

**ANALISIS YURIDIS DAN *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYĀH*  
TERHADAP SANKSI PENYITAAN E-KTP BAGI PELANGGAR  
PROTOKOL KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA  
SURABAYA  
NOMOR 67 TAHUN 2020**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**Aliffian Putra Alam**

**NIM. C94218067**



**UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Progam Studi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Aliffian Putra Alam

Nim : C94218067

Fakultas/Jurusa : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara /

Judul Skripsi : ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH DUSTURIYAH  
TERHADAP SANKSI PENYITAAN E-KTP BAGI PELANGGAR  
PROTOKOL KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA  
SURABAYA NOMOR 67 TAHUN 2020

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya  
saya sendiri, kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 31 Maret 2022

Saya yang menyatakan



Aliffian Putra Alam

NIM. C94218067

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini berjudul Analisis “ Yuridis dan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020” yang ditulis oleh Aliffian Putra Alam NIM.C94218067 telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 22 Februari 2022

Pembimbing



Ikhsan Fatah Yasin, SHI, MH

NIP. 197809202009111009

## PENGESAHAN

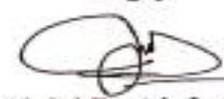
Skripsi yang ditulis oleh Aliffian Putra Alam NIM. C94218067 ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, 18 Mei 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

### Majelis Munaqasah Skripsi

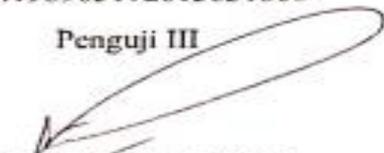
Penguji I

  
Ikhsan Fatuh Yasin, S.H.I, M.H  
NIP.198905172015031006

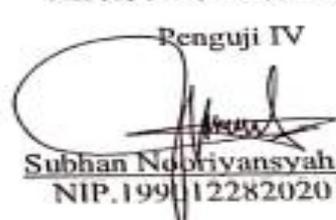
Penguji II

  
Dr. H. Abdul Basith Junaidy, M.Ag  
NIP.197110212001121002

Penguji III

  
Mohammad Hatta, M.H.I  
NIP.197110262007011012

Penguji IV

  
Subhan Noorivansyah, M.Kom  
NIP.199012282020121010

Surabaya, 31 Maret 2022  
Menegaskan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan



  
Prof. Dr. H Masruhan, M.Ag.  
NIP.195904041988031003



UIN SUNAN AMPEL  
SURABAYA

KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpustakaan@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : ALIFFIAN PUTRA ALAM  
NIM : C94218067  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Tata Negara  
E-mail address : aliffianputraalam@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain (.....)  
yang berjudul :

**ANALISIS YURIDIS DAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP SANKSI**

**PENYITAKAN E-KTP BAGI PELANGGAR PROTOKOL KESEHATAN DALAM**

**PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 67 TAHUN 2020**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 Mei 2022

Penulis

  
( Aliffian Putra Alam )

## ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian normatif dengan judul “Analisis Yuridis dan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Sanksi Penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020. Skripsi ini ditulis untuk menjawab dua pertanyaan dalam rumusan masalah, yaitu: 1) Bagaimana Analisis Yuridis Sanksi Penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020, 2) Bagaimana Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* tentang Sanksi Penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020.

Skripsi ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan sekunder. Penulis menggunakan bahan hukum primer yang berupa : Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggara Administrasi Kependudukan, Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, artikel dan arya tulis lainnya. Data penelitian ini dihimpun menggunakan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Teknik analisis data pada penelitian ini menggunakan deskriptif analitik yang kemudian dianalisis secara deduktif sehingga dapat menjadi data yang konkrit, yang selanjutnya data tersebut dikaji dengan menggunakan sudut pandang *Siyāsah Dustūriyah*

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sanksi penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) bagi pelanggar protokol kesehatan dalam Pasal 38 Ayat (4) huruf c poin 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 bertentangan dengan Pasal 63 Ayat (5) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan serta tidak mencerminkan asas materi muatan yang baik. Menurut *Siyāsah Dustūriyah Tasri'iyah* dan *Tanfidziyah* sanksi penyitaan E-KTP sudah menggambarkan adanya prinsip legalitas dan mengenai pembuatan produk hukum khususnya terkait sanksi penyitaan E-KTP serta antara *al-sulthah al-tasri'iyah* dan *al-sulthah al-tanfidziyah* sudah berkejasama dengan baik dalam memutus rantai penyebaran virus covid-19 di Surabaya.

Penulis memberikan saran bahwa, penerapan sanksi penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) harus dikaji lagi secara komprehensif dengan lebih memperhatikan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, sehingga kedepannya peraturan ini akan jauh lebih baik.

## DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM .....	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PENGESAHAN .....	iv
PERNYATAAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
MOTTO .....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TRANSLITERASI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah .....	9
D. Kajian Pustaka .....	9
E. Tujuan Penelitian .....	12
F. Kegunaan Hasil Penulisan.....	12
G. Definisi Operasional .....	13
H. Metode Penelitian .....	14
I. Sistematika Pembahasan.....	18

<b>BAB II TINJAUAN UMUM <i>SIYĀSAH DUSTŪRIYĀH</i> DAN HIERARKI NORMA HUKUM</b> .....	20
A. Teori Hierarki Norma Hukum.....	20
B. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013.....	23
C. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik.....	26
D. Sanksi dalam Hukum Administratif Negara.....	30
1. Pengertian Sanksi Administratif.....	30
2. Macam-macam Sanksi Administratif.....	32
E. <i>Siyāsh Dustūriyāh</i> .....	39
1. Pengertian <i>Siyāsh Dustūriyāh</i> .....	39
2. Prinsip-Prinsip <i>Siyāsh Dustūriyāh</i> .....	43
3. RuangLingkup <i>SiyāshDustūriyāh</i> .....	46
F. <i>Siyāsh Tasri'iyah</i> .....	49
G. <i>Siyāsh Tanfidziyah</i> .....	52
<b>BAB III SANKSI PENYITAAAN E-KTP BAGI PELANGGAR PROTOKOL KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 67 TAHUN 2020</b> .....	55
A. Gambaran Umum Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020	55
B. Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020.....	61
<b>BAB IV ANALISIS YURIDIS DAN <i>FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYĀH</i> TENTANG SANKSI PENYITAAAN E-KTP BAGI PELANGGAR PROTOKOL KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 67 TAHUN 2020</b> .....	65

A. Analisis Yuridis Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020. .....	65
B. Analisis <i>Fiqh Siyāsah Dustūriyah</i> Tentang Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020.....	70
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>75</b>
A. Kesimpulan.....	75
B. Saran.....	76
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>77</b>
<b>LAMPIRAN</b> .....	<b>80</b>
<b>BIODATA PENULIS</b> .....	<b>98</b>

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Secara yuridis Indonesia merupakan negara hukum, hal ini termaktub dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan “Indonesia adalah negara hukum”. Hukum diidentikan sebagai kumpulan peraturan yang memuat petunjuk hidup. Dalam penerapannya hukum memuat rasa keadilan dan kepentingan orang lain sehingga dapat mewujudkan ketertiban dan keteraturan. Dari bunyi peraturan tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sistem hukum yang perlu dibangun atau *law making* dan hukum tersebut ditegakan sebagaimana mestinya atau *law enforcing*, tentunya dimulai dari konstitusi yang memiliki kedudukan yang paling tinggi keberadaannya.<sup>1</sup>

Berbicara mengenai hukum erat kaitannya dengan adanya sanksi. Sanksi merupakan bagian terpenting dalam suatu produk hukum. Sanksi digambarkan sebagai kaidah hukum yang dapat menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan ataupun pelanggaran terhadap norma. Sanksi tersebut diimplementasikan sebagai instrumen kekuasaan yang berupaya guna mematuhi atau memenuhi norma, serta upaya tersebut mengarah untuk meminimalisir kerugian yang diakibatkan oleh pelanggar norma. Sanksi telah

---

<sup>1</sup> Farida Maria, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 18.

diidentikan sebagai konsekuensi atas ketidakpatuhan seseorang terhadap aturan yang telah ditentukan dan disetujui oleh pemerintah.

Bryan A. Garner menjelaskan sanksi merupakan sebuah hukuman atau tindakan paksaan yang diperoleh individu karena kegagalan mematuhi peraturan ataupun perintah negara. Pendapat lain, menurut Utrecht yang dimaksud sanksi ialah suatu dari akibat perbuatan atau reaksi dari pihak lain, baik itu individu maupun lembaga sosial atas sesuatu perbuatan manusia.<sup>2</sup>

Dari pemaparan diatas dapat diketahui poin inti dari sanksi merupakan suatu instrumen kekuasaan hukum yang disusun secara sistematis untuk mengamankan penegakan hukum yang berupa semua tindakan, baik sebagai reaksi atau respon negatif yang disebabkan karena ketidakpatuhan maupun pelanggaran terhadap norma yang mengikat.

Ada berbagai jenis sanksi dalam hukum indonesia, salah satunya adalah sanksi administratif. Secara istilah sanksi administratif merupakan salah satu jenis sanksi hukum yang dibentuk guna memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Sanksi ini merupakan konsekuensi negatif atas pelanggaran terhadap suatu kewajiban atau tugas yang bersifat legal serta administratif.

Dari beberapa penjelasan diatas, sanksi administrasi dapat diartikan sebagai reaksi yang dilakukan oleh badan administrasi serta sanksi ini masuk dalam dimensi kekuasaan. Maksud dari kekuasaan ini adalah kekuasaan untuk

---

<sup>2</sup> Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2011), 8.

menerapkan, memutus dan menegakkan sanksi bagi individu yang melakukan pelanggaran norma hukum administrasi atau menyalahi ketertiban umum.

Dalam literatur hukum administrasi memaparkan jenis-jenis sanksi hukum administrasi yang identik dengan kedisiplinan. Sanksi-sanksi tersebut diantaranya :

1. Penarikan keputusan yang menguntungkan (*het intrekken van een begunstigende beschikking*)
2. Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*)
3. Pembayaran penalti atau Uang Paksa (*dwangsom*)
4. Denda administrasi (*bestuurlijke boete*)

Munculnya Virus Covid-19 telah berhasil mengguncang banyak negara di dunia. Virus ini pertama kali terdeteksi berada di kota Wuhan Tiongkok,<sup>3</sup> kemudian dengan cepat merambat ke berbagai belahan dunia, tentunya dengan membawa dampak deskruktif dalam berbagai sendi kehidupan, mulai dari kesehatan, ekonomi, dan pendidikan. Kinerja virus ini dengan cepat menginfeksi manusia melalui organ-organ pernafasan serta penyebarannya sangat rumit untuk dikendalikan. Masing-masing negara memiliki metode tersendiri dalam menangani penyebaran dan penularan virus ini, seperti halnya Tiongkok, Jerman, dan Malaysia menerapkan sistem *Lockdown* atau karantina wilayah pada negara mereka. Dengan melakukan penerapan ini, segala kegiatan masyarakat menjadi terbatas selama waktu yang sudah ditentukan

---

<sup>3</sup> Aprista Ristiyawati, Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945, *Administrative Law & Governance Journal* 3 (2020).

oleh pemerintahannya masing-masing. Kemudian, kebijakan lain sudah dilakukan oleh Jepang dan Korea Selatan, sebagaimana keduanya menerapkan kebijakan yang berupa tes masif *swab* pada semua warga negaranya dengan tujuan menemukan individu yang terindikasi positif virus covid-19 untuk dikarantina serta memberhentikan laju dari penyebaran virus tersebut.

Pemerintahan Indonesia sendiri telah menanggulangi penyebaran Virus Covid-19 dengan menyerukan untuk selalu jaga jarak (*Physical Distancing*), memakai masker, mencuci tangan, serta pemerintah mempunyai andil dalam membuat suatu kebijakan untuk menerapkan pembatasan wilayah dan kegiatan masyarakat demi memutus rantai penyebaran virus Covid-19.<sup>4</sup> Pemerintah Indonesia telah menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang sekarang berganti istilah menjadi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dengan maksud untuk membatasi kegiatan masyarakat agar tidak menciptakan kerumunan serta menekan lajur penyebaran virus, maka dibentuklah suatu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Rantai Penyebaran Covi-19 Di Surabaya. Dalam peraturan ini terdapat sanksi administratif yang ditujukan kepada para pelanggar protokol kesehatan.

Pada Bab X mengatur tentang Sanksi Administratif Pasal 38 Ayat 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 tahun 2020 yang menyebutkan

---

<sup>4</sup> Muhammad Hasrul, Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Penanganan"Corona Virus Disease Covid-19, *Legislatif Jurnal* Vol.3 No.2 (2020), 387.

Walikota dapat mengenakan sanksi Administratif kepada perorangan, pelaku usaha, pengelola, penanggung jawab atau penyelenggara tempat dan fasilitas umum yang melakukan pelanggaran Peraturan Walikota ini. Diperinci pada Pasal 38 Ayat 4 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 menjelaskan sebagaimana yang dimaksud sanksi Administratif berupa: a. Teguran Lisan, b. Teguran Tertulis dan c. Paksaan Pemerintah yang meliputi: 1.) Penyitaan E-KTP 2.) Pembubaran Kerumunan 3.) Penutupan Sementara Kegiatan atau Penyelenggara 4.) Paksaan Pemerintah Lainnya yang Bertujuan Menghentikan Pelanggaran dan atau Pemulihan, d. Denda Administratif, e. Pencabutan Izin.

Penyitaan E-KTP tergolong sanksi Administratif paksaan pemerintah yang bersifat perorangan. Ketika E-KTP disita maka proses pengambilannya dilakukan setelah pelanggar perorangan membayar denda Administratif. Apabila mereka tidak mampu membayar denda Administratif, maka diwajibkan melampirkan surat keterangan tidak mampu yang diterbitkan oleh kepala dinas sosial, hal ini termaktub di Pasal 41 ayat 1 - 6.

Berbicara mengenai sanksi penyitaan E-KTP, Pemerintah maupun Instansi yang berwenang hendaknya memperhatikan peraturan yang lebih tinggi dalam pembuatan produk hukum, khususnya peraturan yang erat kaitannya dengan E-KTP, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan yang baik di Indonesia, mengingat negara Indonesia

adalah negara hukum. Dalam konteks inilah, penulis kemudian beranggapan bahwa pengenaan sanksi penyitaan E-KTP yang termuat dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 amat sangat penting untuk diketahui dengan meninjau peraturan yang lebih tinggi kedudukannya, selain sebagai konsekuensi atas sebuah pelanggaran, dalam kajian norma hukum hal tersebut dapat dibenarkan. Oleh sebab itu, penulis meneliti sanksi penyitaan E-KTP untuk dapat melihat baik secara hirarki norma hukum maupun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam kajian *Siyāṣah Dustūriyāh* yang berkaitan dengan pembuatan dan penetapan peraturan perundang-undangan adalah *al-sultah al-tasri'iyah* (legislasi atau kekuasaan legislasi). Dari sudut pandangan islam tidak ada seorang atau lembaga apapun yang dapat menetapkan suatu peraturan yang diberlakukan terhadap umat islam kecuali *al-sultah al-tasri'iyah*. Dalam mengatur masalah kenegaraan, *al-sultah al-tasri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam, disamping kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Kekuasaan legislatif merupakan suatu kewenangan pemerintah islam dalam menetapkan hukum yang akan diberlakukan serta dilaksanakan oleh masyarakat dengan berlandaskan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam syariat islam.

Tugas dan kewenangan dari kekuasaan legislatif merupakan suatu hal yang terpenting dalam pemerintahan islam. Dikarenakan ketetapan dan ketentuan yang dibuat oleh *al-sultah al-tasri'iyah* dilaksanakan secara efektif

baik itu oleh lembaga eksekutif ( *al-sultah al-tanfidiyyah*) maupun lembaga yudikatif (*al-sultah al-qadha'iyah*).

Al-Qur'an beserta sunnah Nabi menjadi sumber utama lembaga legislatif dalam memahami dan menggali syariat islam serta menjelaskan hukum yang terkandung didalamnya. Sehingga Undang- Undang maupun peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus berpedoman pada dua unsur tersebut. Subjek dari *al-sultah al-tasri'iyah* diisi oleh para ahli fatwa dan mujtahid.

Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan, artinya lembaga eksekutif harus memperhatikan nash dan kemaslahatan. Kewajiban utama dari seorang imam adalah mempraktikkan totalitas syariah didalam umat dan menegakkan institusi-institusi yang menyerukan kebajikan. Dengan kata lain Peraturan Walikota Surabaya harus memperhatikan nash atau landasan yuridis dalam membuat suatu produk hukum.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dalam ini penulis tertarik untuk melakukan kajian perihal tersebut. Untuk itu supaya pembahasannya lebih komprehensif, judul penelitian ini adalah, "***Analisis Yuridis dan Fiqh Siyāsah Dustūriyah Terhadap Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020*** "

## B. Identifikasi dan Batasan Masalah

### 1. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah berfungsi untuk memaparkan ruang lingkup pembahasan yang dapat muncul dalam penelitian dengan melakukan identifikasi sebanyak mungkin yang diperkirakan sebagai suatu permasalahan, Dari latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka dapat di identifikasikan beberapa masalah sebagai berikut:

- a. Sanksi Penyitaan E-KTP Pasal 38 ayat 4 huruf c point 1 (satu) Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020 Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19
- b. Analisis sanksi penyitaan E-KTP pada Pasal 38 ayat 4 huruf c point 1 (satu) Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020 menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Analisis sanksi penyitaan E-KTP pada Pasal 38 ayat 4 point 1 (satu) Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020 menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- d. Analisis *Siyāṣah Dustūriyāh* terhadap sanksi penyitaan E-KTP pada Pasal 38 ayat 4 huruf c point 1 (satu) Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020

### 2. Batasan Masalah

Dari beberapa permasalahan diatas yang telah singgung dalam identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi masalah sebagai berikut ini:

- a. Sanksi Yuridis Penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020
- b. Analisis *Siyāṣah Dustūriyāh* terhadap sanksi penyitaan E-KTP menurut Peraturan Walikota Surabaya No. 67 Tahun 2020.

### C. Rumusan Masalah

Rumusan Masalah merupakan suatu bentuk pertanyaan yang diperoleh berdasarkan judul ataupun latar belakang penelitian, pada penelitian ini terdapat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis Yuridis sanksi penyitaan E-KTP dalam peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020 ?
2. Bagaimana Analisis *Fiqh Siyāṣah Dustūriyāh* Terhadap Sanksi Penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020 ?

### D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan deskripsi ringkasan mengenai kajian atau penelitian karya tulis ilmiah yang sebelumnya telah dilakukan penelitian sekitar pokok masalah yang akan diteliti. Sehingga untuk memperjelas penelitian yang sedang atau akan dilakukan ini bukan merupakan pengulangan atau duplikasi penelitian yang sudah ada sebelumnya.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, UIN Sunan Ampel Press (Surabaya, 2014), 8.

Skripsi yang ditulis oleh Budi Santoso.<sup>6</sup> Fakultas Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019 dengan judul “*Analisis Hukum Islam Terhadap Implementasi Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan*”, penelitian ini membahas tentang Implementasi Pasal 79A Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang dilakukan secara empiris dengan turun langsung kepada masyarakat Desa Varia Agung Kecamatan Seputih Mataram.

Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian penulis dalam hal landasan teorinya yaitu mengenai Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 namun berbeda dalam hal objek kajiannya, yakni mengedepankan implementasi dari Pasal 79A yang di analisis menggunakan hukum islam serta memiliki latar belakang, sebab dan akibat hukum yang berbeda dengan pengenaan sanksi penyitaan E-KTP sebagaimana dari hasil penelitian diatas.

Skripsi yang ditulis oleh Arfian Renaldo, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya tahun 2020, dengan judul “*Analisi Yuridis dan Fiqih Siyāsah Dustūriyah Idariyah Terhadap Sanksi Administratif Dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Normal Baru*.”<sup>7</sup> Dalam penelitian ini, mengkaji tentang sanksi administrasi secara umum yang berlandaskan pada Perwali

---

<sup>6</sup> Budi Santoso, Analisis Hukum Islam Terhadap Implementasi Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (Skripsi UIN Raden Intan, 2019).

<sup>7</sup> Arfian Renaldo, Analisis Yuridis dan Fiqih Siyāsah Dustūriyah Idariyah Terhadap Sanksi Administratif Dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Normal Baru, (Skripsi UIN Sunan Ampel, 2020).

Surabaya No 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman tatanan Normal Baru serta mengkaji efektifitas dari implementasi peraturan walikota tersebut.

Skripsi diatas memiliki persamaan dibidang Sanksi administratif, dengan meninjau pada efektifitas Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2020 bagi masyarakat, namun yang menjadi pembeda dengan penelitian ini mengenai objek dan landasan hukum yang berbeda.

Skripsi yang ditulis oleh Nila Raudatul Jannah, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram tahun 2020, dengan judul "*Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar*".<sup>8</sup> Dalam peneltian ini, garis besarnya mengkaji tentang Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar yang kemudian dikorelasikan dengan menggunakan teori hieraki perundang-undangan atau hierarki norma hukum.

Skripsi diatas mengkaji dibidang Pembatasan Sosial Berskala Besar, dengan meninjau pada Peraturan Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar serta menjelaskan terkait tinjauan umum tentang Peraturan Pemerintah, meskipun memiliki latar belakang dan kausalitas yang berbeda dengan sanksi penyitaan E-KTP sebagaimana dari hasil penelitian diatas namun mengenai hierarki perundang-undangan sama-sama mengimplementasikan teori dari Hans Kelsen.

---

<sup>8</sup> Nila Raudatul Jannah, *Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.*, (Skripsi UNMUH Mataram, 2020).

### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin direalisasikan dalam penulisan penelitian skripsi ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami Analisis Yuridis sanksi penyitaan E-KTP yang termuat dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020
2. Untuk mengetahui sekaligus memahami Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terhadap sanksi penyitaan E-KTP yang termuat dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020

### **F. Kegunaan Hasil Penulisan**

Manfaat dari hasil penelitian diharapkan berguna sekaligus bermanfaat sekurang-kurangnya dalam 2 (dua) hal yakni:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Manfaat teoritis diharapkan mampu menjadi bahan kajian keilmuan bagi para pihak yang membutuhkan terutama dalam bidang Hukum yang nantinya dari penelitian ini dapat berguna untuk menambah khazanah keilmuan serta diskusi ilmiah pada perguruan tinggi yang ada di Indonesia terutama untuk Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

#### **2. Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu untuk menyumbangkan gagasan atau pemikiran terkait hierarki norma hukum antara Peraturan daerah dengan Undang-Undang dan memahami lebih dalam mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik agar warga Negara dapat berfikir cermat

dan kritis terhadap pemerintah. Pemerintah sebagai penyelenggara negara harus berupaya mewujudkan yang ada dalam kandungan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 supaya masyarakat menjadi lebih makmur dan sejahtera. Hal ini, diharapkan masyarakat dapat memahami atau mengetahui lebih dalam tentang hierarki perundang-undangan

### **G. Definisi Operasional**

Supaya terhindar dari kesalah pahaman secara general, dalam memahami serta menginterpretasikan frasa ataupun definisi tertentu dalam judul penelitian ini, maka dengan ini penulis akan memaparkan terkait penyebutan ataupun kata kunci yang tertera pada penulisan penelitian ini, berikut beberapa kata atau kalimat kunci dalam penelitian ini:

#### **1. *Fiqh Siyāsah Dustūriyah***

Merupakan suatu kaidah atau norma perundang-undangan yang bersifat fundamental yang dijadikan dasar utama dalam literasi tata aturan antara hubungan pemerintah dengan masyarakat agar sesuai dengan syariat islam.

#### **2. Sanksi penyitaan E-KTP Dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomer 67 Tahun 2020**

Sanksi penyitaan E-KTP tergolong dalam sanksi Administratif karena melanggar ketentuan peraturan yang bersifat Administratif. Penyitaan E-KTP dilakukan apabila warga negara melakukan pelanggaran

karena tidak menjaga protokol kesehatan serta penyitaan dalam hal ini bersifat paksaan dari pemerintah selaku administrasi negara .

### 3. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020

Peraturan Walikota merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Walikota. Dalam peraturan ini mengkaji mengenai Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19 di Surabaya.

## H. Metode Penelitian

Penelitian tentang Analisis *Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Sanksi Penyitaan E-KTP menurut Peraturan Walikota Nomor 67 tahun 2020, menggunakan jenis penelitian yang bersifat normatif atau yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ialah sebuah jenis penelitian yang memaparkan secara jelas, rinci, lengkap dan sistematis dalam aspek peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode hukum normatif. Berikut mengenai bahan hukum yang dikumpulkan, teknik pengumpulan, teknis pengolaha, teknik analisis dan bahan hukum.<sup>10</sup>

### 1. Bahan Hukum Yang Dikumpulkan

Bahan hukum yang terkumpul yakni bahan hukum yang dapat di tela'ah untuk menjawab pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah, diantaranya:

---

<sup>9</sup> Abdul Khadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Adtya, 2004), 101.

<sup>10</sup> Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

- a. Gambaran umum dibentuknya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 tahun 2020,
- b. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

## 2. Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian skripsi ini tentunya diperlukan bahan hukum yang mampu menunjang keberlangsungan penelitian yang jelas dan akurat. Maka dari itu, penelitian ini memerlukan bahan-bahan hukum sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. Bahan hukum primer : bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang memiliki sifat autoritatif, maksudnya data yang memiliki yuridiksi yang terdiri dari berbagai macam bentuk perundang-undangan, catatan-catatan ilmiah tentang pembentukan peraturan perundang-undangan serta peraturan kepala daerah yang telah memiliki hukum tetap. Pada penulisan skripsi ini bahan hukum primer yang akan digunakan yakni:
  - 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenamedia Group, 2016), 181.

- 2) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
  - 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
  - 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
  - 5) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19 di Surabaya
- b. Bahan hukum sekunder : merupakan bahan atau data materi penunjang yang bersumber dari beberapa literatur yang meliputi, buku, jurnal, artikel, berita, internet, skripsi, dan karya tulis lainnya yang mengkaji tentang sanksi penyitaan E-KTP bagi pelanggar protokol kesehatan menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020.

Dalam penulisan ini, referensi literasi mengambil dari Buku dari Prof. Titik Triwulan Tutik yang berjudul Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia sebagai acuan utama serta buku dari Prof Jimly Assidique yang berjudul Hukum Administrasi Negara, kemudian dibidang Fiqh *Siyāsah* merujuk pada buku fiqh *Siyāsah* karangan J. Suyuti Pulungan ataupun Djazuli.

### 3. Teknik Pengumpulan

Pada penelitian ini, untuk mengambil bahan hukum yang akurat penulis menggunakan metode dokumentasi dengan cara menelusuri materi hukum yang ada dalam berbagai literasi seperti halnya pada buku, jurnal, kamus, peraturan perundang-undangan, artikel, Koran dan internet, tentunya yang berkaitan dengan tema yang di kaji.<sup>12</sup>

Dengan ini teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi merupakan studi kepustakaan, artinya teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menelusuri materi hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan, buku, artikel, jurnal, skripsi, internet, putusan hakim dan yang paling penting doktriner dari para sarjana hukum yang memahami terkait sanksi penyitaan E-KTP menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020.

#### 4. Teknis Analisis

Bahan Hukum yang sudah terkumpul akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analitik. Maksud dari deskriptif adalah mengklarifikasi atau mengeksplorasi sebuah kenyataan serta fenomena sosial yang terjadi dalam kehidupan bernegara.

Analisis Deskriptif merupakan pemaparan data-data yang berkaitan dengan masalah yang dikaji dan ditemukan dalam literatur serta konklusinya diambil dengan logika deduktif. Sebagaimana bahan hukum yang dianalisa dalam penelitian ini adalah tentang sanksi penyitaan E-KTP

---

<sup>12</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), 131.

Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 ditinjau dari prespektif *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*.

## I. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini, agar pembaca dapat memahami dengan mudah, penulis akan memaparkan sistematika penulisan. Penulisan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab dan masing-masing mempunyai beberapa sub bab, antara satu bab dengan bab yang lainnya saling berkesinambungan secara sistematis. Berikut sistematika pembahasan dalam penulisan skripsi ini:

Bab pertama, yakni bab pendahuluan yang di dalamnya memuat latar belakang, identifikasi masalah dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan penjelasan mengenai landasan teori analisis *Siyāsah Dustūriyah*, dari definisi, ruang lingkup *Siyāsah Dustūriyah*, Prinsip-prinsip *Siyāsah Dustūriyah*, *Siyāsah Tasri'iyah*, dan *Siyāsah Tanfidziyah*. Sebelum masuk dalam pembahasan tersebut penulis akan memaparkan tentang Teori Hierarki Norma Hukum, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Macam-macam Sanksi Administratif

Bab ketiga berisi mengenai objek penelitian yang memuat tentang sanksi penyitaan E-KTP bagi pelanggar protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020, yang meliputi gambaran Peraturan Walikota

Nomor 67 Tahun 2020 serta sanksi penyitaan E-KTP bagi pelanggar protokol kesehatan.

Bab keempat, yakni memuat analisis tentang temuan bahan-bahan hukum penelitian yang sudah digambarkan untuk menjawab masalah penelitian, menginterpretasikan temuan penelitian terhadap kumpulan pengetahuan dengan teori yang ada. Pada penelitian ini memuat analisis Yuridis dan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terhadap sanksi penyitaan E-KTP bagi pelanggar protokol kesehatan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020.

Bab kelima ialah penutup yang berisikan kesimpulan dari seluruh pembahasan sebagai bagian atas jawaban rumusan masalah yang akan dipaparkan dalam skripsi ini, serta akan diuraikan terkait saran dari pembahasan pada penelitian yang akan diteliti.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TINJAUAN UMUM *SIYĀSAH DUSTŪRIYĀH* DAN HIERARKI NORMA HUKUM

#### A. Teori Hierarki Norma Hukum

Teori hierarki adalah suatu pembahasan mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum sama halnya dengan anak tangga yang berjenjang. Sedangkan Norma merupakan suatu ukuran yang wajib dipatuhi seseorang dalam sebuah hubungan, baik dengan sesama maupun dengan lingkungannya. Secara bahasa norma berasal dari bahasa latin yaitu “*Mos*”, *Mos* merupakan bentuk jamak dari kata *Mores* yang berarti tata kelakuan, kebiasaan ataupun adat istiadat. Dalam bahasa belanda norma dikenal dengan kata “*Norm*” yang memiliki arti patokan, pokok kaidah ataupun pedoman.<sup>1</sup> Norma dalam perkembangannya dapat diartikan sebagai patokan atau ukuran bagi seseorang dalam melakukan tindakan atau berperilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan kata lain norma merupakan segala peraturan yang hukumnya wajib untuk dipatuhi.

Di dunia sangatlah sulit dijumpai sistem yang mengatur secara positif tentang tata urutan peraturan perundang-undangan. Meskipun ada aturan yang mengatur namun hanya sebatas asas yang menyebutkan bahwa peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

---

<sup>1</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanikus, 2006), 16.

Hans Kelsen dalam bukunya "General Theory of Law and State" atau dalam bahasa Indonesia berarti Teori Umum tentang Hukum dan Negara menyatakan dengan analisis hukum dapat mengetahui karakter dinamis pada suatu sistem dan fungsi norma dasar serta mengungkapkan ciri khas yang lebih dalam dari hukum.<sup>2</sup> Suatu norma hukum dapat menentukan langkah dalam membentuk norma baru hingga pada derajat tertentu karena hukum dapat mengatur pembentukannya sendiri.

Hans Kelsen menjelaskan dalam suatu susunan hierarki norma itu berlapis-lapis dan berjenjang. Artinya, norma hukum yang kedudukannya berada dibawah bersumber dan berdasar kepada norma yang lebih tinggi kedudukannya, norma yang lebih tinggi bersandar kepada norma yang lebih tinggi lagi hingga berhenti pada norma yang paling tinggi atau dikenal dengan Norma Dasar atau *Grundnorm*. Norma dasar dapat diartikan sebagai norma yang ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai pandangan dasar. Menurut Hans Kelsen sistem norma bersifat dinamis, oleh karenanya hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Norma yang lebih rendah dapat diciptakan dengan merujuk pada norma yang lebih tinggi kedudukannya, hal ini, yang membuat hukum menjadi berjenjang membentuk suatu hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), 109.

<sup>3</sup> Aziz Syamsudi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 14.

Dari penjelasan diatas, mengenai pandangan Hans Kelsen dapat ditemukan beberapa poin penting diantaranya :<sup>4</sup>

1. Suatu tata norma hukum adalah sistem norma hukum secara hierarkis
2. Pembentukan ataupun sahnya norma erat kaitannya dengan merujuk pada norma yang lebih tinggi
3. Susunan norma hukum sangat disederhanakan dari tingkat terbawah sampai tingkat teratas

Teori Hierarki norma hukum yang dikemukakan Hans Kelsen ini merujuk pada Adolf Merkl dengan menggunakan teori “*Das doppelte rechstanilitz*” yang artinya norma hukum memiliki dua wajah, yang menjelaskan norma hukum itu keatas dengan bersumber dan bersandar pada norma hukum yang diatasnya, dan norma hukum kebawah artinya norma tersebut harus memperhatikan dan menjadi dasar atas norma yang berada dibawahnya. Dari hal inilah norma memiliki masa berlaku atau *rechkracht* yang bersifat relatif karena masa berlakunya norma bergantung pada norma yang memiliki tingkatan yang lebih tinggi. Sehingga apabila norma hukum yang tingkatannya diatas dicabut atau dihapuskan, maka otomatis norma hukum yang ada dibawahnya akan ikut dicabut maupun dihapus.<sup>5</sup>

Selain teori hierarki Norma hukum yang tidak kalah mendapatkan banyak perhatian adalah validitas yang membentuk piramida hukum atau *stufentheorie*. Salah satu tokoh yang mengembangkan teori tersebut

---

<sup>4</sup> Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum* (Bandung: Opset Alumni, 1979), 42.

<sup>5</sup> Maria, *Ilmu Perundang-undangan*, 25.

merupakan murid dari Hans Kelsen yaitu Hans Nawiasky. Teori Hans Nawiasky dikenal dengan teori “*theorie von stufenubau der rechtsordnung*”. Dalam teori tersebut Nawiasky menyusun norma yang dimulai dari :<sup>6</sup>

1. Norma Fundamental Negara atau *staatsfundamentalnom*
2. Aturan Dasar Negara atau *staatgrundsetz*
3. Undang-Undang Formal atau *formell gesetz*
4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom atau *verordnung* dan *autonome satzung*

Di Indonesia mengenai hierarki norma hukum dijelaskan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam peraturan itu dijelaskan jenis dan hierarki perundang-undangan di Indonesia terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota

## **B. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013**

Administrasi kependudukan merupakan suatu kegiatan penertiban serta penataan dalam penertiban dokumen data kependudukan melalui pendaftaran

---

<sup>6</sup> Maria, *Ilmu Perundang-undangan*, 27.

penduduk, pengelolaan informasi administrasi, pencatatan sipil serta pendayagunaan hasil guna pelayanan publik. Apabila membahas mengenai administrasi kependudukan erat kaitannya dengan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP). Oleh karenanya, dalam penelitian ini penulis menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Meningkatkan pelayanan dalam hal administrasi kependudukan masyarakat dalam menjamin akurasi data dan ketunggalan nomer induk serta dokumen kependudukan merupakan tujuan utama dari peraturan ini.

Dalam perubahan peraturan tersebut, terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang dihapuskan ataupun diperbarui, khususnya pasal-pasal yang mengenai E-KTP. Pasal lain yang sudah diubah dalam Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2006 tetap berlaku dengan syarat tidak bertentangan dengan pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 atau dalam asas hukum dikenal dengan *lex posteriori derogate lex priori*.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan memiliki empat subtansi pokok antara lain :

1. Pengaturan mengenai pendaftaran penduduk
2. Pengaturan mengenai hak dan kewajiban penduduk yang dimana setiap penduduk mempunyai hak dalam mendapatkan pelayanan yang sama dalam

memperoleh data atau dokumen kependudukan serta pada sisi lain setiap penduduk wajib hukumnya untuk melaporkan peristiwa kependudukan

3. Pengaturan mengenai pencatatan sipil
4. Pengaturan mengenai pengelolaan informasi kependudukan dengan pengelolaan menggunakan sistem informasi administrasi kependudukan.

Administrasi Kependudukan mengalami perubahan drastis semenjak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Peraturan ini diterbitkan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dan kebenaran serta keabsahan dari dokumen yang diterbitkan. Dengan adanya Undang-Undang ini, muncullah istilah KTP Elektronik. Hal ini, menimbulkan perubahan mengenai masa berlaku Kartu Tanda Penduduk yang awalnya 5 tahun menjadi seumur hidup

Penamaan Kartu Tanda Penduduk Elektronik selanjutnya disingkat menjadi E-KTP yang dimana merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan dari instansi terkait yang berlaku diseluruh wilayah di Negara Indonesia.<sup>7</sup> Warga Negara Indonesia hanya diperbolehkan mempunyai satu E-KTP yang didalamnya tercantum Nomor Induk Kependudukan yang nantinya dapat dijadikan dasar dalam berbagai hal terkait administrasi seperti penerbitan paspor, polis asuransi dan penerbitan dokumen identitas lainnya.

---

<sup>7</sup> Pasal 1 Ayat 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Dalam Pasal 63 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa :<sup>8</sup>

“Penduduk yang telah memiliki E-KTP wajib membawanya pada saat berpergian”

Dari bunyi pasal tersebut menjelaskan seluruh warga negara Indonesia yang telah memiliki E-KTP apabila hendak berpergian wajib membawanya. Jika tidak membawa maka akan dikenai sanksi denda sebesar Rp.50.000,00 (Lima puluh ribu rupiah).

### C. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik

Asas merupakan suatu hal yang bersifat fundamental dan dijadikan bahan pijakan untuk berfikir, berpendapat hingga bertindak. Asas Peraturan Perundang-Undangan dapat diartikan sebagai dasar atau sesuatu yang dijadikan pijakan dalam melakukan penyusunan ataupun pembuatan peraturan perundang-undangan. Berikut beberapa pendapat ahli mengenai asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik diantaranya :<sup>9</sup>

#### 1. Lon L. fuller

Mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan agar mencapai tujuannya maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas dari *Principles of legality* , sebagai berikut:

<sup>8</sup> Pasal 63 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

<sup>9</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual, Kencana* (Jakarta: Kencana, 2013, 16.

- a. Peraturan yang dibuat harus diumumkan
  - b. Peraturan tidak boleh berlaku surut
  - c. Tidak boleh mengandung sekedar keputusan yang bersifat *ad hoc*
  - d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti
  - e. Peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan
  - f. Suatu sistem tidak boleh bertentangan dengan yang lain
  - g. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari
  - h. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
2. Hamid S. Attamimi

Dalam disertasinya merumuskan asas-asas yang khusus bagi perundang-undangan Negara Indonesia, Asas-asas tersebut diantaranya:<sup>10</sup>

- a. Asas-asas formal yang terdiri dari, Asas tujuan yang jelas, Asas organ atau lembaga yang tepat, Asas materi muatan yang tepat, Asas perlunya pengaturan, Asas dapat dikenali, Asas dapat dilaksanakan
- b. Asas-asas materil yang terdiri dari, Asas sesuai dengan hukum dasar negara, Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara

---

<sup>10</sup> Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual.*,17.

berdasarkan atas hukum serta asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang telah disampaikan dari dua para ahli diatas, yang di jelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, adapun asas-asas dalam peraturan ini terdiri dari asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan. Dengan merujuk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan oleh Hamid S Attamimi, maka asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini dapat dikategorikan sebagai asas formal hal ini karena berkaitan langsung dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn sudah mengatur terkait asas materi muatan suatu peraturan perundang-undangan atau istilah lainnya dikenal dengan asas materil. Dalam asas materil terdiri dari beberapa asas yaitu, asas kemanusiaan, asas pengayoman, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhineka tunggal ika, asas keadilan, asas kessamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban

dan asas kepastian hukum serta asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>11</sup>

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan materil artinya suatu asas-asas yang berkaitan dengan isi pada suatu peraturan perundang-undangan. Menurut van der viles, asas materil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus meliputi asas sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Asas mengenai terminologi dan sistematika yang benar, artinya dalam asas ini bahwa suatu peraturan harus jelas baik dari segi bahasa atau kata yang digunakan maupun secara strukturnya. Dengan begitu warga negara dapat mudah untuk memahami. Ada dua cara guna mencapai suatu Peraturan perundang-undangan yang jelas, yaitu:<sup>13</sup>
  - a. Orang dapat menginginkan kejelasan yang maksimal dari setiap peraturan
  - b. Orang dapat secara langsung menghubungkan kejelasan yang diinginkan dengan materi atau keahlian pihak yang menjadi sasaran dari peraturan yang bersangkutan

Beranjak dari asas ini memberi sebuah penjelasan bahwa menempatkan pilihan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang utama dan tentunya pasti diperhatikan. Bagir manan mengungkapkan semakin meningkatnya urgensi peraturan perundang-undangan salah satunya

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>12</sup> Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-undangan* (Medan: Pustaka Prima, 2017), 112.

<sup>13</sup> I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: , Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2005), 287.

dapat ditinjau dari struktur atau sistematis peraturan perundang-undangan. Sebaliknya peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki kejelasan dalam struktural dan sistematikanya maka memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik dalam segi formil maupun materi muatannya.<sup>14</sup>

2. Asas perlakuan yang sama didalam hukum, digunakan untuk mencegah suatu praktik ketidakadilan khususnya dalam memperoleh layanan hukum
3. Asas kepastian hukum, artinya bahwa sebuah peraturan yang dibuat pada dasarnya mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam ruang dan waktu yang berbeda.
4. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, maksud dari asas ini memberikan penyelesaian yang bersifat khusus terhadap berbagai hal atau keadaan tertentu terutama yang menyangkut kepentingan individual.

#### **D. Sanksi dalam Hukum Administratif Negara**

##### **1. Pengertian Sanksi Administratif**

Sanksi dideskripsikan sebagai aturan yang menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan atau terhubung dengan pelanggaran norma (de sanctie wordt gedefinieerd als: “regels die voorschrijven welke gevolgen aan de niet naleving of de overtreding van de normen verbonden worden”).<sup>15</sup>

Sanksi tersebut digunakan sebagai alat kekuasaan yang berusaha untuk

---

<sup>14</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 148.

<sup>15</sup> Lieven Dupont and Raf Verstraeten, *Handboek Belgisch Strafrecht* (Leuven: Acco Uitgeverij België, 1990), 75

memenuhi atau mematuhi norma dan usaha tersebut ditujukan untuk meminimalkan kerugian yang disebabkan oleh pelanggaran norma. Literatur hukum Rumania mendefinisikan sanksi sebagai sanksi sebagai konsekuensi dari tidak mematuhi aturan perilaku yang ditentukan atau disetujui oleh negara.<sup>16</sup>

Henry Campbell Black merumuskan sanksi sebagai bagian dari hukum yang dirancang untuk mengamankan penegakan hukum dengan menjatuhkan hukuman atas pelanggarannya atau menawarkan ganjaran atas ketaatannya).<sup>17</sup> Selanjutnya Bryan A. Garner menyatakan, 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 dalam bahasa Indonesia adalah Hukuman atau tindakan paksaan yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi hukum, aturan, atau perintah (sanksi untuk menemukan atau deteksi penyalahgunaan

Menurut Utrecht, yang dimaksud dengan sanksi adalah akibat dari sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain, baik itu manusia atau lembaga sosial atas sesuatu perbuatan manusia.<sup>18</sup> Konsep sanksi administrasi adalah gagasan doctrinal dan tidak didefinisikan secara normatif di dalam undang-undang. Doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi yang berbeda dari istilah ini. Ciri umum yang

---

<sup>16</sup> Sri Nur Hari Susanto, Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi, *Administrative Law and Governance*, Journal 2, No. 1 (2019): 126–42

<sup>17</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (West Group, 1999), 1203.

<sup>18</sup> Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, trans. Moh. Saleh Djidang (Jakarta: Ichtar Baru, 2013), 17

ditekankan oleh sebagian besar penulis adalah keadaan bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal.

Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum, yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum. Penerapan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari kebijakan secara umum yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban, memberi kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak setiap orang dari suatu gangguan. Penegakan norma hukum administrasi merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran dengan melakukan suatu tindakan dengan cara memberikan sanksi administrasi.

## 2. Macam-macam Sanksi Administratif

Syarat-syarat supaya hukum administrasi dapat dijalankan dengan baik maka diperlukan pengawasan dan penerapan kewenangan sanksi oleh pemerintah. Menurut teori Berge, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penerapan sanksi.<sup>19</sup> Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Menurut P de Haan, penggunaan administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Ditinjau dari segi sarannya, dalam

---

<sup>19</sup> Philipus M Hadjon, *Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya, 2003),16

hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisinya semula sebelum atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah denda administratif. Selain dua jenis sanksi tersebut, ada sanksi lain yang oleh J.B.J. Mten Berge disebut sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, sebelum diterbitkannya ketetapan. Seperti penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Menurut Philipus M. Hadjon seperti yang dikutip oleh Ridwan HR, penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum Administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal.<sup>20</sup> Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Sedangkan kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama, misalnya penghentian pelayanan administrasi dan/ atau pencabutan izin dan/ atau pengenaan denda. Pada

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), 302

umumnya macam-macam dan jenis sanksi hukum administrasi dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam perundang-undangan bidang administrasi tertentu.<sup>21</sup>

1. *Besturssdwang* atau paksaan pemerintah

Dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi. Berdasarkan Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Berkenaan dengan paksaan pemerintah, F.A.M. Stronik dan J.G. Steenbeek mengatakan kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil adalah paksaan pemerintah. Kewenangan paksaan pemerintah dapat diuraikan dengan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma hukum Administrasi Negara. Paksaan pemerintahan dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dilaksanakan

---

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 303.

tanpa perantara hakim (*parate executie*), dan biaya yang berkenaan dengan paksaan pemerintah ini dibebankan kepada pihak pelanggar.

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrije bevoegheid*). Kebebasan pemerintah untuk menggunakan wewenang paksaan pemerintah ini dibatasi dengan asas-asas pembentukan peraturan undang-undang yang baik serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

## 2. Penarikan kembali Keputusan yang menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada.<sup>22</sup> Terdapat dua hal suatu keputusan menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam keputusan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi yang

---

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 310

berlaku kebelakang (*regressieve sancties*) yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum keputusan itu dibuat.<sup>23</sup> Dengan kata lain hak dan kewajiban yang timbul setelah terbitnya keputusan tersebut menjadi dihapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya keputusan itu. Pencabutan keputusan yang dilakukan oleh pihak pembuat keputusan karena kesalahan dari pihak pembuat keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dibuat tersebut keliru dan menimbulkan cacat hukum, maka keputusan itu dapat dicabut dengan memperhatikan ketentuan Hukum Administrasi Negara, baik itu tertulis maupun berupa asas hukum. Dalam penarikan suatu keputusan (*beschikking*) yang telah dibuat harus diperhatikan asas-asas sebagai berikut :<sup>24</sup>

- a. Suatu keputusan yang dibuat karena yang berkepentingan menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiadakan *ab avo* (dari permulaan tidak ada)
- b. Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi suatu keputusan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, dapat ditiadakan *ab avo*.
- c. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang di kenainya dan yang diberi kepada yang dikenai itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan itu.

---

<sup>23</sup> Philipus M Hadjon, *Penelitian Hukum Normatif*, 259

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 313

- d. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu sudah lewat, bilamana oleh karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang layak dibawah kekuasaan keputusan yang bermanfaat itu menjadi keadaan yang tidak layak.
- e. Oleh karena suatu keputusan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh ditiadakan, bilamana menarik kembali keputusan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya suatu kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh Negara diderita karena keadaan yang tidak layak tersebut.
- f. Menarik kembali atau mengubah suatu keputusan, harus diadakan menurut acara (*formalitas*) yang sama sebagai yang ditentukan bagi membuat ketetapan itu (*asas contrarius actus*).

### 3. *Dwangsom* atau Pengenaan Uang Paksa

Menurut N. E. Algra, uang paksa dapat diartikan sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga. Dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga Negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintah. Dalam Undang-Undang administrasi belanda yang di terjemahan kedalam bahasa Indonesia yaitu organ pemerintah yang berwenang melaksanakan

tindakan pemerintah, dapat mengenakan uang paksa sebagai pengganti (dari *bestuursdwang*).

Uang paksa tidak dapat dipilih sebagai pengganti, jika kepentingan yang harus dilindungi pertauran tersebut tidak menghendaknya. Pemerintah menetapkan uang paksa itu apakah sekali bayar ataupun dicicil berdasarkan waktu tertentu ketika perintah itu tidak dijalankan atau membayar sejumlah uang ketika pelanggaran itu terjadi. Organ pemerintah telah menetapkan jumlah maksimal uang paksa. Jumlah uang yang dibayar harus sesuai dengan beratnya kepentingan yang dilanggar dan sesuai dengan tujuan diterapkannya penetapan uang paksa itu. Dalam keputusan untuk penetapan uang paksa yang tujuannya menghilangkan atau mengakhiri pelanggaran, kepada pelanggar diberikan jangka waktu untuk melaksanakan perintah tersebut dengan tanpa penyitaan uang paksa.<sup>25</sup>

Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi “*subsidiare*” dan dianggap sebagai sanksi *repartoir*. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan dwangsom sama dengan pelaksanaan paksaan nyata. Dalam kaitannya dengan KTUN yang menguntungkan seperti izin, biasanya pemohon izin diisyaratkan untuk memberikan uang jaminan. Jika terjadi pelanggaran atau pelanggar (pemegang izin) tidak segera mengakhirinya, uang jaminan itu dipotong sebagai dwangsom. Uang jaminan ini lebih banyak digunakan ketika pelaksanaan *bestuursdwang* sulit dilakukan.

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 314

#### 4. Pengenaan Denda Administratif

Denda Administratif (*bestuurslijke boetes*) contohnya dapat dilihat pada benda fiskal yang ditarik oleh inspektur pajak dengan cara meninggikan pembayaran dari ketentuan semula sebagai akibat dari kesalahannya. Menurut P. de Haan dkk, berbeda pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mendapatkan hukuman yang pasti, terutama denda Administrasi yang terdapat dalam hukum pajak. Bagaimanapun, organ Administrasi dapat memberikan hukuman tanpa perantaraan hakim.<sup>26</sup>

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman yang berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan perundang-undanga. Di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, dalam terjemahan Bahasa Indonesia disimpulkan bahwa denda Administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.

#### E. *Siyāsah Dustūriyah*

##### 1. Pengertian *Siyāsah Dustūriyah*

---

<sup>26</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 319

*Siyāsah Dustūriyāh* merupakan bagian dari kajian *Fiqh Siyāsah* yang mengkaji masalah perundang-undangan negara supaya searah dengan kaidah islamiyah, artinya peraturan-peraturan tersebut diciptakan guna mengacu pada konstitusi yang berasaskan prinsip-prinsip islam yang termaktub dalam syariat yang telah dipaparkan dalam al-Qur'an dan sunnah rasul, baik itu tentang ibadah, akidah, akhlak, muamalah dan lain sebagainya.

Dalam kamus Al-Munjid dan Lisan al-'Arab kata *Siyāsah* memiliki beberapa makna yakni, mengatur, mengurus dan memerintah yang bertujuan untuk membawa kemaslahatan manusia dengan mengarahkan ke jalan yang benar dan penuh akan kebaikan.<sup>27</sup> Sedangkan dalam etimologi *Siyāsah* dapat diartikan perihal memerintah, mengurus, mengatur, memimpin serta membuat kebijaksanaan dalam pemerintahan maupun politik. *Siyāsah* dapat diartikan sebagai ilmu pemerintahan untuk menangani tugas dalam negeri maupun luar negeri yakni politik dalam negeri serta politik luar negeri dan kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar kemaslahatann dan keistiqomahan.

Ibn al-Qayim mendefinisikan *Siyāsah* merupakan suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkan dan Allah SWT tidak memwahyukan. Sedangkan kata *dustūri* pada *Siyāsah Dustūriyāh* merupakan penyerapan dari bahasa persia yang berarti seorang yang mempunyai kewenangan dalam

---

<sup>27</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 23.

bidang agama maupun perpolitikan. Selanjutnya kata tersebut diserap dalam bahasa arab yakni *dustūr* yang bermakna pembinaan atau asas yang bersifat fundamental. Dalam perkembangannya *dustūr* berarti kumpulan kaidah-kaidah yang mengatur pola atau aturan dasar mengenai kerjasama struktural sesama anggota dalam sebuah negara baik itu secara konstitusional maupun konvensi.<sup>28</sup>

Menurut Abu A'la al-Maududi mendefinisikan bahwa *dustūr* merupakan suatu dokumen yang berisikan prinsip-prinsip fundamental yang berperan penting terhadap landasan pengaturan suatu negara. Pandangan Abdul Wahhab Khallaf mengenai prinsip-prinsip yang telah dijelaskan diatas, menyebutkan bahwa dalam perumusan Undang-undang Dasar ada jaminan hak asasi manusia yang terkandung pada setiap pembuatan peraturan dengan kata lain setiap anggota pada lapisan masyarakat mempunyai persamaan kedudukan di muka hukum, tanpa mendefereusiasikan orang lain baik dari segi agama, kekayaan, ras, pendidikan dan statifikasi sosial.

Sebagaimana negara pada umumnya, Undang-undang Dasar atau konstitusi menjadi dasar fundamental berjalannya suatu negara. Konstitusi memiliki keterikatan antara sumber atau kaidah-kaidah peraturan negara, baik itu pada sumber materil, perundangan, sejarah maupun interpretasi. Maksud dari sumber materil berkaitan dengan materi hal-hal pokok yang tertuang dalam Undang-undang dasar. Tendensi dari sumber-sumber konstitusi terletak

---

<sup>28</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2* (Jakarta: Kencana, 2016), 154.

pada peraturan terkait hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Dalam merumuskan sebuah konstitusi di latarbelakangi beberapa hal diantaranya dari segi sosiologis, politik ataupun kebudayaannya.

Berkaitan dengan pembahasan konstitusi atau pemerintahan pada suatu negara, para ulama ataupun *fuqaha* islam turut andil dalam mendiskusikan hal tersebut. Hal ini dikarenakan adanya beberapa factor diantaranya ;<sup>29</sup>

- a. Adanya perbedaan argumentasi mengenai konsep teoritis negara dan pemerintahan, yang mana setiap progrefitas negara merupakan wujud dari pergerakan pemerintah.
- b. Keterikatan yang kuat antara negara dengan pemerintah mengakibatkan dua unsur ini tidak dapat dipisahkan. Sehingga semuanya saling berkesinambungan, pemerintah sedemikian rupa disusun sebagai organisasi yang digunakan sebagai instrumen negara.
- c. Berbeda dengan fuqaha yang memberikan perhatiannya kepada kepala negara atau *Imamah*. Hal ini dikarenakan orang – orang yang memimpin jalannya pemerintahan adalah kepala negara (*Imam*)
- d. Mengenai kenyataan dalam sejarah islam, permasalahan yang pertama terjadi ketika nabi Muhammad Saw wafat adalah masalah kepala negara. Oleh karenanya, para fuqaha sangatlah tepat membahas secara khusus tentang kepala negara dan pemerintahan dibandingkan membahas kenegaraan yang lainnya.

---

<sup>29</sup> Wirjono Prodjodikiro, *Asas – Asas Ilmu Negara dan Politik*, Cet. Ke-1 (Bandung: Eresco, 1971), 17.

- e. Muncul dan tenggelamnya suatu permasalahan negara, lebih banyak muncul dan tenggelamnya pemerintahan dibandingkan dengan unsur negara lainnya.

## 2. Prinsip-Prinsip *Siyāṣah Dustūriyāh*

*Siyāṣah Dustūriyāh* dapat diidentikan terkait pembuatan undang-undang yang dimana melahirkan sebuah kebijakan guna mengatur kehidupan masyarakat dalam bernegara. Artinya rumpun ilmu dari *Siyāṣah Dustūriyāh* mengkaji masalah perundang-undangan yang tidak terlepas dengan prinsip dasar bentuk pemerintahan, tentang pembagian kekuasaan serta berkaitan dengan hak-hak warga negara. Berikut prinsip-prinsip dari *Siyāṣah Dustūriyāh* .<sup>30</sup>

### a. Prinsip Persamaan ( *Mabda al-musyawahah* )

Sebagai warga negara setiap individu mempunyai derajat atau kedudukan yang sama tentunya dengan tidak memandang apa agama, suku, ras, asal usul dan status sosialnya. hal ini lah yang disebut prinsip persamaan. Dalam hal dituntut dan menuntut semua orang memiliki kesamaan perihal tersebut. Dituntut dan menuntut hak merupakan pelaksana dari sebuah kewajiban. Dalam ketatanegaraan islam persamaan identik dengan persamaan konstitusi atau *qanunniyah* bukanlah persamaan dalam arti faktual atau *fa'liyah*. Maksudnya dalam ajaran islam persamaan semua orang telah dijamin oleh undang-undang meskipun secara faktual mereka mempunyai beberapa perbedaan baik itu secara kapasitas,

---

<sup>30</sup> Jubir Situmorang, *Politik Ketata Negara Dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 20.

intelektual maupun keyakinan. Dalam Al-Qur'an prinsip persamaan dijelaskan pada Q.S Al-Hujarat Ayat 13<sup>31</sup>

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya : Wahai manusia ! Sungguh, kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia diantara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.<sup>32</sup>

Adanya persamaan derajat dan harkat martabat manusia maka setiap orang harus mengakui dan menaruh hormat kepada hak-hak dan derajat manusia lainnya. Sikap ini harus diimplementasikan baik dalam kehidupan bernegara maupun kehidupan disekitar. Manusia diciptakan dengan kelebihan berfikir, cipta, rasa dan kodrat yang sama sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk social

#### b. Prinsip Musyawarah

Prinsip musyawarah menjadi tolak ukur sikap menghargai dalam menyampaikan suatu pendapat agar terhindar dari egositas dan kebenaran sendiri pada para pemimpin negara. Allah SWT berfirman dalam Q.S Asy-Syura ayat 38<sup>33</sup>

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

<sup>31</sup> Kemenag RI, <https://quran.kemenag.go.id/index.php/sura/49/13>, diakses pada 25 Mei 2022

<sup>32</sup> Al-Quran Terjemahan Persia Muhamma Mahdi Fulladmand, Thran, Dar al-Qur'an Al-karim, 1418 H/1376 S, 55

<sup>33</sup> : Kemenag Ri, <https://quran.kemenag.go.id/sura/38>, diakses pada 25 Mei 2022.

Artinya : Dan bagi orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan tuhan mereka dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.

c. Prinsip Keseimbangan Sosial ( *At-tawazun Al-Ijtima'i*)

Maksud dari keseimbangan sosial disini adalah keseimbangan terkait standar kehidupan, baik pada individu ataupun kelompok dalam kehidupan bermasyarakat. Salah satu standar kehidupan mengenai kekayaan yang harus berputar supaya setiap orang mempunyai kehidupan yang layak, meskipun secara stratifikasi tidak bisa sejajar. Keseimbangan sosial didasari dalam hukum islam yang yaitu pada Doktrinal (*Al-haqiqah Al-madhabiyah*) dan Fakta kosmik (*Al-haqiqah Al-kauniyah*).<sup>34</sup> Keseimbangan sosial dalam islam bertumpu kepada standar kehidupan manusia, negara harus memperjuangkan serta mengimplementasikan keseimbangan sosial dengan berbagai macam cara dan kebijakannya dalam mengeluarkan kewenangan.<sup>35</sup>

Dalam ketatanegaraan islam, negara memiliki kewajiban untuk memelihara kepentingan warga negara serta berupaya menciptakan kemaslahatan ataupun kemakmuran masyarakat. Pandangan ini dikemukakan oleh seseorang ahli hukum tata negara islam yang dimana teori dan metodologinya menggunakan Qiyas, seseorang tersebut bernama Abu Yusuf. Dalam asas negara Abu yusuf memiliki pandangan bahwa ada

---

<sup>34</sup> Sitomorang, *Politik Ketata Negara Dalam Islam*, 27.

<sup>35</sup> Sitomorang, *Politik Ketata Negara Dalam Islam* 28.

tiga konsep dasar dalam bernegara yaitu pemeliharaan rakyat, penyelenggara pemerintah yang baik dan pengelolaan keuangan publik. Bentuk penyelenggara yang baik dan efektif dapat ditinjau pada setiap kebijakan pemerintah terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat yang dimana hal tersebut harus berlandaskan kemaslahatan. Negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan warga negara serta dalam membuat kebijakan publik harus memperhatikan terhadap kesejahteraan masyarakat.

#### d. Prinsip Legalitas

Prinsip legalitas merupakan suatu hal yang paling utama dan pertama dalam setiap langkah tindakan pemerintah. Setiap langkah administratif negara harus memiliki landasan hukum yang jelas, terlebih lagi untuk negara hukum.

### 3. Ruang Lingkup *Siyāṣah Dustūriyah*

Secara umum permasalahan *Siyāṣah Dustūriyah* tidak bisa terlepas dari dua unsur penting. Yang pertama dalil-dalil yang bersifat fundamental dan rigid yang terma'tub dalam Al-Qur'an ataupun Al-Hadits, *maqosiduh syariah*, serta semangat ajaran islam dalam mengatur masyarakat, serta ajaran tersebut tidak akan berubah meski apapun kondisinya, mengingat karena dalil-dalil tersebut merupakan suatu hal yang penting dalam mengubah masyarakat. Yang kedua, peraturan yang bisa berubah meskipun tidak seluruhnya, karena dilatarbelakangi oleh situasi maupun kondisi, misalnya hasil ijma' atau ijtihad ulama.

Apabila kita mengkaji lebih dalam, *Siyāsah Dustūriyah* di bagi lagi dalam dimensi yang lebih terperinci diantaranya;<sup>36</sup>

- a. *Siyāsah Tasyri'iyah*, ini membahas terkait persoalan ahl al-hall wa al aqd dan perwakilan masalah rakyat serta hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara yang tertera dalam hukum baik pada Undang-undang Dasar, Undang-undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah dan lain sebagainya. Lembaga ini memiliki tugas mengurus tentang masalah ihwal kemaslahatan yang sudah tertera dalam al-Qur'an dan al-Hadits serta melaksanakan analisa terhadap permasalahan dengan menggunakan metode ijtihad yang dibuat oleh ahlul halli wal aqdi dengan penetapan hukum menggunakan cara analogi atau *qiyas* yang berguna supaya kaidah hukum yang akan di tetapkan sesuai dengan cita-cita masyarakat.
- b. *Siyāsah Tanfidhiyah*, di dalamnya mengkaji masalah imamah, bai'at, wizarah, waliy al-ahdi dan lainnya. Dalam kacamata maududi mengibaratkan tanfidziyyah serupa dengan lembaga eksekutif yang presidennya sebagai kepala Negara. Adapun kewenangan yang melekat dalam seorang imam atau kholifa ialah kewajiban dalam menjalankan roda pemerintahan dengan membuat kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan serta memiliki kemaslahatan pada masyarakat. Dalam islam. Kewajiban umat terhadap pemerintahnya adalah mematuhi, hal ini akan

---

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Paramedia Group, 2014), 162.

berbeda apabila peraturan ataupun kebijakan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip islam.<sup>37</sup>

- c. *Siyāsah Qadhā'iyah*, dalam kewenangannya memuat masalah-masalah peradilan yang faedahnya untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat serta sebagai kontrol sosial terhadap dalil-dalil hukum dengan tujuan mencapai kemaslahatan masyarakat pada suatu Negara. Lembaga ini mempunyai tugas menguatkan dalil - dalil peraturan yang pada dasarnya sudah ditetapkan oleh lembaga At-Tasri'iyah. Imam al Mawardi menjelaskan bahwa al – Qadhāiyah memiliki dua cabang yaitu Wilayah al-Qodhoā dan Wilayah Al-Mudzolim. Al-qodhoā dapat didefinisikan mengenai jabatan hakim yang bersifat keperdataan. Karena bersifat keperdataan maka perkara yang ditangani berupa permasalahan dengan cara bermediasi ataupun dengan cara tegas, seperti mengambil hak-hak yang bukan miliknya dan mengembalikannya, mengelolah harta waqof dengan baik dan menjaganya, melaksanakan wasiat dengan syarat-syarat yang telah di tentukan oleh pemberi wasiat, menikahkan para gadis dan melaksanakan *hudud*.<sup>38</sup>

Sedangkan al - Mudzolim memiliki tugas menangani pelanggaran hukum yang dilakukan pejabat terhadap rakyatnya, memeriksa petugas zakat guna meminimalisir kecurangan, mengoreksi tulisan penulis pada dokumen dalam mencatat hak dan kewajiban terkait harta masyarakat

---

<sup>37</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah*, 163.

<sup>38</sup> Imam Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthohiyyah* (Bekasi: Darul Falah, 2017), 122.

muslim, mengembalikan ghanimah pada pemiliknya dan menangani kemaslahatan umum yang tidak bisa ditangani oleh petugas hisbah serta menangani sengketa dan memberikan hukuman yang layak kepada tersangka.

#### F. *Siyāsah Tasri'iyah*

Dalam pembahasan fiqh *Siyāsah*, tasri'iyah diidentikan dengan legislasi atau kekuasaan legislasi atau disebut dengan *al-sultah al tasri'iyah* yang memiliki arti kekuasaan pemerintah islam dalam menetapkan dan membuat produk hukum. Istilah *al-sultah al tasri'iyah* diimplementasikan dalam menunjuk salah satu kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam mengenai pengaturan masalah kenegaraan, di samping adanya kekuasaan yudikatif (*al-sultah al-qada'iyah*) maupun kekuasaan eksekutif (*al-sultah al-tanfziyyah*). Dari hal tersebut ada unsur-unsur legislasi dalam ketatanegaraan islam, antara lain :<sup>39</sup>

1. Subyek yang menjadi pelaksana adalah masyarakat islam
2. Kaidah hukum atau isi dari peraturan harus berlandaskan dengan nilai dasar syariat islam
3. Sebagai pemegang kekuasaan, pemerintah dalam hal ini menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam kehidupan masyarakat islam

Pada pemerintahan islam *Al-sultah al tasri'iyah* sangatlah penting keberadaannya, dikarenakan ketetapan dan ketentuan yang dikeluarkan lembaga ini dapat dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif serta

---

<sup>39</sup> Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, 187.

dapat dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Adapun subyek pada lembaga ini terdiri dari ahli fatwa dan para mujtahid serta pakar dalam berbagai macam bidang.

Tugas dan wewenang lembaga legislatif hanyalah memahami dan menggali sumber referensi yang ada pada syariat islam, diantaranya pada Al-Qur'an dan sunnah Nabi serta menjelaskan dalil-dalil hukum yang terkandung didalamnya. Dua sumber ini menjadi syarat pokok lembaga legislatif dalam mengeluarkan peraturan maupun perundang-undangan yang akan diberlakukan pada masyarakat islam. Lembaga legislatif dalam islam mempunyai dua fungsi yaitu peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh *al-sultah al-tasri'iyah* merujuk pada Undang-Undang Ilahiya yang diisyaratkan dalam Al-Qur'an beserta sunnah atau penjelasan Nabi dan ketika ada permasalahan namun dalam Al-Qur'an dan sunnah tidak dijelaskan secara tegas maka dalam hal ini akan dilakukan analogi atau penalaran kreatif (*ijtihad*). Mereka berupaya mencari sebab hukum (*Illat*) yang ada dalam munculnya permasalahan serta menyesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam nash. Ijtihad harus memperhatikan situasi dan kondisi sosial masyarakat, supaya peraturan yang diciptakan sesuai dengan aspirasi dan tidak memberatkan masyarakat.<sup>40</sup>

Mempertimbangkan kondisi ataupun situasi sosial sangatlah penting guna mengisyaratkan bahwa peraturan atau undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif tidak berlaku selamanya artinya peraturan tersebut

---

<sup>40</sup> Muhammad Hilmi, *Nizham al-hukm al-islamiyah* (Kairo: dar al-hadi, 1998), 201.

dapat diubah. Lembaga legislatif berwenang dalam peninjauan kembali serta dapat mengganti undang-undang lama dengan undang-undang terbaru apabila terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak bisa lagi untuk mematuhi. Para anggota lembaga legislatif akan berdebat dan mengemukakan gagasannya masing-masing serta bertukar pikiran guna menentukan peraturan yang lebih relevan dan efektif bagi masyarakat umum.

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ فَالِإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ، وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ،  
وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ زَوْجِهَا وَهِيَ مَسْئُولَةٌ، وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ إِلَّا  
فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ

Artinya : Ketahuilah bahwa kamu sekalian adalah pemimpin dan kamu sekalian akan dimintai pertanggungjawaban mengenai orang yang dipimpinya. Seorang kepala negara adalah pemimpin bagi rakyatnya dan ia akan di mintai pertanggung jawaban mengenai rakyatnya. (HR. Bukhari Muslim 4789)

Dalam hadits ini disebutkan, pemimpin mempunyai tanggung jawab atas segala perbuatannya yang dilakukan pada umatnya. Seorang pemimpin bertanggungjawab terkait kewajiban dalam menciptakan kemaslahatan umat. Dalam ruang lingkup fiqh *Siyāṣah* pertanggung jawaban dibagi menjadi tiga hal dasar yaitu pertanggungjawaban kepada keluarga, kerabat dan umat.<sup>41</sup>

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, *al-sultah al tasri'iyah* dijalankan oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang di tetapkan oleh lembaga lain. Lembaga legislatif dalam ketatanegaraan islam berhak melakukan kontrol terhadap lembaga legislatif dengan meminta penjelasan

---

<sup>41</sup> Pulungan, *Fiqh Siyāṣah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 45.

maupun bertanya kepada eksekutif mengenai suatu hal yang dipermasalahkan dan mengemukakan pandangan yang didiskusikan sesuai dengan kaidah birokrasi dalam islam.

### **G. *Siyāsah Tanfidziyah***

Kekuasaan eksekutif dalam islam disebut *al-sulthah al-tanfidziyah* yang bertugas melaksanakan undang-undang. Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional).

Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya, kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.<sup>42</sup>

Kepala negara dan pemerintah diadakan sebagai pengganti fungsi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pengangkatan kepala negara untuk memimpin umat wajib menurut ijma. Jika kepemimpinan negara ini kewajiban, maka kewajiban itu gugur atas orang lain, jika tidak ada seorang pun yang menjabatnya maka kewajiban ini dibebankan kepada dua

---

<sup>42</sup> Muhamad iqbal, *fiqh siyasa*, 137

kelompok manusia. Pertama adalah orang-orang yang mempunyai wewenang memilih kepala negara bagi umat islam, kedua adalah orang-orang yang mempunyai kompetensi untuk memimpin negara sehingga mereka menunjuk salah seorang dari mereka yang memangku jabatan itu.<sup>43</sup>

Kewajiban-kewajiban yang harus diemban kepala negara itu meliputi semua kewajiban umum baik yang berkenaan dengan tugas-tugas keagamaan maupun kemasyarakatan, yang terdapat dalam Al-Quran dan sunnah Rasullullah seperti mempertahankan agama, menegakkan keadilan atau menyelesaikan perselisihan pihak yang bersengketa melalui penerapan hukum, mencegah kerusuhan dan melindungi hak-hak rakyat, melaksanakan amar ma'ruf nahi mungkar dan jihad, mengatur perkonomian negara dan membagi rampasan perang, dan sebagainya. Kewajiban utama dari seorang imam adalah mempraktikkan totalitas syariah didalam umat dan menegakkan institusi-institusi yang menyerukan kebajikan.

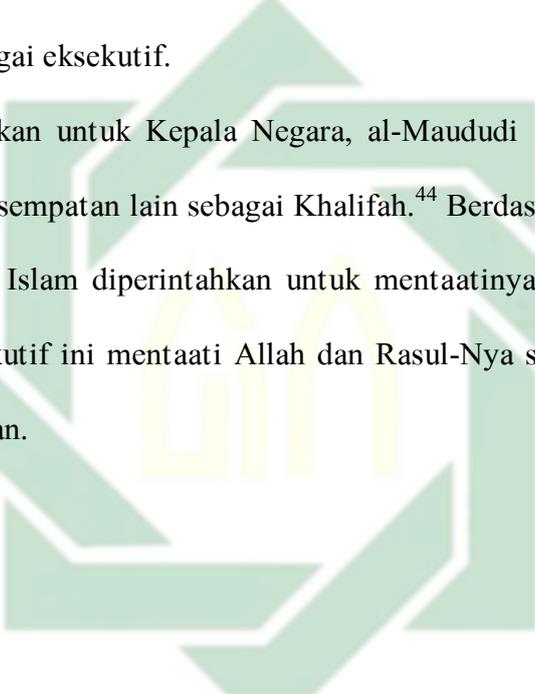
Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah ul al-amr dan dikepalai oleh seorang Amir atau Khalifah. Istilah ul al-amr tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, yudikatif serta untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi. Namun dikarenakan praktek pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan dibawah kepala negara yang bertugas mengexecute ketentuan perundang-undangaan seperti Diwan al-Kharāj (Dewan

---

<sup>43</sup>Imam al-mawardi, *hukum tata negara dan kepemimpinan dalam sejarah islam*, (jakarta; gema insani, 2000), 17

Pajak), Diwan (Kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris, pekerjaan umum, Diwan al-Jund (militer), sahib al-bait al-māl (pejabat keuangan), dan sebagainya yang notabene telah terstruktur dengan jelas sejak masa kekhilafahan Umar bin Khattab, maka untuk hal ini istilah ul al-amr mengalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai eksekutif.

Sedangkan untuk Kepala Negara, al-Maududi menyebutnya sebagai Amir dan dikesempatan lain sebagai Khalifah.<sup>44</sup> Berdasarkan al-Qur'an dan as-Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaatinya dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya serta menghindari dosa dan pelanggaran.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>44</sup> Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, ( Bandung : Mizan, 1993), Cet II. 247

**BAB III**  
**SANKSI PENYITAAAN E-KTP BAGI PELANGGAR PROTOKOL**  
**KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR**  
**67 TAHUN 2020**

**A. Gambaran Umum Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020**

Menyebarnya Virus Covid-19 yang signifikan serta termasuk dalam kategori penyakit menular menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat yang kemudian menciptakan suatu peraturan tentang Penerapan Kedaruratan Kesehatan dimasa pandemic Covid-19, peraturan tersebut adalah Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020. Dengan hal tersebut pemerintah memiliki alasan guna melakukan pencegahan dan memutus rantai penyebaran Virus Covid-19, istilah lainnya adalah Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).<sup>1</sup> Pemberlakuan ini merupakan bentuk perubahan dari Pembatasan Sosial Berkasala Besar (PSBB), namun yang menjadi titik pembeda pada keduanya yaitu mengenai batasannya. PPKM lebih fleksibel di bandingkan sebelumnya, karena pada PPKM sendiri harus mementingkan masalah perekonomian negara dan lain sebagainya. Pelaksanaan ini dilaksanakan kepada seluruh masyarakat pada suatu wilayah dengan angka penyebaran Virus Covid-19 yang tinggi.

Pemerintah menetapkan penyebaran Covid-19 sebagai bencana Nasional. Hal ini bisa kita tinjau dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun

---

<sup>1</sup> Ni Nyoman dan Dewi Sucitawathi Pujaningsih, "Penerapan Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) Dalam Penanggulangan Wabah COVID-19 di Kota Denpasar," *Jurnal Moderat* Volume 6 nomor 3 (2020).

2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 sebagai bencana Nasional.<sup>2</sup> Landasan filosofis dari aturan ini dikarenakan dampak dari penyebaran Virus Covid-19 (Bencana Nonalam) yang sangat besar serta merugikan baik dalam hal kesehatan, ekonomi maupun sosial. Pada sudut pandang lain, Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 diciptakan untuk menanggulangi bencana Nasional nonalam yang disebabkan oleh penyebaran Virus Covid-19 yang dikomandoi langsung oleh Kementerian atau Lembaga Pemerintah serta Pemerintah Daerah. Walikota, Gubernur, dan Bupati termasuk sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Covid-19 di tingkat Daerah yang bertanggung jawab dalam menetapkan suatu kebijakan di daerahnya sendiri dan harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat dalam menentukan arah kebijakannya.

Baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus bertanggung jawab dalam melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit maupun resiko faktor kesehatan masyarakat dengan melakukan penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Hal ini memiliki dasar hukum yaitu pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Wilayah. Tidak hanya itu, dalam pasal 5 Ayat ( 1 ) dan ( 2 ) memaparkan bahwa Pemerintah Pusat memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan karantina dipintu masuk dan wilayah secara terpadu serta dalam menyelenggarakan kesehatan harus menjelaskan sebagaimana yang termaktub dalam ayat (1), Pemerintah Pusat

---

<sup>2</sup> Keppres Nomor 12 tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 sebagai bencana Nasional

bisa melibatkan Pemerintah Daerah dan keduanya bertanggung jawab atas ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan masyarakat ketika melakukan karantina kesehatan.

Karantina wilayah ataupun kesehatan merupakan bentuk upaya pemerintah dalam menanggulangi bencana nonalam ini, adapun landasan yuridisnya tertuang dalam Pasal 7 Ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007.<sup>3</sup> Penetapan peningkatan status bencana nasional dan daerah adalah kewenangan dari pemerintah, artinya apabila tingkatan bencana tersebut masuk dalam cakupan nasional maka yang mempunyai kewenangan penuh adalah Presiden, namun apabila cakupannya hanya pada tingkat Provinsi, Kota ataupun Kabupaten maka yang mempunyai kewenangan adalah Gubernur, Walikota dan Bupati.

Berbicara mengenai Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten atau Kota yang tidak terlepas atas persetujuan Walikota atau Bupati. Mengenai peraturan Walikota, dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 sudah dijelaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI),

---

<sup>3</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang – Undang atau Pemerintah atas perintah Undang – Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Dari bunyi Pasal tersebut maka Peraturan Walikota masuk dalam jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana sesuai dengan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang jenis dan hierarki Perundang-Undangan.<sup>4</sup> Peraturan Walikota akan memperoleh kekuatan hukum tetap dan diakui keberadaannya apabila tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk dengan dasar kewenangan.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 bermuara pada Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Secara implisit muatan materi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 terdiri dari 16 Bab yang semuanya membahas mengenai aturan pencegahan dalam memutus rantai Virus Covid-19 di Surabaya.

Adapun muatan materi yang diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 adalah sebagai berikut :<sup>5</sup>

Bab I. Ketentuan Umum  
Bab II Maksud dan Tujuan

---

<sup>4</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

<sup>5</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

Bab III Ruang Lingkup

Bab IV Pelaksanaan

1. Umum
  2. Kegiatan Pembelajaran di Sekolah, Institusi Pendidikan Lainnya dan Pesantren
  3. Kegiatan Bekerja di Tempat Kerja
  4. Kegiatan Keagamaan di Rumah Ibadah
  5. Kegiatan Di Area Publik
  6. Kegiatan Di Restoran/Rumah Makan/kafe/Warung dan Usaha Sejenisnya
  7. Kegiatan Pedagang Kaki Lima/Lapak Jajanan
  8. Kegiatan Di Fasilitas Pelayanan Kesehatan/Apotek atau Toko Obat
  9. Kegiatan Di Toko, Toko Swalayan, dan Pusat Pembelian
  10. Kegiatan Di Pasar Rakyat Kegiatan Di Hotel, Apartemen dan Rumah Susun
  11. Kegiatan Di Tempat Kontruksi
  12. Kegiatan Di Tempat Hiburan dan Rekreasi
  13. Kegiatan Politik, Sosial dan Budaya
  14. Kegiatan Di Terminal, Pelabuhan dan Stasiun
  15. Kegiatan Pergerakan Orang dan Barang Menggunakan Moda Transportasi
  16. Penilaian Resiko
- Bab V Pembatasan Kegiatan Masyarakat
1. Umum
  2. Pembatasan Jam Operasional Kegiatan/Jam Malam
  3. Kegiatan Yang Dilarang Beroperasi
- Bab VI Kerja Sama Dalam Penanganan Covid-19
- Bab VII Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan
- Bab VIII Peran Serta Masyarakat
- Bab IX Sumber Pendanaan
- Bab X Sanksi Administratif
- Bab XI Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif
1. Umum
  2. Sanksi Teguran Lisan
  3. Sanksi Administratif Berjenjang
  4. Pengenaan Sanksi Administratif Tidak Secara Berjenjang
- Bab XII Ketentuan Lain-Lain
- Bab XIII Ketentuan Peralihan
- Bab XIV Ketentuan Penutup

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Merupakan Peralihan dari Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2020 tentang

Pedoman Tata Normal Baru Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Kota Surabaya.

Sanksi administratif yang ada dalam peraturan ini menjadi landasan hukum untuk menekan serta memutus rantai penyebaran Virus Covid-19. Sanksi administratif dalam peraturan ini terletak dalam Bab X tepatnya pada Pasal 38. Dalam peraturan itu dijelaskan Walikota dapat mengenakan sanksi administratif kepada perorangan, pelaku usaha, pengelola, penanggung jawab atau penyelenggara tempat dan fasilitas umum yang melakukan pelanggaran Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 artinya sanksi administratif bisa dikenakan kepada individu ataupun kelompok. Dalam Pasal 38 ayat 4 sanksi administratif diklasifikasikan menjadi lima point diantaranya:<sup>6</sup>

1. Teguran lisan
2. Teguran tertulis
3. Paksaan pemerintah yang meliputi
  - a) Penyitaan KTP
  - b) Pembubaran Kerumunan
  - c) Penutupan sementara kegiatan/penyegelan
  - d) Paksaan pemerintah lainnya yang bertujuan menghentikan pelanggaran dan atau pemulihan
4. Denda administratif

---

<sup>6</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

## 5. Pencabutan izin

Berbicara mengenai sanksi administratif dalam Peraturan Walikota Nomor 67 tahun 2020 tidak terlepas dengan tata cara pengenaannya. Tata cara pengenaan sanksi administratif pada peraturan ini dibedakan menjadi dua macam yaitu sanksi berjenjang dan tidak berjenjang yang sesuai dengan jenis dan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Pengenaan sanksi ini dilakukan berdasarkan hasil dari pengawasan pihak Satpol PP, BPBL dan/atau Perangkat Daerah terkait sesuai dengan kewenangannya yang dituangkan pada Berita Acara Hasil Pengawasan, yang termaktub pada Pasal 39 Ayat 2.

### **B. Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020**

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif jika tidak disertai penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan mempunyai macam-macam bentuk salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi. Penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) bagi pelanggar protokol kesehatan masuk dalam kategori sanksi administratif. Penerapan sanksi administratif tidak bisa lepas dari sebuah kebijakan yang dimana secara umum bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan memberikan kepastian hukum. Penegakan hukum administrasi merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya suatu pelanggaran dengan melakukan tindakan dengan cara menggunakan sanksi administrasi. Secara luas sanksi administratif merupakan sanksi yang dijatuhkan pembuat peraturan tentunya tanpa ada intervensi dari pihak

manapun. Sanksi ini biasanya dikaitkan atau sebagai konsekuensi dari adanya suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk perintah, bentuk larangan dan bentuk kewajiban, tanpa ada tiga unsur ini suatu norma akan mengalami kesulitan dalam penegakannya.

Sanksi penyitaan Kartu Tanda Penduduk yang termaktub dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 merupakan sanksi administratif yang bersifat perorangan. Dalam melakukan pelanggaran perorangan apabila seseorang tidak membawa Kartu Tanda Penduduk (E-KTP), maka yang bersangkutan akan dibawa ke kantor Satpol PP, BPBL, atau perangkat daerah terkait dan dikenakan sanksi administratif lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Sanksi ini masuk dalam kategori Paksaan Pemerintah. Paksaan pemerintah adalah suatu tindakan secara langsung yang dimana dilakukan oleh pemerintah guna mengosongkan, memindahkan, menghalangi serta memperbaiki keadaan sebelumnya yang sebelumnya telah dilakukan ataupun sedang dilakukan dan bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ada dalam sebuah peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Dengan kata lain paksaan pemerintah atau *bestuursdwang* merupakan kewenangan bebas dari pemerintah untuk mempertimbangkan berdasarkan inisiatifnya sendiri. Tidak hanya itu, paksaan pemerintah harus

---

<sup>7</sup> Pasal 41 Ayat 5 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

<sup>8</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2018), 218.

melihat ketentuan hukum yang berlaku baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis.

Perlu diperhatikan bahwa sebelum melakukan tindakan paksaan pemerintah, pejabat administrasi negara harus mempertimbangkan semua kepentingan yang mengikat. Pelaksanaan tindakan paksaan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, selayaknya tidak menimbulkan kerugian yang berlebihan terhadap masyarakat yang berkepentingan.

Dalam melakukan penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) harus didasari dengan Surat Penetapan Pengenaan Sanksi Penyitaan Kartu Tanda Penduduk.<sup>9</sup> dan bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran protokol kesehatan dikenai denda administratif dengan nominal sebesar Rp.150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah).<sup>10</sup> Kartu Tanda Penduduk bisa diambil apabila sudah membayar denda yang ditetapkan, ketentuan ini tertuang dalam Pasal 41 Ayat 2. Pengambilan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dapat diambil pada kantor Satpol PP, BPBL, atau perangkat daerah yang mengenakan sanksi denda administratif dengan menunjukkan bukti pembayaran denda administratif.<sup>11</sup> Pada Pasal 41 Ayat (6) menjelaskan apabila pelanggar tidak mampu membayar denda yang sudah

---

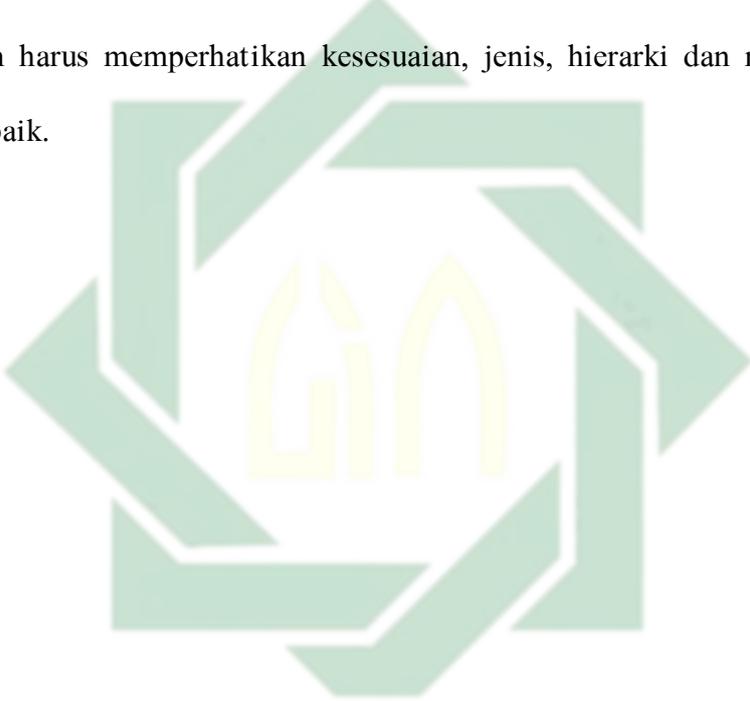
<sup>9</sup> Pasal 41 Ayat 3 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

<sup>10</sup> Pasal 38 Ayat 5 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

<sup>11</sup> Pasal 41 Ayat 4 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya

ditetapkan, maka wajib melampirkan Surat Keterangan Miskin yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Sosial.

Hal yang terpenting dalam penerapan sanksi administrasi ini adalah bahwa setiap pengenaan sanksi administratif terutama sanksi penyitaan E-KTP harus mempunyai dasar hukum yang jelas dan dalam pembuatan produk hukum harus memperhatikan kesesuaian, jenis, hierarki dan materi muatan yang baik.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

**BAB IV**  
**ANALISIS YURIDIS DAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TENTANG**  
**SANKSI PENYITAAN E-KTP BAGI PELANGGAR PROTOKOL**  
**KESEHATAN DALAM PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 67**  
**TAHUN 2020**

**A. Analisis Yuridis Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020**

Dalam upaya memutus mata rantai penyebaran Virus Covid-19 di Surabaya, pemerintah telah membentuk Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya.<sup>1</sup> Dengan adanya penetapan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 merupakan suatu langkah Pemerintah Surabaya dalam menekan lajur penyebaran Virus Covid-19. Peraturan ini diharapkan sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan, sehingga adanya Peraturan Walikota ini bisa menjadi pedoman dalam mencegah dan memutus rantai penyebaran Virus Covid-19 di Surabaya.<sup>2</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan tepatnya pada Pasal 48 memaparkan mengenai ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pengenaan sanksi administratif yang akan diatur

---

<sup>1</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

dalam Peraturan Pemerintah. Akan tetapi hingga saat ini Peraturan Pemerintah tentang penegakan disiplin protokol kesehatan hanya bertumpu pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 Tahun 2020 yang dimana hanya mengatur tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Yang menjadi dasar ketentuan hukum dalam menetapkan sanksi tercantum pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.<sup>3</sup>

Pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019, walikota diinstruksikan membuat sebuah peraturan yang memuat sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan. Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, kewenangan terkait Pembatasan Sosial Masyarakat atau sekarang berubah nama menjadi Pembatasan Kegiatan Masyarakat telah ditunjang dengan beberapa aturan diantaranya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Kesehatan.

Penegakan hukuman disiplinitas protokol kesehatan pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 termaktub dalam Pasal 38 yang dimana Pasal tersebut mengatur mengenai Sanksi Administratif. Dari berbagai jenis sanksi yang ada pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020. Sanksi Penyitaan Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) masuk dalam

---

<sup>3</sup> Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019

kategori sanksi administratif yang bersifat perorangan. Dari konsiderans diatas dapat diketahui bahwa tujuan di bentuknya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 adalah untuk memutus mata rantai penyebaran virus Covid-19 di Surabaya. Namun, apabila diperhatikan lebih teliti terkait dengan isi dari peraturan walikota ini ada ketidakserasian materi muatan dengan peraturan yang secara kedudukan lebih tinggi dan ada satu ketentuan yang tidak jelas dalam materi muatan peraturan walikota ini yaitu terkait dengan berapa lama waktu penyitaan E-KTP dilakukan terhadap pelanggar protokol kesehatan yang dimana dalam Peraturan Walikota ini tidak disebutkan dengan jelas dan terperinci.

Berdasarkan teori hierarki norma hukum terhadap Peraturan Walikota yang ditetapkan pada tanggal 22 Desember 2020 di Kota Surabaya, peneliti menemukan sanksi penyitaan E-KTP yang termaktub dalam Pasal 38 Ayat 4 huruf c poin 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-

undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan tepatnya pada Pasal 63 Ayat (5) yang berbunyi :<sup>4</sup>

“Penduduk yang telah memiliki KTP-el wajib membawanya pada saat berpergian”

Adapun sanksi yang mengatur ketika dalam berpergian tidak membawa E-KTP/KTP-el diatur dalam Pasal 91 yang berbunyi :

“Setiap Penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 Ayat (5) yang tidak membawa KTP-el dikenakan denda administratif paling banyak sebesar Rp. 50.000,00 (Lima puluh ribu rupiah)”

Secara hierarki norma hukum ada ketidakserasian dengan Undang-undang yang lebih tinggi, dalam hal ini dalam Pasal 38 Ayat 4 huruf C point 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 yang berkaitan dengan Sanksi Penyitaan E-KTP bagi pelanggar protokol kesehatan dengan Pasal 63 Ayat 5 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang mengatur mengenai sanksi penyitaan E-KTP dalam peraturan diatas harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, mengingat penerapan asas ini merupakan suatu hal yang penting karena asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan

---

<sup>4</sup> Pasal 63 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

terhadap lahirnya suatu norma hukum. Lon L fuller menyebutkan bahwa suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan dengan satu sama lain. Hamid S. Attamimi telah menyebutkan bahwa asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang tepat digolongkan sebagai bagian dari asas formal.<sup>5</sup>

Ada beberapa alasan terkait pentingnya asas materi muatan, Pertama, sebagai konsekuensi dari adanya tata urutan atau hierarki Peraturan Perundang-Undangan, setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang baik harus memperhatikan mengenai materi muatan yang akan di tuangkan dalam Peraturan Perundang-Undangan tersebut. Kedua, dalam membentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan yang baik harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan kata lain, Pasal 38 Ayat (4) huruf c poin 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya tidak mengimplementasikan asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan materi muatan yang baik, khususnya asas kenusantaraan karena secara hierarki norma hukum bertentangan dengan Pasal 63 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Selain tidak mencerminkan asas kenusantaraan, peraturan walikota ini tidak

---

<sup>5</sup> Andi Bau Inggit AR, "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah," *Jurnal Restorative Justice* Vol.3 No.1 (2019): 11.

mencerminkan asas kepastian hukum. Di karenakan tidak ada ketentuan terkait batasan penyitaan E-KTP itu dilakukan, sehingga hal tersebut akan membingungkan dan pada akhirnya Peraturan Walikota ini tidak memberikan jaminan kepastian hukum sebagaimana yang dikehendaki oleh asas kepastian hukum.

#### **B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Tentang Sanksi Penyitaan E-KTP Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Menurut Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020**

Suatu negara dalam kajian *Siyāsah Dustūriyah* memiliki prinsip-prinsip mengenai pengaturan kekuasaan serta membahas berbagai macam permasalahan pemerintahan dan konstitusi. Dalam ketatanegaraan islam adanya konstitusi sangatlah diperhatikan keberadaanya dan mempunyai urgensi yang tinggi sebagai pedoman dalam kehidupan bernegara. Hal ini dapat dilihat sebagaimana Rosullulah menggagas Piagam Madinah yang diisyaratkan sebagai perwujudan atas perjanjian yang mengikat antara suku maupun umat beragama di Madinah. Oleh karenanya berkaitan dengan ketetapan boleh atau tidaknya suatu tindakan yang dilakukan pemerintah ataupun rakyat tentu akan mengacu kepada sebuah konstitusi.

Berdasarkan sudut pandang *Siyāsah Dustūriyah tasri'iyah* peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh *al-sultah al-tasri'iyah* berlandasan dari Al-Qur'an dan Sunnah serta dalam mengkaji masalah perundang-undangan tidak terlepas dengan prinsip dasar bentuk pemerintahan, prinsip tersebut adalah prinsip legalitas. Dalam ketatanegaraan islam prinsip legalitas

merupakan suatu hal yang paling utama dan pertama dalam setiap langkah tindakan pemerintah. Setiap langkah administratif negara harus memiliki landasan hukum yang jelas, terlebih lagi untuk negara hukum. Apabila dalam sumber pembentukan peraturan perundang-undangan tidak ditemukan atau tidak dijelaskan maka akan dilakukan analogi atau ijtihad dari subyek *Siyāsh tasri'iyah*

Konsep Ketatanegaraan Islam mempunyai sumber hukum yaitu Al-Qur'an dan Al-Hadits. Sumber ini merupakan legalitas utama dan pertama dalam pembuatan maupun pelaksanaan wewenang serta digunakan sebagai pedoman oleh pihak yang berwenang dalam mengambil sebuah keputusan dan mengembangkan sebuah kebijakan guna menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat. Pada konsep ketatanegaraan islam, *de jure* nya terletak pada sumber tuhan artinya segala sesuatu yang bertentangan dengan nash Al-Qur'an dan Al-Hadits tidak mencerminkan adanya prinsip legalitas di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Maka *Al-Sultah Al-Tasri'iyah* tidak boleh memutuskan suatu hukum yang bertentangan dengan hukum Allah dan Rosulnya.<sup>6</sup>

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, pemerintah selain bersikap tegas harus memperhatikan situasi dan kondisi dalam menentukan sebuah keputusan dengan dasar untuk menciptakan sebuah kemaslahatan bagi seluruh umatnya dan bukanlah sebaliknya yang mengutamakan hawa nafsu

---

<sup>6</sup> Siyash Dusturiyah: Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang Di Sambas Hasiah. dkk, "Peran Ulama Dalam Model Legislasi Hukum Islam," *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5 No. (2021): 64.

atas keinginannya baik itu secara pribadi, kelompok maupun golongan. Sama halnya dengan kebijakan yang hingga saat ini tengah dilakukan yaitu berkaitan dengan penerapan bagi pelanggar protokol kesehatan dalam mencegah dan memutus rantai penyebaran Virus Covid-19 yang dilakukan oleh pemerintah Surabaya, dengan landasan hukum termaktub pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020. Sebagaimana yang di amanatkan dalam Al-Qur'an pada Surah An-Nisa Ayat 58 yang berbunyi :<sup>7</sup>

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Dari penjelasan ayat diatas bahwa hukum yang diterapkan harus berdasarkan keadilan yang bersifat umum dengan melihat situasi dan kondisi. Memang ayat ini secara eksplisit tidak membahas mengenai sanksi penyitaan E-KTP, namun hakikatnya menjelaskan kewenangan pemerintah dalam hal ini adalah walikota yang dalam praktiknya tidak hanya memperhatikan atau fokus terhadap pada norma hukum, melainkan harus memperhatikan nilai keselamatan dan kemaslahatan dalam mengimplementasikan sanksi penyitaan

---

<sup>7</sup> Hasiah. dkk, 65.

E-KTP yang termaktub dalam Pasal 38 Ayat 4 huruf c point 1 (satu) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020.<sup>8</sup>

Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam. Kekuasaan eksekutif dalam islam disebut *al-sulthah al-tanfidziyah* yang bertugas melaksanakan undang-undang. Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. kebijaksanaan politik dalam hal ini kekuasaan eksekutif atau *al-sulthah al-tanfidziyah* harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan. Dalam *Siyāsah Tanfidziyah* Kewajiban utama dari seorang imam dalam hal ini adalah Walikota harus mempraktikan totalitas syariah didalam umat dan menegakkan institusi-institusi yang menyerukan kebajikan. Peran Walikota dalam ini sudah tepat dalam mengimplementasikan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020.

Dengan kata lain dari sudut pandang *Siyāsah Tasri'iyah* dan *Siyāsah Tanfidziyah* kewenangan Walikota sudah berdasarkan keadilan yang bersifat umum artinya kedua lembaga lebih mengutamakan keselamatan dan kemaslahatan bersama, dalam hal ini memiliki arti bahwa pembentukan produk hukum sudah sesuai dengan standar hukum secara ketatanegaraan islam, serta dalam pembuatan hukum ini tujuan utamanya memperhatikan

---

<sup>8</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19 Di Surabaya

keselamatan terhadap masyarakat sipil sebagaimana dalam islam menjunjung tinggi kemaslahatan.

Pada Penggunaan sanksi Penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19 Di Surabaya sudah mengimplementasikan kaidah peraturan sebagaimana mestinya dengan berdasarkan acuan dari peraturan yang sah serta mempunyai dasar legitimasi yang tepat.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka dapat diambil dua kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Pemberian sanksi administratif berupa penyitaan E-KTP dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 ditemukan adanya ketidakharmonisan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Dengan kata lain materi muatan dalam peraturan tersebut tidak memperhatikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai materi muatan yang baik, apabila terus di tetapkan maka terkesan menyalahi peraturan hukum yang berlaku
2. Dalam islam pembuatan produk hukum sebagaimana yang dilakukan oleh *al-sultah al-tasri'iyah* senantiasa memperhatikan unsur kemaslatan yang dalam hal ini *al-sultah al-tasri'iyah* dan *al-sultah al-tanfidziyah* sudah mengimplementasikan peraturan dengan mengedepankan keadilan umum dengan mengutamakan keselamatan masyarakat.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan diatas, tanpa mengurangi rasa hormat pada pihak manapun, penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Pengenaan sanksi penyitaan E-KTP sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Ayat (4) huruf c poin 1 Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Penerapan protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan Dan Memutus Mata Rantai Penyebaran Covid-19 Di Kota Surabaya harus dikaji secara komprehensif bukan hanya pada satu pihak menghadirkan pihak lainnya yang memiliki kewenangan, sehingga diharapkan dimasa pandemi yang sulit ini tidak dipersulit lagi dengan penggunaan sanksi tersebut.
2. Penerapan sanksi penyitaan E-KTP harus memperhatikan Pembentukan Peraturan Peerundang-Undangan dan harus meperhatikan unsur-unsur keadilan dalam pembuatan produk hukum. sehingga diharapkan penggunaan sanksi yang ada dalam Perwali dapat ditinjau kembali serta konsistensi terkait sanksi administratif harus diperjelas lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu A'la Al-Maududi. *Sistem Politik Islam*. Bandung : Mizan, 1993.
- Amirudin. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Andi Bau Inggit AR. "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah." *Jurnal Restorative Justice* Vol.3 No.1 (2019).
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Perss, 2009.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanikus, 2006.
- Hasiah. dkk, *Siyasah Dusturiyah : Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Pedagangan Orang Di Sambas. "Peran Ulama Dalam Model Legislasi Hukum Islam."* *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 5 No. (2021).
- Hasrul, Muhammad. *Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease Covid-19*. *Legislatif Jurnal* Vol.3 No.2 (2020).
- Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary*. West Group, 1999
- Hilmi, Muhammad. *Nizham al-hukm al-islamiyah*. Kairo: dar al-hadi, 1998.
- Hsb, Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan. *Ilmu Perundang-undangan*. Medan: Pustaka Prima, 2017.
- I.C. van der Vlies. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: , Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2005.
- Imam al-mawardi, *hukum tata negara dan kepemimpinan dalam sejarah islam*, (jakarta; gema insani, 2000),
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Paramedia Group, 2014.

- . *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Islam, Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. UIN Sunan Ampel Press. Surabaya, 2014.
- Khadir, Abdul. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Adhya, 2004.
- Maria, Farida. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenamedia Group, 2016.
- Mawardi, Imam. *Al-Ahkam As-Sulthohiyah*. Bekasi: Darul Falah, 2017.
- Prodjodikiro, Wirjono. *Asas – Asas Ilmu Negara dan Politik*. Cet. Ke-1. Bandung: Eresco, 1971.
- Pujaningsih, Ni Nyoman dan Dewi Sucitawathi. “Penerapan Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) Dalam Penanggulangan Wabah COVID-19 di Kota Denpasar.” *Jurnal Moderat* Volume 6 N (2020).
- Pulungan, Suyuti. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Purbacaraka, Purnadi. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Opset Alumni, 1979.
- Putra, Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual, Kencana*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Ristyawati, Aprista. Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945. *Administrative Law & Governance Journal* 3 (2020).
- Setiadi, Wicipto. Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 6 No.4 (2009).
- Sitomorang, Jubir. *Politik Ketata Negara Dalam Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Syamsudi, Aziz. *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, trans. Moh. Saleh Djidang (Jakarta: Ichtiar Baru, 2013)
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
- Keppres Nomor 12 tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 sebagai bencana Nasional
- Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Rangka Pencegahan dan Memutus Rantai Penyebaran Covid-19 di Surabaya
- Kemenag RI, <https://quran.kemenag.go.id/index.php/sura/49/13>, diakses pada 25 Mei 2022
- Kemenag Ri, <https://quran.kemenag.go.id/sura/38>, diakses pada 25 Mei 2022.