

Paradigma *Ultimum Remedium*: Proporsionalitas Kebijakan Protokol Kesehatan Berdasarkan Zona Penyebaran Covid-19

Daffa Ladro Kusworo¹; Maghfira Nur Khaliza Fauzi²; Zahwa Adifa Kusworo³

^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Lampung Indonesia

Jln. Prof. Dr. Ir. Sumantri Brojonegoro Nomor 1 Lampung Indonesia

³Fakultas Muamalah UIN Raden Intan Lampung Indonesia

Jln. Letkol H. Endro Suratmin Lampung Indonesia

1daffa.ladro135819@students.unila.ac.id; maghfira.nur191043@students.unila.ac.id;
difakusworo02@gmail.com

Abstract

Various substantive regional policies based on the provisions of Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine, emphasize criminal sanctions as a last resort (*ultimum remedium*), thereby placing a heavy burden (*overbelasting*) on criminal law. Furthermore, the implementation of law enforcement through continuous repressive measures is not in accordance with the legal culture of the community. The formulation of the problems studied in this study are, first, what is the paradigm of the criminal provisions of health protocol policies in proportional law? Second, how is the public's compliance with the Covid-19 spread zone? This study uses a normative legal research method with an approach to legislation and literature study, and uses descriptive analysis in managing qualitative data by applying a deductive method. From the results of the study, it was concluded that the application of the *ultimum remedium* did not guarantee public compliance, and even caused problems in the applicable legal system. The number of regions that are still in the red zone status requires consistency in overcoming the dynamics of current legal events.

Key Words: Covid-19 zone; government; ultimum remedium

Abstrak

Berbagai kebijakan daerah yang substansial berdasarkan pada ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, menitikberatkan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), sehingga memberikan beban berat (*overbelasting*) pada hukum pidana. Lebih lanjut, implementasi penegakan hukum melalui tindakan represif secara berkelanjutan tidak sesuai dengan *legal culture* masyarakat. Rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah, *pertama*, bagaimana paradigma ketentuan pidana kebijakan protokol kesehatan dalam proporsional hukum? *Kedua*, bagaimana kepatuhan masyarakat terhadap zona penyebaran Covid-19? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi kepustakaan, serta menggunakan analisis deskriptif dalam pengolahan data kualitatif dengan menerapkan metode deduktif. Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa penerapan *ultimum remedium* tidak menjamin kepatuhan masyarakat, bahkan menimbulkan persoalan dalam sistem hukum yang berlaku. Banyaknya daerah yang masih berstatus zona merah memerlukan konsistensi dalam mengatasi dinamika peristiwa hukum saat ini.

Kata-kata Kunci: Pemerintah; ultimum remedium; zona covid-19

Pendahuluan

Keberjalanan dinamika peristiwa hukum dalam tantangan yang terjadi di Indonesia pada kedudukannya menjadi persoalan sebagai negara hukum. Berbagai penerapan elemen sistem hukum perlu ditinjau kembali melalui upaya dekonstruksi suatu kebijakan secara kontinyu, guna merealisasikan kedudukan hukum yang secara responsif dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan negara.¹ Konsekuensi bahwa segala perlakuan dan aktivitas warga negara menjadi pertanggungjawaban pemerintah yang mengikat dalam hukum (*Rechtsstaat*).² Dengan mengacu pada dialektika hukum normatif yang pada perkembangannya akan mampu menciptakan ketertiban di masyarakat, perlu suatu keharusan tata cara perumusan hingga implementasi suatu kebijakan yang tepat. Sehingga diharapkan dapat memberikan petunjuk terkait kesesuaiannya dengan tingkah laku masyarakat dan penentuan kaidah dan norma yang akan diterapkan pada proporsi substansial peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya pada pengaturan upaya penanganan pandemi *covid-19* saat ini.³

Prioritas pemerintah yang optimal memengaruhi laju penekanan angka korban *covid-19* melalui ketentuan arah suatu kebijakan yang dibuat. Hal ini dikarenakan virus corona sangatlah berbahaya melalui penularan yang begitu cepat antar manusia dengan korban pertama dilaporkan terdapat di kota Wuhan, China pada Desember 2019.⁴ Dalam kurun waktu yang sangat singkat menjadikan infeksi virus tersebut menyebar ke berbagai negara yang menimbulkan akibat pandemi secara luas saat ini. Sehingga terdapat jumlah angka kasus yang terkena paparan dan terkonfirmasi yang berlangsung secara signifikan, hingga pada akhirnya dalam laporan kasus positif *covid-19* mencapai 51.857 korban jiwa pada 16 Februari 2020. Tentunya adanya peningkatan secara luas melintasi suatu wilayah dan negara memberikan dampak di antaranya pada aspek politik, ekonomi, sosial, dan keamanan serta penurunan capaian masyarakat yang sejahtera.⁵

Sebagai wujud konkret pemerintah dalam upaya penanganan pandemi *covid-19*, terdapat penetapan suatu kebijakan protokol kesehatan berdasarkan UU

¹ Ateng Sudibyo dan Aji Halim Rahman, "Dekonstruksi Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana," *Journal Presumption of Law* 3, No. 1, 2021, hlm. 75.

² Muhammad Ainul Syamsu, *Penjatuban Pidana & Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 54.

³ Josh De Clercq et al., "Diagnosing Covid-19: Towards a Feasible Covid-19 Rule-out Protocol," *Acta Clinica Belgica Article*, 2021, hlm. 17.

⁴ Domenico Cucinotta and Maurizio Vanelli, "WHO Declares Covid-19 a Pandemic," *Acta Bio Medica: Atenei Parmensis Article* 91, No. 1, 2020, hlm. 2.

⁵ Peter Juni et al., "Impact of Climate and Public Health Interventions on the Covid-19 Pandemic: A Prospective Cohort Study," *CMAJ Journal* 192, No. 21, 2020, hlm. 4.

Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan yang diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) hingga Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sebagai tindak lanjut atas kenaikan secara drastis jumlah korban covid-19 beberapa waktu lalu.⁶ Dalam hal ini juga disertai penerapan *physical distancing* dengan mewajibkan segala aktivitas diluar rumah untuk menghindari kerumunan di tempat umum yang sentral dengan menggunakan masker. Mengenai pemberian sanksi bagi pelanggar tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 mengenai Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 yang salah satunya berisikan sanksi berbentuk peneguran secara lisan maupun tertulis dan denda administratif.⁷ Sanksi yang bersifat administratif merupakan sesuatu yang amat penting dan menjadi perlakuan yang memaksa dari pemerintah sebagai suatu upaya penegakan hukum.⁸

Adanya upaya melalui himbauan yang bersifat pelarangan, anjuran dan lain lain pada nyatanya tidak membuat masyarakat mematuhi, justru terdapat banyak pelanggaran protokol kesehatan yang terjadi. Terdapat kegiatan interaksi secara bebas ataupun kerumunan dengan tanpa mengenakan masker sesuai anjuran pemerintah, sehingga menjadi alasan dibentuknya penerapan sanksi kepada warga yang melakukan pelanggaran melalui penerapan kerangka ultimatum remedium sebagai sanksi pidana berbentuk sanksi pidana denda dan kurungan, dengan konstruksi bagi pengulangan pelanggaran setelah dikenakan sanksi administratif yang bertujuan memberikan nestapa ataupun efek jera bagi para pelaku.

Sanksi tersebut salah satunya tertuang pada Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan dan penguatan melalui output kebijakan Kapolri 16 November 2020 melalui surat telegram nomor ST/3220/XI/KES.7./2020 yang berisikan suatu arahan kepada seluruh jajaran kepolisian selaku aparat penegak hukum untuk memberikan sanksi secara tegas dan penenaan pasal berlapis kepada para pelanggar protokol kesehatan yang dianggap menimbulkan keresahan dan menghambat penekanan laju penyebaran

⁶ Helvy Yunida, "Pengaruh PPKM Darurat Dan Protokol Kesehatan 5 M Terhadap Penurunan Covid-19," *Journal of Innovation Research and Knowledge* 1, No. 4, 2021, hlm. 552.

⁷ Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.

⁸ Kadek Endra Setiawan and Ni Putu Noni Suharyanti, "Denda Administrasi Sebagai Ultimatum Remedium Dalam Penegakan Hukum Prokes Menurut Pergub Bali Nomor 46/2020," *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, No. 2, 2021, hlm. 359.

covid-19.⁹ Dalam hal ini kepala daerah diberikan instruksi untuk memformulasikan peraturan daerah yang mencakup sanksi pelanggaran yang dengan kewajiban memuat pengaturan protokol kesehatan. Secara kompherensif pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dilakukan sebagai penyempurnaan terhadap aturan penegakan protokol kesehatan melalui peningkatan integrasi sesuai arahan presiden untuk memaksimalkan berbagai upaya guna menciptakan patuhnya warga dalam mentaati ketentuan yang berlaku.¹⁰

Penulis memiliki pandangan bahwa pemberlakuan kebijakan protokol kesehatan yang berasaskan *ultimum remedium* tidaklah tepat. Sebagaimana yang diketahui, bahwa berdasarkan sifat dan tujuan pemidanaan hanyalah sebagai obat yang paling akhir atau solusi alternatif (*ultimum remedium*).¹¹ Karakteristik substansial kebijakan prokes tidaklah mendasar pada bentuk penyimpangan yang dilakukan seperti adanya kerumunan dan lainnya. Dalam hal ini, secara potensial pada masa krisis akan memunculkan paradigma baru seperti *overblasting* hukum pidana.¹² Padahal sejatinya terdapat tuntutan moral yuridis yang dapat diprioritaskan dengan penggunaan sanksi administratif yang dinilai penting dan memiliki kedudukan yang bersifat *primum remedium* melalui pemberian peringatan yang tercantum dalam Inpres atau sosialisasi pemerintah dengan berbagai pendekatan kolaboratif.¹³

Paradigma hukum yang timbul bukan hanya mengenai kapasitas hukum dalam perkembangan hierarki peraturan perundang undangan, namun secara sistematis unsur penegakan hukum tidaklah sesuai dengan *legal culture* masyarakat Indonesia.¹⁴ Dalam hal ini akan menimbulkan bentuk perlawanan atau ketidakpatuhan yang ditandai dengan masih banyaknya zona merah yang disebabkan oleh kepatuhan masyarakat yang begitu minim. Padahal, kepatuhan masyarakat merupakan salah satu faktor dalam menurunkan potensi jumlah penularan angka covid-19 di berbagai daerah melalui penilaian tingkat kepatuhan

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236).

¹⁰ Arma Sina Alfarabi, "Pengaturan Sanksi Administratif Protokol Kesehatan Melalui Peraturan Kepala Daerah," *Jurnal Wasaka Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2021, hlm. 193.

¹¹ Salman Alfariisy, Nadrya Ning Tias, and Johan Sahbudin, "Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19: *Ultimum Remedium* Atau *Primum Remedium* (Studi Kasus MRHS)," *Indonesia Criminal Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2021, hlm. 29.

¹² detik.com, "Protokol Covid-19 Dan 'Overbelasting' Hukum Pidana," 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-5278097/protokol-covid-19-dan-overbelasting-hukum-pidana>.

¹³ Karina Sari Wijayanto Putri, *dkk*, "Penerapan Sanksi Pidana Kepada Pelanggar Protokol Kesehatan Di Tengah Pandemi Covid-19", *Jurnal Akrab Pekanbaru*, Vol. 6, No. 2, 2021, hlm. 227.

¹⁴ Lawrence M Friedman, "Legal Culture and the Welfare State", *document in Dilemmas of Law in the Welfare State de Gruyter*, dikases pada <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783112329887-003/html>, 2020, hlm. 1.

masyarakat.¹⁵ Adanya diskresi tujuan penerapan ultimatum remedium dapat berakibat pada kekacauan dalam pencapaian ketertiban. Hal ini juga disertai dengan situasi saat ini yang dilatarbelakangi oleh kesulitan perekonomian masyarakat dan ketakutan adanya penularan covid-19 semakin memperburuk kondisi darurat.

Melalui pembuktian pada kerangka perspektif budaya hukum yang secara konteks mengenai hukum positif seharusnya memiliki kekuatan yang selaras akan kebutuhan masyarakat. Ketidaksihinggaan hukum normatif perlu melihat hukum yang ditinjau secara responsif akan kebutuhan masyarakat melalui paradigma hukum yang digagas oleh Thomas Khun, bahwa secara umum merupakan suatu pandangan atau konsepsi yang mendasar untuk dapat menjawab persoalan yang terjadi.¹⁶ Upaya penyesuaian kebijakan pemerintah sebagai dorongan masyarakat untuk lebih patuh secara kolektif perlu menjadi prioritas perbaikan. Dalam menjawab persoalan tersebut, penulis memaparkan rumusan masalah terkait bagaimana paradigma ketentuan pidana kebijakan protokol kesehatan dalam proporsional hukum dan publik serta merefleksikan eksistensi kepatuhan masyarakat yang ditinjau berdasarkan zona penyebaran covid -19.¹⁷

Keharusan melakukan dekonstruksi kebijakan secara masif dalam lingkup nasional maupun daerah dapat melihat berbagai pertimbangan yang disajikan oleh penulis. Sehingga menjadi acuan pemerintah dalam mengedepankan *primum remedium* sebagai sanksi administratif, ataupun memberikan kebermanfaatan penelitian bagi penulis lainnya dalam mencapai proporsional instrument hukum dan budaya hukum masyarakat yang melekat.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah, *pertama*, bagaimana paradigma ketentuan pidana kebijakan protokol kesehatan dalam proporsional hukum? *Kedua*, bagaimana kepatuhan masyarakat terhadap zona penyebaran Covid-19?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah, *pertama*, menganalisis paradigma ketentuan pidana kebijakan protokol kesehatan dalam proporsional hukum; *kedua*, menganalisis kepatuhan masyarakat terhadap zona penyebaran Covid-19.

¹⁵ Lukmanul Hakim, "Survei Tingkat Kepatuhan Masyarakat Melaksanakan Protokol Kesehatan Covid-19 Pasca Penyuluhan," *Jurnal Masyarakat Mandiri*, Vol. 5, No. 5, 2021, hlm. 1336.

¹⁶ Ulfa Kesuma and Ahmad Wahyu Hidayat, "Pemikiran Thomas S. Kuhn Teori Revolusi Paradigma," *Islamadina: Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 21, No. 2, 2020, hlm. 173.

¹⁷ Titis Anindyajati, Irfan Nur Rachman, and Anak Agung Dian Onita, "Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai Ultimatum Remedium Dalam Pembentukan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4, 2016, hlm. 888.

Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (bersumber pada data primer yang mengacu ke Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya) dan studi kepustakaan (bersumber dari bahan sekunder berupa buku, jurnal, dan bahan hukum lainnya), serta menerapkan metode deduktif.¹⁸ Terdapat acuan pada kerangka teoritis yaitu teori hierarki yang berkenaan dengan sistem hukum, Hans Kelsen selaku pemilik teori tersebut menyatakan bahwa sistem dalam hukum merupakan jenjang suatu kaidah yang memiliki hubungan antara suatu norma yang mengatur tindakan norma lain yang disebut hubungan super dan sub-ordinasi pada konteks spasial terkait konstruksi peraturan di Indonesia secara proporsional.¹⁹ Dalam hal ini penulis akan menguraikan dampak penerapan *ultimum remedium* secara teoritis pada kebijakan protokol kesehatan yang secara proporsional dianggap terlalu berlebihan pada aspek substansial maupun kapasitas instrument hukum. Selain itu terdapat pembuktian adanya ketidakselarasan dengan budaya hukum masyarakat yang ditinjau berdasarkan data selama pandemi *covid-19*, bahwa masih banyaknya daerah yang berstatus zona merah berdasar variabel penilaian tingkat kepatuhan zona penyebaran *covid-19*.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Paradigma Ketentuan Pidana Kebijakan Protokol Kesehatan dalam Proporsional Hukum

Pada hakikatnya, penerapan sanksi pidana seharusnya merupakan upaya alternatif atau terakhir dalam melakukan penegakan suatu hukum. Sifat pemidanaan yang dapat memberikan efek jera ataupun nestapa bagi para pelaku berlandaskan pada frasa kata “upaya” (*midel*) yang berarti tidak hanya sebagai komponen dalam memulihkan keadaan yang meugikan, namun secara luas berdampak kepada khalayak masyarakat. berdasarkan ketentuan penerapan sanksi bahwa terdapat pertimbangan terlebih dahulu sebelum menggunakan *ultimum remedium* dengan mendahulukan sanksi secara administratif. Hoefnagels berpandangan bahwa, pentingnya suatu pertimbangan dari berbagai aspek untuk kriminalisasi atau pelaksanaan instrument pidana yang berdasar

¹⁸ Depri Liber Sonata, “Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum,” *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2014, hlm. 25.

¹⁹ Kornelius Benuf and Muhammad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer,” *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 7, No. 1, 2020, hlm. 23.

hukum formil. Sehingga apabila pada realisasi kurang efektif dapat menggunakan sarana penerapan sanksi pidana.²⁰

Syarat-syarat tersebut diabaikan dengan meninjau konteks pada Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP), UU No 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, UU No 6 Tahun 2018 mengenai Keekarantinaan Kesehatan, serta Peraturan Daerah (Perda). Mengenai pengaturan sanksi pidana atas pelanggaran atau kejahatan telah tercantum pada Pasal 90 hingga Pasal 94 UU Nomor 6 Tahun 2018 yang salah satunya pada ketentuan pidana diterapkan sesuai pada Pasal 93 yang dimaknai bagi subjek yang tidak mematuhi protokol kesehatan dan melakukan penghalangan yang menghambat proses penanganan covid-19.²¹ Hal ini dilatarbelakangi oleh tujuan pidana menurut teori relatif dalam mengatasi permasalahan sebagai upaya pencapaian ketertiban masyarakat. Secara mendasar, penerapan pidana sebagai ultimatum remedium salah satunya harus memperhatikan mekanisme penegakan hukum lainnya, serta dalam penegakanannya tidak boleh disertai dengan perasaan emosional.²² Namun, pemerintah saat ini tidak menerapkan mekanisme yang sesuai, bahkan menurut penulis penetapan keputusan terkesan berlebihan dan bersifat represif yang berdalih sebagai upaya tujuan ketertiban. Dalam hal ini sanksi ditetapkan kepada pelaku seharusnya bukan untuk bermaksud membalas kejahatan, melainkan untuk mempertahankan ketertiban masyarakat.²³ Berdasarkan perspektif Gross, bahwa penjatuhan tersebut harus bersifat *regrettable dan necessity*, yaitu keharusan yang menjadi penyesalan. Karena dengan penerapan tersebut membutuhkan suatu pembenaran yang bukan hanya sekedar persoalan suatu alasan penerapannya.²⁴

Penerapan tanpa suatu langka tuntutan moral yuridis dengan tidak mengedepankan *primum remedium* menjadi suatu kontradiksi penegakan hukum. seharusnya mengenai pelanggaran protokol kesehatan memberlakukan sanksi administratif seperti yang termaktub dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020. Dalam hal ini berawal dari penerapan hukum yang ringan berbentuk

²⁰ Tina Asmarawati, *Pidana dan Pemidanaan Dalam Sistem Hukum di Indonesia (Hukum Penitensier)*, Deepublish, Sleman, 2015, hlm. 105.

²¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236).

²² Asmarawati, *Pidana dan Pemidanaan Dalam Sistem Hukum Di Indonesia (Hukum Penitensier)*, Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2015, hlm. 44.

²³ Bani Pamungkas dan Maulana Yusuf, "Pembelajaran Kebijakan (Policy Learning) Dalam Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan di Masa PSBB: Efektivitas, Tantangan, dan Adaptif Menghadapi Perubahan," *Seminar Nasional dan Call For Paper Administrasi Publik*, yang diadakan di Serang 24 November 2020, hlm. 8.

²⁴ H Usman, "Analisis Perkembangan Teori Hukum Pidana," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* Vol. 2, No. 1, 2011, hlm. 64.

teguran secara lisan maupun tertulis hingga menjadi pada yang terberat yaitu pemaksaan (*bestuursdwang*), pembubaran, dan penghentian suatu kegiatan.²⁵ Dalam filosofi penegakan hukum administrasi apabila ditinjau segala jenisnya pada lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan seharusnya dapat diadaptasikan pada penyelenggaraan protokol kesehatan. Pemberian keadilan sebagai wujud hukum yang responsif seharusnya menerapkan denda atau alternatif lain selain pidana kurungan dan denda pemidanaan.

Melalui interpretasi sanksi administratif dan pidana, terdapat pemberian sanksi administratif berfokus kepada hal yang mendasari mengapa perbuatan tersebut dilakukan para pelanggar, sementara itu terkait sanksi pidana berfokus terhadap pemberian hukuman berupa penjatuhan nestapa dan efek jera tanpa harus mengetahui maksud dan tujuan pelanggar. Selain itu, sanksi administratif juga memiliki sifat reparatoir yang berarti pemulihan dalam keadaan semula atas suatu pelanggaran. Dalam hal ini nantinya akan diproses oleh pejabat tata usaha negara tanpa melewati proses pengadilan, sebaliknya terkait pidana nantinya hanya akan diproses oleh hakim melalui prosedur pengadilan. Tentunya dengan penerapan pidana saat ini menimbulkan kontradiksi atas keterbatasan hukum pidana yang hanya menjadi penyembuhan sesaat (*simptomatik*).

Refleksi hukum pidana apabila terdapat pelanggaran norma hukum pidana akan memberikan reaksi, tetapi tidak mengetahui dan menyelidiki lebih lanjut penyebab peristiwa itu terjadi, sehingga menjadi kelemahan apabila diterapkan pada kebijakan protokol kesehatan. Persoalan yang terjadi adalah apa yang melatarbelakangi penerapan sistem pemidanaan (*criminal justice system*) sehingga dapat dikomposisikan menjadi suatu kejahatan.²⁶

Penerapan saat ini pada berbagai peraturan daerah yang mengacu pada sifat ultimum remedium tentunya akan berdampak kepada kapasitas hukum pidana itu sendiri. Timbulnya persoalan baru tanpa sadar dalam sistem pemidanaan saat ini akan memberikan beban berat (*overblasting*) pada hukum pidana. Adanya beban berat pada hukum pidana akan menjadikan kekaburan fakta dalam menentukan kategori pelanggaran atau kejahatan pada formulasi instrument hukum, menjadikan kecenderungan penggunaan ultimum remedium sebagai solusi dalam menghadapi seluruh problematika.²⁷ para pembuat kebijakan pun nantinya akan merasa sulit

²⁵ Anisa Cahyani and Awallia Septiyana Putri, "Meninjau Respon Masyarakat Terkait Pemenuhan Hak Ekosob Melalui Kebijakan Protokol Kesehatan di Masa Pandemi," in *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Vol. 7, No. 1, 2021, hlm. 78.

²⁶ Joshua Aditya Setyanugraha, "Pemidanaan sebagai Upaya Penanganan Pandemi Covid-19," *Jurnal Rechts Vinding* Vol. 10, No. 1, 2021, hlm. 67.

²⁷ Fery Setiawan et al., *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dalam Asas Salus Populi Suprema Lex Esto dan Kajian Patogenesis*, Haura Utama, Sukabumi, 2021, hlm..66.

menentukan perbuatan yang harus dijatuhi nestapa. Kecenderungan penerapan secara berlebihan akan menghilangkan identitas maupun esensi hukum pidana tersebut dan berpotensi terjadinya *over criminalization* yang secara fakta tidak sesuai dengan keadaan pandemi saat ini, dikhawatirkan akan terjadinya degradasi pada penanganan tindak pidana kejahatan yang murni.²⁸

Apabila justru digunakan penerapan pemidanaan, maka akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan unsur delik pada suatu kasus protokol kesehatan. Andi Hamzah memberikan pandangan, bahwa mengenai klasifikasi delik atas kejahatan secara teoritis telah disebut sebagai delik hukum dan telah dipastikan pada kategori pidana.²⁹ Sedangkan pelanggaran dianut sebagai delik yang secara umum tidak mendapat ancaman kurungan.

Pelepasan norma administrasi pada pelanggaran protokol kesehatan akan menimbulkan asumsi baru yang secara naratif berupa kriminalisasi, menilik norma protokol kesehatan dalam explicit verbis termuat dalam *regeling* yang perlu dilengkapi oleh adaptasi kebiasaan masyarakat nasional.³⁰ Pemahaman masyarakat dalam faktor budaya hukum mengenai kejahatan cenderung mengarah ke pidana seperti pembunuhan atau kejahatan yang bersifat *hostic humanis sentris*, bukanlah suatu pelanggaran proses sehingga berkontradiksi dengan pemikiran yang dianut. Seharusnya penerapan sanksi pidana diselenggarakan melalui faktor dukungan masyarakat secara masif dengan melalui sarana pencegahan terlebih dahulu.

Eksistensi Kepatuhan Masyarakat terhadap Zona Penyebaran Covid -19

Konkretisasi penegakan hukum secara konsepsional melihat pada kaidah kaidah perilaku dalam tujuan menciptakan dan mempertahankan kedamaian. Sehingga perlunya pedoman penegakan hukum sebagai suatu proses, pada dasarnya mencegah adanya diskresi yang menyangkut pada keputusan yang begitu berlawananan dengan budaya masyarakat.

Dalam pengkajian mengenai padradigma sistem hukum yang berdasarkan perspektif Lawrence M. Friedman bahwa, sistem hukum itu sendiri meliputi komponen struktur, substansi, dan kultur masyarakat. Adapun komponen struktur mencakup bagian yang menggerakkan suatu mekanisme, lalu pada komponen substansi merupakan hasil yang bersifat *actual* pada penerbitan sistem

²⁸ Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, University Press, Oxford, 2007, hlm. 13.

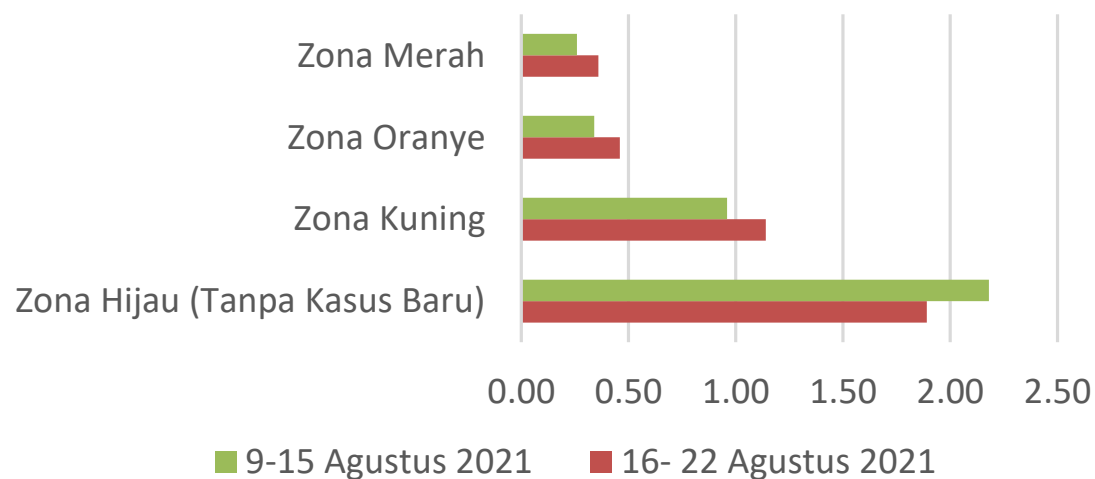
²⁹ detik.com, "Mendudukkan Kembali Hukum Penegakan Protokol Kesehatan," 2021, <https://news.detik.com/kolom/d-5298549/mendudukkan-kembali-hukum-penegakan-protokol-kesehatan>.

³⁰ Rahmanuddin Tomalili, *Hukum Pidana*, Deepublish, Sleman, 2019, hlm. 68.

hukum dan kaidah hukum tidak tertulis.³¹ Sementara itu, pada komponen kultur mencakup peranan yang terkhusus pada hukum pidana. Eksistensi tingkat penegakan hukum dalam suatu masyarakat sangatlah besar dengan dukungan oleh kultur masyarakat yang berpartisipasi (*public participation*). Friedman juga menyatakan terkait budaya hukum sebagai suatu pandangan dan cara dalam bertindak melalui pemikiran masyarakat umum pada kenyataannya tidak sesuai ekspektasi penegakan hukum.³²

Seperti dalam halnya mengenai penerapan kebijakan protokol kesehatan, sejatinya patut menilik keterbukaan dan respons masyarakat mengenai budaya hukum yang melekat hingga kini. Bentuk pelanggaran yang bersifat sanksi pidana seperti adanya kerumunan, penggunaan masker yang menutup hidung, dan interaksi diluar rumah yang sifatnya terbatas untuk menutup potensi paparan *covid-19*. Tujuan pemerintah menerapkan sanksi pidanaan terkesan sangat berlebihan, justru berkontradiksi dengan kultur masyarakat. Sehingga dalam hal ini masyarakat tidak dapat menyesuaikan prosedur formal yang dikeluarkan. Penegakan hukum sejatinya harus berinteraksi pada lingkungan sosialnya. Secara nyata berdampak terjadinya penurunan tingkat kepatuhan *covid-19* di berbagai daerah.³³

Peta Zonasi Penyebaran *Covid-19* (per 31 Januari 2021)



Sumber : Satuan Tugas Penanganan Covid-19, 25 Agustus 2021

³¹ Daniel S Lev and Claire Holt, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*, Cornell University Press, Kota, 2019, hlm. 186.

³² Ika Darmika, "Budaya Hukum (Legal Culture) dan Pengaruhnya," *Jurnal Hukum Tô-Râ* Vol. 2 No. 3, 2016, hlm. 430.

³³ "Apa Itu Zona Hijau, Kuning, Oranye, Dan Merah Dalam Pandemi Virus Corona?," kumparan.com, 2021, <https://kumparan.com/kumparansains/apa-itu-zona-hijau-kuning-oranye-dan-merah-dalam-pandemi-virus-corona-1tILxH8c5AY>.

Berdasarkan satgas penanganan covid-19 di atas, bahwa tingkat kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan esensial protokol kesehatan (Prokes) seperti penggunaan masker, pencegahan kerumunan dan *physical distancing* di tempat umum menjadi urgensi yang perlu dipahami dan dilaksanakan secara menyeluruh oleh seluruh masyarakat minimnya kepatuhan menjadikan masih banyaknya daerah yang memiliki risiko tinggi yang tergolong zona merah dengan tingkat kepatuhan protokol kesehatan berada pada capaian dibawah 60 Persen kepatuhan. Data laporan menunjukkan bahwa per 16-22 Agustus terdapat 26 daerah yang masih berstatus zona merah, hingga pada pekan selanjutnya peningkatan drastis jumlah daerah menjadi persoalan yang membutuhkan keseriusan pemerintah dalam upaya penanganan covid-19. Peningkatan dalam dua pekan pada zona oranye juga menjadi dasar upaya perbaikan pemerintah pada segi penerapan sanksi pidana protokol kesehatan. Alih alih mencapai tujuan relatif pemidanaan yang bertujuan mencapai ketertiban, justru menimbulkan adanya penurunan tingkat kepatuhan sebagai bentuk penolakan, bahkan perlawanan masyarakat sebagai kontradiksi budaya hukum di Indonesia.

Masyarakat di berbagai daerah tidak dapat menerima pendekatan penyadaran secara tegas melalui sanksi pemidanaan, sehingga perlu pendekatan kolaboratif dalam kedisiplinan masyarakat yang memiliki karakteristik heterogen. Kolaborasi pendekatan edukatif, persuasif, diktatif, dan promotif yang perlu disesuaikan dengan ciri masing masing kelompok masyarakat, seperti pada pemberantasan berita hoaks atau pemberian akan pemahaman bahaya covid-19 kepada masyarakat melalui pendekatan tokoh masyarakat. kesulitan akan penertiban masyarakat sejatinya mengkaji secara kompherensif dan berkeadilan. Penulis mendesak agar pemerintah melakukan peninjauan ulang kembali mengenai penerapan sanksi pidana pada kebijakan protokol kesehatan. Dalam hal ini juga perlu adanya penegakan hukum yang berkeadilan tanpa memandang kelas kelas sosial atau "tebang pilih", serta dalam sudut pandang lain bahwa seharusnya pemerintah juga menertibkan aparat penegak hukum yang melakukan beragam tindakan yang diluar batas norma pada pemberian sanksi sosial. Pada dasarnya unsur hukum administratif bukan menjadi penyebab kegagalan, namun banyaknya faktor faktor lain yang perlu menjadi perhatian pemerintah dalam menghadapi pandemi Covid-19. Krisis secara nasional yang disebabkan pandemi covid-19 memerlukan kompleksitas penanganan yang tepat dengan menyesuaikan kondisi dan pola hidup masyarakat saat ini.³⁴

³⁴ Riyadi Riyadi and Putri Larasaty, "Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Kepatuhan Masyarakat Pada Protokol Kesehatan Dalam Mencegah Penyebaran Covid-19," *Seminar Nasional Official Statistics* 2020, No. 1, 2021, hlm. 45-54.

Penutup

Urgensi proporsional protokol kesehatan menjadi prioritas bagi pemerintah sebagai kedudukan instrumen hukum. Sistem hukum yang diterapkan di Indonesia saat ini cenderung didominasi oleh penerapan sanksi pidana dalam ruang lingkup nasional. Ketidaksesuaian kapasitas hukum pada hierarki peraturan perundangundangan akan berdampak pada ketidakmampuan hukum pidana dalam menentukan delik kejahatan maupun pelanggaran. Lebih lanjut perlunya identifikasi secara mendalam, sehingga kecauan dalam konteks kenegaraan tidak akan terjadi yang mengakibatkan adanya *over criminalization* pada penegakan hukum di Indonesia. Dapat disimpulkan juga bahwa penerapan asas yang berciri *ultimum remedium* tidaklah sesuai sebagai upaya alternatif, seharusnya perlu mengedepankan sanksi administratif yang secara substansial sanksinya bersifat efektif untuk dilaksanakan.

Pemberlakuan kebijakan yang berasaskan *ultimum remedium* bukanlah solusi yang tepat. Sebagaimana yang diketahui bahwa berdasarkan sifat dan tujuan pemidanaan hanyalah sebagai obat yang paling akhir (*ultimum remedium*) tanpa mengetahui gejala atau indikasi penyebab banyaknya pelanggaran di masyarakat.

Keberjalanan dinamika peristiwa hukum dalam tantangan yang terjadi di Indonesia pada kedudukannya menjadi persoalan sebagai negara hukum. Berbagai penerapan elemen sistem hukum perlu ditinjau kembali melalui upaya dekonstruksi suatu kebijakan secara kontinyu, serta perlunya melihat perspektif lain guna merealisasikan kedudukan hukum yang secara responsif dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Asmarawati, *Pidana dan Pemidanaan dalam Sistem Hukum di Indonesia (Hukum Penitensier)*, Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2015.
- _____, Tina, *Pidana dan Pemidanaan dalam Sistem Hukum di Indonesia (Hukum Penitensier)*, Deepublish, Sleman, 2015.
- Husak, Douglas, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, University Press, Oxford, 2007.
- Setiawan, Fery et al., *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Dalam Asas Salus Populi Suprema Lex Esto dan Kajian Patogenesis*, Haura Utama, Sukabumi, 2021.
- Syamsu, Muhammad Ainul, *Penjatuhan Pidana & Dua Prinsip Dasar Hukum Pidana*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016.
- Tomalili, Rahmanuddin, *Hukum Pidana*, Deepublish, Sleman, 2019.

Jurnal

- Alfarabi, Arma Sina, "Pengaturan Sanksi Administratif Protokol Kesehatan Melalui Peraturan Kepala Daerah," *Jurnal Wasaka Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2021.
- Alfarisy, Salman, Nadrya Ning Tias, and Johan Sahbudin, "Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19: Ultimatum Remedium Atau Primum Remedium (Studi Kasus MRHS)," *Indonesia Criminal Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2021.
- Anindyajati, Titis, Irfan Nur Rachman, and Anak Agung Dian Onita, "Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai Ultimatum Remedium Dalam Pembentukan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4, 2016.
- Benuf, Kornelius, and Muhammad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 7, No. 1, 2020.
- Darmika, Ika, "Budaya Hukum (Legal Culture) dan Pengaruhnya," *Jurnal Hukum Tô-Râ* Vol. 2 No. 3, 2016.
- H Usman, "Analisis Perkembangan Teori Hukum Pidana," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Vol. 2, No. 1, 2011.
- Hakim, Lukmanul, "Survei Tingkat Kepatuhan Masyarakat Melaksanakan Protokol Kesehatan Covid-19 Pasca Penyuluhan," *Jurnal Masyarakat Mandiri*, Vol. 5, No. 5, 2021.
- Juni, Peter, et al., "Impact of Climate and Public Health Interventions on the Covid-19 Pandemic: A Prospective Cohort Study," *CMAJ Journal* 192, No. 21, 2020.
- Kesuma, Ulfa and Ahmad Wahyu Hidayat, "Pemikiran Thomas S. Kuhn Teori Revolusi Paradigma," *Islamadina: Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 21, No. 2, 2020.
- Putri, Karina Sari Wijayanto, dkk, "Penerapan Sanksi Pidana Kepada Pelanggar Protokol Kesehatan Di Tengah Pandemi Covid-19," *Jurnal Akrab Pekanbaru*, Vol. 6, No. 2, 2021.
- Riyadi, Riyadi and Putri Larasaty, "Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Kepatuhan Masyarakat Pada Protokol Kesehatan Dalam Mencegah Penyebaran Covid-19," *Seminar Nasional Official Statistics 2020*, No. 1, 2021.
- S Lev, Daniel and Claire Holt, *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*, Cornell University Press, Kota, 2019.
- Setiawan, Kadek Endra and Ni Putu Noni Suharyanti, "Denda Administrasi Sebagai Ultimatum Remedium Dalam Penegakan Hukum Prokes Menurut Pergub Bali Nomor 46/2020," *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, No. 2, 2021.
- Setyanugraha, Joshua Aditya, "Pemidanaan sebagai Upaya Penanganan Pandemi Covid-19," *Jurnal Rechts Vinding* Vol. 10, No. 1, 2021.
- Sonata, Depri Liber, "Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 1, 2014.
- Sudibyoy, Ateng, dan Aji Halim Rahman, "Dekonstruksi Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana," *Journal Presumption of Law* 3, No. 1, 2021.

Yunida, Helvy, "Pengaruh PPKM Darurat Dan Protokol Kesehatan 5 M Terhadap Penurunan Covid-19," *Journal of Innovation Research and Knowledge* 1, No. 4, 2021.

Artikel/Seminar

Cahyani, Anisa and Awallia Septiyana Putri, "Meninjau Respon Masyarakat Terkait Pemenuhan Hak Ekosob Melalui Kebijakan Protokol Kesehatan di Masa Pandemi," in *Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Vol. 7, No. 1, 2021.

Clercq, Josh De, et al., "Diagnosing Covid-19 : Towards a Feasible Covid-19 Rule-out Protocol," *Acta Clinica Belgica Article*, 2021.

Cucinotta, Domenico and Maurizio Vanelli, "WHO Declares Covid-19 a Pandemic," *Acta Bio Medica: Atenei Parmensis Article* 91, No. 1, 2020.

Pamungkas, Bani dan Maulana Yusuf, "Pembelajaran Kebijakan (Policy Learning) Dalam Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan di Masa PSBB: Efektivitas, Tantangan, dan Adaptif Menghadapi Perubahan," *Seminar Nasional dan Call For Paper Administrasi Publik*, yang diadakan di Serang 24 November 2020.

Media Elektronik

"Apa Itu Zona Hijau, Kuning, Oranye, Dan Merah Dalam Pandemi Virus Corona?," [kumparan.com](https://kumparan.com/kumparansains/apa-itu-zona-hijau-kuning-oranye-dan-merah-dalam-pandemi-virus-corona-1tILxH8c5AY), 2021, <https://kumparan.com/kumparansains/apa-itu-zona-hijau-kuning-oranye-dan-merah-dalam-pandemi-virus-corona-1tILxH8c5AY>.

detik.com, "Mendudukkan Kembali Hukum Penegakan Protokol Kesehatan," 2021, <https://news.detik.com/kolom/d-5298549/mendudukkan-kembali-hukum-penegakan-protokol-kesehatan>.

detik.com, "Protokol Covid-19 Dan 'Overbelasting' Hukum Pidana," 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-5278097/protokol-covid-19-dan-overbelasting-hukum-pidana>.

M Friedman, Lawrence, "Legal Culture and the Welfare State", *document in Dilemmas of Law in the Welfare State de Gruyter*, dikases pada <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783112329887-003/html>, 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan

Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.