24970/jbhl.v1n1.8](https://doi.org/10.24970/jbhl.v1n1.8).
- Syarif, N, 2011, Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Hukum*. 2(18).
- Wibowo, M, 2016, Menakar konstitusionalitas sebuah kebijakan hukum terbuka dalam pengujian undang-undang, *Jurnal Konstitusi*, 12(2), 196-216.
- Widayati, L. S, 2015, Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup, *Jurnal Hukum IUS Quia Iustum*, 22(1), 1-24.
- Zarkasi, A, 2010, Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum*, 2(4).
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah . Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036.
- Menteri Dalam Negeri, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah Dalam Rangka Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* Di Daerah.
- Bali, Peraturan Gubernur Bali Nomor 46 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru. Berita Daerah Provinsi Bali Tahun 2020 Nomor 46.
- Peraturan Perundang-Undangan**  
Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Internet/Website:**  
Asshiddiqie, J. 2013, Penegakan Hukum, 2 November 2020, URL: [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) pada tanggal, 3.



- Hakim, R.N, 2020, Kepala Bappenas Sebut Syarat “New Normal” Tak Hanya Turunnya Penularan Covid-19, 10 Oktober 2020, URL: <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/28/00160071/kepala-bappenas-sebut-syarat-new-normal-tak-hanya-turunnya-penularan-covid>.
- Nariana, M, 2020, Persoalan Hukum Nariana. M. (2020). Persoalan Hukum Debatnya Harus Di Lembaga Hukum, 31 Oktober 2020, URL: <https://jmcnews.online/persoalan-hukum-debatnya-harus-di-lembaga-hukum/>.
- Opi, Opi, 2020, Gede Pasek Suardika Keblinger Pahami Denda Administrasi dan Denda Pidana, 31 Oktober 2020, URL: <https://jmcnews.online/gede-pasek-suardika-keblinger-pahami-denda-administratif-dan-denda-pidana-made-arimbawa-sh-tantang-gps-debat-soal-pergub-bali-nomor-46-2020/>.
- Sekretariat Kabinet, 2020, Pemerintah Berikan 6 Program Bantuan Tambahan Hadapi Pandemi Covid-19, 30 Oktober 2020, URL: <https://setkab.go.id/pemerintah-berikan-6-program-bantuan-tambahan-hadapi-pandemi-covid-19/>.
- Winarta, F. A, 2012, *Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum*, 2 November 2020, URL: <http://www.winartaip.com/ezdpdf/Membangun%20Profesionalisme%20Aparat%20Penegak%20Hukum%202030.5.12.pdf>.