

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN TERAPAN
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**DILEMATIK FUNGSIONALISASI SANKSI PIDANA ADMINISTRASI DI
MASA PANDEMI COVID-19**

TIM PENGUSUL

Ketua

Nama : Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.
NIDN : 0010036007
SINTA ID : 6098722

Anggota 1

Nama : Rini Fathonah, S.H., M.H.
NIDN : 0011077904
SINTA ID : 6648162

Anggota 2

Nama : Nenny Dwi Ariani, S.H., M.H.
NIDN : 0017019201
SINTA ID : 6682203

Anggota 3

Nama : Damanhuri Warganegara, S.H., M.H.
NIDN : 0002115903
SINTA ID : 6679556

Mahasiswa

Nama : Andre Arya Pratama
NPM : 1912011040

Alumni

Mashuril Anwar, S.H., M.H.

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2021**

HALAMAN PENGESAHAN PENELITIAN TERAPAN

UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian

Manfaat Sosial Ekonomi

Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap
- b. Jabatan Fungsional
- c. Program Studi
- d. SINTA ID
- e. Nomor HP
- f. Alamat surel (e-mail)

Anggota Pengusul (1)

- a. Nama Lengkap
- b. Program Studi
- c. SINTA ID

Anggota Pengusul (2)

- a. Nama Lengkap
- b. Program Studi
- c. SINTA ID

Anggota (3)

- a. Nama Lengkap
- b. Program Studi
- c. SINTA ID

Mahasiswa

Nama

NPM

Alumni

Jumlah mahasiswa terlibat

Jumlah Alumni Terlibat

Jumlah Staf Terlibat

Lokasi Kegiatan

Lama Kegiatan

Biaya Kegiatan

Sumber dana

: Dilematik Fungsionalisasi Sanksi Pidana Administrasi di Masa Pandemi Covid-19
: Penggunaan sanksi pidana administrasi lebih didasarkan pada *legal policy* yang bertujuan untuk kemaslahatan warga masyarakat dan menyelamatkan warga masyarakat dari wabah pandemi Covid-19

: Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.
: Guru Besar
: Ilmu Hukum/Bagian Hukum Pidana
: 6098722
: 0811-729-306
: maroni.1960@fh.unila.ac.id

: Rini Fathonah, S.H., M.H.
: Ilmu Hukum/Bagian Hukum Pidana
: 6648162

: Nenny Dwi Ariani, S.H., M.H.
: Ilmu Hukum/Bagian Hukum Pidana
: 6682203

: Damanhuri Warganegara, S.H., M.H.
: Ilmu Hukum/Bagian Hukum Pidana
: 6679556

: Andre Arya Pratama
: 1912011040
: Mashuril Anwar, S.H., M.H.
: 1 Orang
: 1 Orang
:-
: Provinsi Lampung
: 6 Bulan
: Rp. 35.000.000,-
: DIPA BLU Universitas Lampung

Bandar Lampung, Oktober 2021

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung,



Ketua Peneliti,

(Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.)
NIP. 196003101987031002

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung,



DAFTAR ISI

BAB 1. LATAR BELAKANG

A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Permasalahan.....	1
C. Tujuan Khusus	2
D. Urgensi Penelitian	2

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....3

BAB 3. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah.....	6
B. Jenis dan Sumber Data.....	6
C. Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	7
D. Analisis Data	7
E. Prosedur dan Tahapan Penelitian (<i>fishbone diagram</i>)	8

BAB 4. RENCANA ANGGARAN BIAYA DAN JADWAL PENELITIAN

A. Rencana Anggaran Biaya	10
B. Jadwal Penelitian.....	13

BAB 5. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Kebijakan Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19	14
B. Dilematik Fungsionalisasi Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19.....	23

BAB 6. PENUTUP

A. Simpulan	31
B. Saran.....	32

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RINGKASAN

Penerapan sanksi pidana bagi pelanggar kebijakan penanggulangan Covid-19 dihadapkan pada keadaan yang dilematik. Pada satu sisi pemberian sanksi pidana dalam kebijakan administrasi penanggulangan Covid-19 diharapkan membuat masyarakat taat dan memberikan efek jera bagi pelanggarnya. Akan tetapi pasal sanksi ini dikritisi dan dianggap tidak tepat. Alasannya adalah saat ini kondisi lapas sudah kelebihan kapasitas, sanksi pidana mengancam kebebasan berpendapat, dan rentan penyalahgunaan. Selain itu esensinya sanksi pidana adalah upaya terakhir. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis kebijakan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19 di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui dilematik penerapan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19 dan kendalanya. Dalam penelitian yang dilakukan penulis saat ini digunakan penelitian yang bersifat normatif atau penelitian doktrinal dan yuridis empiris. Jenis data utama dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satu uraian dasar, sehingga dapat dirumuskan sesuai dengan tujuan penelitian (*teori substantif*). Hasil penelitian menyimpulkan bahwa belum terungkap adanya pembahasan khusus mengenai dasar-dasar kebijakan sanksi pidana administrasi dalam penanggulangan Covid-19. Selain itu muncul dilema dalam fungsionalisasi sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19. Dilema yang terjadi yakni penegakan hukum yang tebang pilih terhadap pelanggaran protokol selama pandemi Covid-19. Masih banyak yang abai terhadap protokol kesehatan, namun tidak ada tindakan dari pemerintah. Terutama pelanggaran protokol kesehatan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan itu sendiri, dijadikan tersangka pun tidak apalagi dijadikan terdakwa dan terpidana.

Kata kunci: Covid-19, Dilematik, Pidana Administrasi

BAB 1. LATAR BELAKANG

A. Latar Belakang Permasalahan

Pemerintah telah menerbitkan berbagai guna mengatasi penularan wabah Covid-19 di Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, khususnya pasal 93 memang sudah mengatur tentang aturan bagi pelanggar pembatasan sosial berskala besar (PSBB), selain Pasal 218 KUHP. Hal ini kemudian ditindaklanjuti pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Karenanya, saat Peraturan Pemerintah telah resmi dikeluarkan, maka pihak kepolisian sebagaimana amanat Presiden secara tegas melakukan tindakan upaya penegakan hukum bagi pelanggarnya. Artinya, pencegahan wabah pandemi Covid-19 ini harus dilakukan dengan memberikan sanksi pidana bagi warga masyarakat yang melakukan pelanggaran.¹

Penerapan sanksi pidana bagi pelanggar kebijakan penanggulangan Covid-19 dihadapkan pada keadaan yang dilematik. Pada satu sisi pemberian sanksi pidana dalam kebijakan administrasi penanggulangan Covid-19 diharapkan membuat masyarakat taat dan memberikan efek jera bagi pelanggarnya. Akan tetapi pasal sanksi ini dikritisi dan dianggap tidak tepat. Alasannya adalah saat ini kondisi lapas sudah kelebihan kapasitas, sanksi pidana mengancam kebebasan berpendapat, dan rentan penyalahgunaan.² Selain itu esensinya sanksi pidana adalah upaya terakhir.

B. Permasalahan

Bertitik tolak pada latar belakang di atas, wabah Pandemi Covid-19 memang harus ditanggulangi, dihadapi, dan disikapi dengan penuh kewaspadaan, baik dari penguasa kekuasaan maupun dari warga masyarakat. Tanpa adanya sinergi bersama maka ujian ini sulit akan berakhiri. Termasuk kebijakan hukum Pemerintah, harus dengan pertimbangan dan mengedepankan aspirasi masyarakat luas. Sehingga kebijakan mempidana pelanggar kebijakan tidak kontradiktif

¹ Nur Rohim Yunus, Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana dan Pidanaikan Pelanggar PSBB, *'ADALAH Buletin Hukum & Keadilan*, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 4.

² <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/08/06441951/hujan-kritik-terhadap-pemidanaan-di-tengah-wabah-covid-19?page=all>, diakses pada 11 Februari 2021.

dengan HAM dan tidak menambah masalah baru. Oleh karenya penelitian ini akan mengkaji dua permasalahan yaitu apa yang mendasari kebijakan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19? Dan bagaimanakah dilematik fungsionalisasi sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19?

C. Tujuan Khusus

Berdasarkan permasalahan di atas, tujuan khusus dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis kebijakan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19 di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui dilematik penerapan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19 dan kendalanya.

D. Urgensi Penelitian

Kondisi dilematik mempidana pelanggar kebijakan administrasi penanggulangan Covid-19 merupakan kewajaran dari kondisi panik pemerintahan negara. Namun perlu kajian lebih lanjut agar penggunaan sanksi pidana administrasi lebih didasarkan pada *legal policy* yang bertujuan untuk kemaslahatan warga masyarakat dan menyelamatkan warga masyarakat dari wabah pandemi Covid-19.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Guna mencari kebaruan dari penelitian, *state of the art* penelitian ini diambil dari beberapa contoh penelitian terdahulu sebagai panduan ataupun contoh untuk penelitian yang dilakukan saat ini. Contoh yang diambil dari beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, antara lain penelitian Mohammad Faisol Soleh³ pada tahun 2020 yang berjudul “Penimbunan Alat Pelindung Diri pada Masa Pandemi Covid-19: Kajian Hukum Pidana Bidang Perlindungan Konsumen”. Berdasarkan penelitian tersebut, hukum pidana yang dianggap juga sebagai hukum sanksi memberikan konsekuensi nestapa dan penderitaan bagi pelaku pelanggaran. Kendati demikian penerapan hukum pidana bidang perlindungan konsumen masih menuai persoalan, selain karena sifatnya yang merupakan hukum terakhir, juga karena cenderung menghasilkan *abstract* dan *collective victims* serta sulitnya mengumpulkan alat bukti untuk penuntutan. Meski belum sepenuhnya efektif, penerapan hukum pidana sebenarnya merupakan bentuk konkret kontrol negara untuk menjamin hak-hak konsumen dan menciptakan suasana ekonomi yang kondusif. Kedua, dalam kaitannya dengan penimbunan APD pada saat pandemi covid-19, hukum pidana bidang perlindungan konsumen sebenarnya dapat berperan lebih dari sekadar upaya terakhir (*ultimum remedium*), melainkan sebagai upaya prioritas utama (*primum remedium*). Hal ini dikarenakan sifat ketercelaan yang serius dalam tindakan penimbunan APD pada masa pandemi ini, sehingga dapat mengancam kelangsungan kehidupan manusia.

Selanjutnya penelitian Roni Sulistyanto Luhukay dan Hartanto⁴ pada tahun 2020 yang berjudul “Urgensi Penerapan Local Lockdown Guna Pencegahan Penyebaran Covid-19 Ditinjau Dari Perspektif Negara Kesatuan”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan pemerintah daerah dalam melakukan local lockdown sangat tidak relevan jika di hukum secara pidana seperti hal nya diatur dalam undang- undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

³ Mohammad Faisol Soleh, Penimbunan Alat Pelindung Diri pada Masa Pandemi Covid-19: Kajian Hukum Pidana Bidang Perlindungan Konsumen, *Undang Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 25-26.

⁴ Roni Sulistyanto Luhukay dan Hartanto, Urgensi Penerapan Local Lockdown Guna Pencegahan Penyebaran Covid-19 Ditinjau Dari Perspektif Negara Kesatuan , *Adil Indonesia Jurnal*, Vol. 2, No. 2, 2020, hlm. 47-48.

pasal 93 mengenai Pelaksanaan karantina wilayah juga menyiapkan sanksi terhadap pihak-pihak yang tidak mematuhi. Pada Pasal 93 diatur mengenai pihak yang menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat, dipidana dengan pidana penjara maksimal satu tahun dan denda maksimal Rp100 juta. Tindakan tersebut juga dapat di klasifikasikan sebagai suatu Tindakan dengan daya paksa atau sering di sebut dengan *Overmacht*, dengan tidak mematuhi peraturan sebagai bagian dari pada menghindari penyebaran covid 19 demi menyelamatkan banyak orang sehingga peraturan pemidanaan perlu di timbangkkan Kembali.

Pidana Khusus yang mengatur mengenai karantinaan kesehatann yang mengatur mengenai ancaman pidana karantinaan kesehatan tetap harus berpedoman kepada prinsip-prinsip hukum pidana pada umumnya. *Overmacht* diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”) yang merupakan pidana umum yakni Pasal 48 KUHP yang berbunyi: “Orang yang melakukan tindak pidana karena pengaruh daya paksa, tidak dapat dipidana.” Berdasarkan pasal tersebut, *local lockdown* atau karantinaan wilayah yang di lakukan oleh beberapa daerah merupakan tindakan *overmacht* sehingga langkah ini menjadi dasar peniadaan/penghapusan hukuman. Sejalan dengan ini R. Sugandhi, S.H. mengatakan bahwa “karena pengaruh daya paksa” harus diartikan baik pengaruh daya paksaan batin, maupun lahir, rohani, maupun jasmani. Daya paksa yang tidak dapat dilawan adalah kekuatan yang lebih besar, yakni kekuasaan yang pada umumnya tidak mungkin dapat ditentang. Untuk itu upaya Ultimum remedium merukan Langkah progresif dalam pernyelesaikan hal tersebut, hal ini di karenakan sanksi pidana ditempatkan sebagai sanksi paling akhir dibandingkan sanksi-sanksi yang lain. Hal ini dimaksudkan bahwa jika terjadi suatu pelanggaran hukum, maka ada langkah atau tingkatan yang dapat diberikan sebagai sanksi sebelum sanksi pidana diberikan. Hal ini memiliki makna bahwa apabila suatu perkara dapat diselesaikan melalui jalur lain (kekeluargaan, negosiasi, mediasi, perdata, ataupun hukum administrasi) hendaklah jalur tersebut terlebih dahulu dilalui, baru kemudian dipilih hukum pidana sebagai alat terakhir.

Penelitian ini merupakan rangkaian dari penelitian sebelumnya (2019-2021). Penelitian terdahulu berjudul “Humanistic Law Enforcement As The

Application Of The Value Of Justice, Expediency And Legal Certainty Based On Pancasila (2019)", "Penerapan Model Pemidanaan Dengan Menggunakan Pidana Denda Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Administrasi (2020)". Guna memperlihatkan keterkaitan antara aktifitas penelitian dengan penelitian terdahulu, digambarkan pada peta jalan (*road map*) penelitian berikut ini:

Gambar 1. Road Map Penelitian



BAB 3. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah

Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan menjadi dua penelitian yuridis normatif dan penelitian yuridis empiris. Dalam penelitian yang dilakukan penulis saat ini digunakan penelitian yang bersifat normatif atau penelitian doktrinal dan yuridis empiris. Metode penelitian ini yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum doktriner, juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain, sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen disebabkan penelitian ini banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Sehubungan dengan tipe penelitiannya yuridis normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum yang berlaku di Indonesia (hukum positif). Suatu analisis pada hakekatnya menekankan pada metode deduktif sebagai pegangan utama, dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang. Analisis normatif mempergunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitian.

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data utama dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh melalui penelitian lapangan. Data primer yang dimaksud adalah berupa pendapat dan penjelasan para responden mengenai permasalahan dalam penelitian ini. Data sekunder bersumber pada studi kepustakaan. Data sekunder berasal dari informasi tentang implementasi dari peraturan-peraturan hukum yang melandasi institusi atau lembaga, struktur dan mekanisme kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kedaruratan Covid-19. Terutama dari hasil-hasil penelitian yang lalu, dan tulisan-tulisan para pakar hukum dari berbagai literatur, media massa, dokumen-dokumen, dan sumber informasi lainnya.

C. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan *library research* atau kepustakaan dengan tujuan inventarisasi data-data primer (peraturan-peraturan perundang-undangan dan aturan hukum) juga data sekunder (literatur dan hasil penelitian terdahulu), juga berbagai kamus, serta wawancara dengan informan, yaitu pakar yang dianggap kompeten di bidangnya. Selanjutnya data yang telah diperoleh lalu dilakukan pengolahan dengan kegiatan:

- a. Deskripsi, yaitu upaya menggambarkan data hasil penelitian agar data yang diperoleh dapat disajikan secara baik dan diinterpretasikan secara komprehensif.
- b. Preskripsi, yaitu upaya melakukan penilaian terhadap data dengan cara melakukan pemeriksaan ulang terhadap data yang diperoleh mengenai kelengkapan dan kejelasan data.
- c. Sistematisasi data, yaitu melakukan penyusunan data yang diperoleh satu sama lain untuk memudahkan kegiatan analisis.

D. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satu uraian dasar, sehingga dapat dirumuskan sesuai dengan tujuan penelitian (*teori substantif*⁵). Dengan kata lain, analisis kualitatif menginterpretasikan atau mencari makna secara kualitas atas tanggapan, pendapat responden, komentar atau sikap responden, yang dikemukakan dalam bentuk transkrip individual, ataupun secara kelompok, dan selanjutnya didiskripsikan. Adapun dalam melakukan analisis kualitatif dilakukan langkah-langkah sebagai berikut: Pertama, menelaah data yang tersedia dari berbagai sumber seperti, wawancara, catatan lapangan, dan dokumen-dokumen. Kedua, melakukan reduksi data dengan cara membuat abstraksi atau membuat rangkuman dengan menjaga hal-hal yang bersifat inti. Ketiga, sebagai lanjutan kemudian menyusun dalam satuan kategorisasi-kategorisasi, akhirnya menafsirkan untuk mendapatkan pemahaman. Hasil dari analisis kualitatif kemudian disajikan secara deskripsi analitis dengan mengemukakan dan

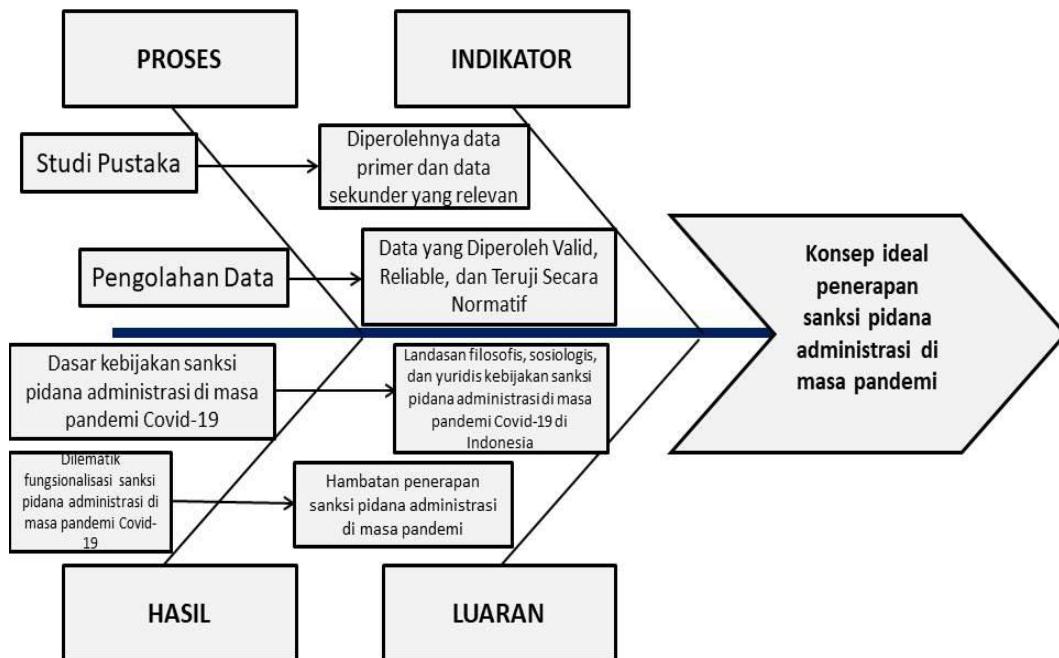
⁵ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung, hlm. 112.

menemukan kategori-kategori yang ditemukan dan hubungan-hubungannya dengan data yang muncul.⁶

E. Prosedur dan Tahapan Penelitian (*fishbone diagram*)

Pelaksanaan penelitian ini meliputi beberapa tahapan dengan *output* dan indikator keberhasilan yang dapat digambarkan dalam bagan alur dengan diagram yang menggambarkan apa yang dikerjakan dalam jangka waktu yang diusulkan sebagai berikut:

Gambar 2. *fishbone diagram*



⁶ Schatzman & Strauss, *Field Research: Strategies for a Natural Sociology*, (New Jersey, Prentice-Hall, 1973), hlm. 110.

Adapun pembagian tugas masing-masing anggota pengusul dalam penelitian ini digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3. Tugas masing-masing anggota pengusul

No	Nama	Jabatan	Alokasi Waktu	Uraian Tugas
1.	Prof. Dr. Maroni, S.H., M.H.	Ketua	15 jam/minggu	<ul style="list-style-type: none"> a. Memberikan arahan kepada anggota peneliti; b. Memastikan penelitian berjalan sesuai tahapan; c. Memastikan laporan hasil penelitian dan publikasi;
2.	Rini Fathonah, S.H., M.H.	Anggota 2	15 Jam/minggu	<ul style="list-style-type: none"> a. Membantu selama penelitian berlangsung; b. Membantu meyelesaikan laporan hingga selesai; c. Melakukan deskripsi peraturan perundang-undangan dan kasus konflik sosial.
4.	Nenny Dwi Ariani, S.H., M.H.	Anggota 3	10 jam/mingu	<ul style="list-style-type: none"> a. Mengkoordinir enumerator lapangan dalam melakukan wawancara dan studi pustaka, studi dokumen; b. Mengidentifikasi data lapangan; c. Menulis Laporan penelitian; d. Menulis artikel yang akan dipublikasi.
5.	Damanhuri Warganegara, S.H., M.H.	Anggota 4	10 jam/minggu	<ul style="list-style-type: none"> a. Enumerator pencari data lapangan dan pembuatan laporan penggunaan anggaran.

BAB 4. RENCANA ANGGARAN BIAYA DAN JADWAL PENELITIAN

A. Rencana Anggaran Biaya

I. Rekapitulasi Biaya

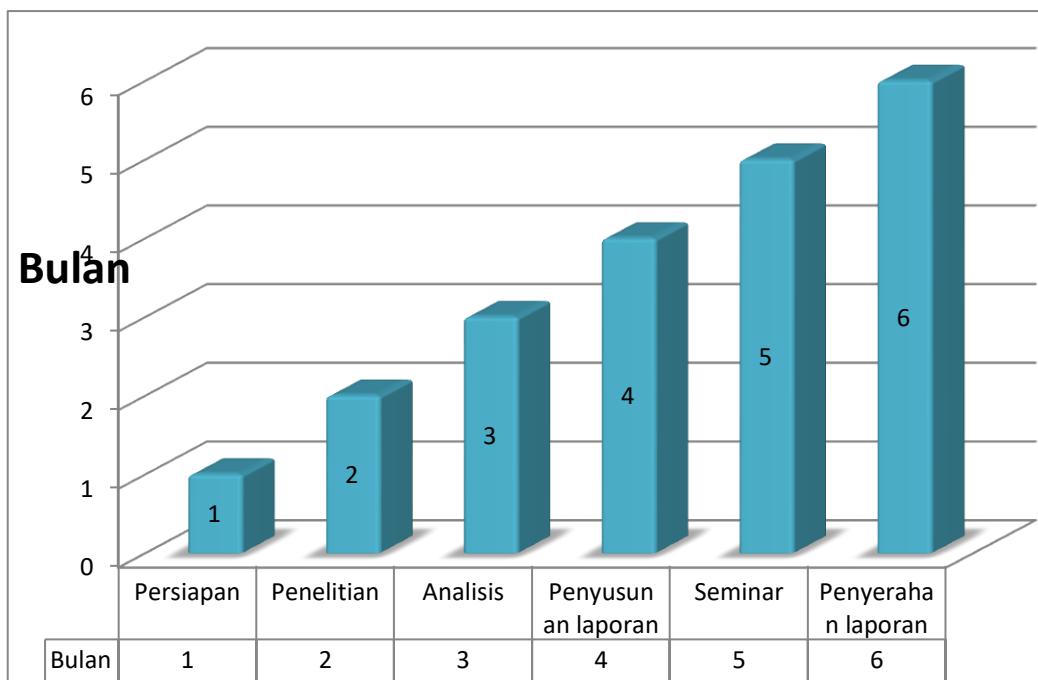
No	Uraian	Jumlah	Presentase	Presentase Maksimum
1.	Pengadaan alat dan bahan	Rp. 8.900.000	25,5%	30%
2.	Biaya perjalanan penelitian	Rp. 7.000.000	20%	30%
3.	Alat tulis kantor/bahan habis pakai	Rp. 4.100.000	11,5%	20%
4.	Laporan/diseminasi/publikasi	Rp. 15.000.000	43%	50%
Jumlah		Rp. 35.000.000	100%	100%

II. Rincian Biaya

No	Komponen Biaya Pelaksanaan	Sub Komponen Belanja	Satuan	Keterangan	Total
1	Pengadaan alat dan bahan penelitian	Flashdisk	2 buah	Penyimpanan file terkait penelitian	Rp. 100.000
		Laptop merk Acer	1 unit	Keperluan penyusunan penelitian	Rp. 3.900.000
		Printer merk cannon	1 unit	Keperluan pencetakan penelitian	Rp. 3.700.000
		Kalkulator	2 buah	Pencetakan proposal dan laporan hasil penelitian	Rp. 200.000
		Barang persediaan lain	10 unit	Peralatan penunjang penelitian	Rp. 1.000.000
2	Perjalanan penelitian	FGD persiapan penelitian		Biaya rapat persiapan penelitian	Rp. 2.000.000

		Transport	4 kali	Biaya perjalanan pengumpulan data	Rp. 1.000.000
		Uang harian	4 kali	Uang harian saat pengambilan data	Rp. 2.000.000
		Uang harian rapat dalam kantor	4 kali	Uang harian rapat koordinasi pengumpulan data	Rp. 1.000.000
		Biaya konsumsi	4 kali	Biaya konsumsi koordinasi dan pengumpulan data	Rp. 1.000.000
3	Alat tulis kantor/bahan habis pakai	Kertas A4	6 rim	Pencetakan proposal dan laporan hasil penelitian	Rp. 500.000
		Dokumen keeper	2 unit	Tempat penyimpanan dokumen	Rp. 500.000
		Map	20 buah	Tempat dokumen	Rp. 100.000
		Pulpen	10 buah	Mencatat setiap keperluan dan agenda penelitian	Rp. 100.000
		Kertas Buffalo	30 lembar	Keperluan penjilidan	Rp. 150.000
		Tinta printer	6 botol	Keperluan pencetakan	Rp. 500.000
		Mistar	1 buah	Perlengkapan penelitian	Rp. 25.000
		Lem	2 botol	Perlengkapan penelitian	Rp. 25.000
		Solasi besar	2 buah	Keperluan penjilidan	Rp. 50.000
		Cutter	2 buah	Keperluan penjilidan	Rp. 50.000
		Penjepit kertas	20 buah	Perlengkapan penelitian	Rp. 50.000

		CD	5 buah	Perlengkapan penelitian	Rp. 50.000
		Materai 6000	25 buah	Keperluan laporan keuangan	Rp. 150.000
		Staples+isi	2 buah	Perlengkapan penelitian	Rp. 50.000
		Card reader	1 buah	Perlengkapan penelitian	Rp. 200.000
		Bahan habis pakai lainnya		Pembelian bahan habis pakai untuk ATK, fotocopy, surat menyurat, penyusunan laporan, cetak, penjilidan laporan, pulsa, internet,	Rp. 1.600.000
4	Laporan/Disenasi/Publikasi	Penyusunan laporan penggunaan anggaran	2 orang	Petugas yang menyusun laporan penggunaan anggaran	Rp. 1.000.000
		Peyusunan hasil penelitian dan laporan hasil penelitian	1 orang	Petugas yang menyusun hasil penelitian dan laporan hasil penelitian	Rp. 2.000.000
		Biaya publikasi jurnal nasional terakreditasi	1 paket	Biaya publikasi	Rp. 2.000.000
		Biaya seminar hasil penelitian	-	Penyusunan materi dan pelaksanaan seminar	Rp. 10.000.000
Rekapitulasi Anggaran Biaya					Rp. 35.000.000

B. Jadwal Penelitian

BAB 5. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Kebijakan Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum administrasi. Hal ini merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara (pemerintah). Dalam konteks sosiologis, sanksi merupakan bentuk upaya penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan tersebut adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.⁷ Sanksi itu sendiri salah satunya berupa sanksi pidana.

Selanjutnya dalam struktur ketatanegaraan modern, tugas negara (pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan-perundang undangan di berbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Pihak eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.⁸ Sejak negara (pemerintah) mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga semakin intensif, yang salah satunya adalah memberikan pelayanan kesehatan.⁹

Saat ini dunia diguncang oleh kasus penularan Corona Virus Disease-19 (Covid-19). Covid-19 telah dinyatakan oleh WHO sebagai pandemi dan Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 19 (Covid-19). Hal ini dikarenakan bahwa penyebaran virus Covid-19 di

⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Kajian Sosiologis* (Bandung: Sinar Baru, 1984), hlm. 24.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 181.

⁹ Arma Sina Alfarabi, ‘Pengaturan Sanksi Administratif Protokol Kesehatan Melalui Peraturan Kepala Daerah’, *Jurnal Wasaka Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2021, hlm. 189.

Indonesia bersifat luar biasa, ditandai dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara serta berdampak terhadap aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Keseriusan pemerintah Indonesia dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 tidaklah main-main, terbukti jika masyarakat tidak mengikuti aturan protokol kesehatan, maka pemerintah akan memberikan penegakan hukum secara tegas secara sanksi pidana, hal ini terkandung dalam Pasal 92, 93, 95 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan bahwa “*Setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan hingga menyebabkan kedaruratan Kesehatan masyarakat dipidana penjara 1 tahun dan atau denda paling banyak seratus juta rupiah*”, kemudian ancaman pidana bagi yang berkerumun dikenakan Pasal 14 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah penyakit Menular bahwa “*menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah, diancam pidana penjara 1 tahun*”. Seperti halnya juga dalam Pasal 212 KUHP yang dapat diancam dengan pidana penjara. Apabila masyarakat menolak atau melawan aparat salam melaksanakan tugas pencegahan Covid-19, maka akan ditindak sesuai pidana umum yang ada pada Pasal 212, Pasal 216 dan Pasal 218 KUHP.¹⁰

Berdasarkan berbagai jenis sanksi yang dapat diterapkan di atas baik dari pusat dan daerah memiliki berbagai jenis sanksi baik untuk perorangan, instansi dan sekolah, khusus bagi perorangan, sanksi yang diterapkan berupa sanksi administratif teguran tertulis, kerja sosial berupa membersihkan fasilitas umum dengan menggunakan rompi, atau denda administratif paling sedikit Rp. 100.000 dan maksimal Rp 250.000. Dalam Pasal 48 ayat (6) UU No 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun sampai saat ini tidak dibuat Peraturan Pemerintah terkait penegakan disiplin protokol kesehatan. Peraturan Pemerintah RI Nomor 21 Tahun 2020 hanya mengatur tentang PSBB. Sedangkan ketentuan instrumen hukum yang

¹⁰ Lintang Desi Ariyanti Putri, ‘Efektivitas Penerapan Sanksi Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19 (Corona Virus Disease-19) Di Indonesia’, *Magistra Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2021, hlm. 15.

menetapkan sanksi justru hanya tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019. Dalam Inpres tersebut, Kepala Daerah diinstruksikan untuk membuat Peraturan Gubernur/Walikota/Bupati yang memuat sanksi pelanggaran kewajiban yang dimuat dalam protokol kesehatan.

Dasar hukum utama dalam mengatasi pandemi Covid-19 ini adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Adapun dalam Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan tersebut, salah satu isu yang paling menarik adalah terkait dengan kondisi darurat kesehatan. Sebagaimana diketahui dalam Hukum Tata Negara terdapat kajian mengenai hukum tata negara darurat. Hukum tata negara darurat juga terdapat landasan konstitusionalnya dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Paling tidak terdapat dua landasan konstitusional hukum tata negara darurat dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945, yakni Pasal 12 dan Pasal 22.

Pasal 12 mengatur mengenai negara dalam keadaan bahaya, sedangkan Pasal 22 mengatur kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perpu. Pasal 12 ini juga memerintahkan pada pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang tentang syarat-syarat keadaan bahaya. Dalam hal ini sanksi administratif merupakan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan peraturan yang bersifat administratif yang dapat berupa pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional.

Dasar kebijakan mengenai penerapan sanksi pidana atas pelanggaran protokol kesehatan khususnya terkait penggunaan masker, menjaga jarak, dan mencegah kerumunan, sebenarnya belum ditemukan argumen yang cukup memadai. Namun berdasarkan naskah akademik RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, setidaknya terdapat beberapa dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis.

1. Dasar filosofis

Nilai-nilai hakiki dan luhur yang hidup dalam masyarakat yang terangkum dalam Pancasila merupakan landasan bagi pengaturan tentang wabah. Pembukaan

UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia mempunyai tugas antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Salah satu unsur kesejahteraan umum dari tujuan nasional ini adalah tercapainya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Untuk itu, pemerintah mengupayakan penyelenggaraan kesehatan bangsa Indonesia untuk mencapai kemampuan hidup sehat bagi setiap penduduknya melalui pembangunan kesehatan.

Pembangunan kesehatan merupakan bagian integral pembangunan nasional. Pembangunan nasional dapat terlaksana sesuai dengan cita-cita bangsa jika diselenggarakan oleh sumber daya manusia yang cerdas dan sehat serta dukungan perencanaan kesehatan dan pembiayaan terpadu dengan justifikasi kuat dan logis. Pembangunan nasional yang berwawasan kesehatan harus mempunyai kontribusi positif terbentuknya lingkungan dan perilaku yang sehat. Jika derajat kesehatan bangsa Indonesia meningkat maka meningkat pula derajat kecerdasan bangsa kita. Oleh karenanya negara perlu menjamin agar warganya mendapat kepastian, keadilan, dan manfaat dalam upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemberantasan/penanganan terhadap suatu wabah, salah satunya dengan menetapkan sanksi pidana administrasi sebagai ancaman bagi pelanggar ketentuan di bidang pencegahan dan penanggulangan wabah Covid-19.¹¹

2. Dasar Sosiologis

Digunakannya hukum pidana dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial dan rekayasa sosial (*law as social control and social engineering*) tampaknya dianggap tidak menjadi persoalan penting. Hal ini terlihat dari praktik perundang-undangan selama ini yang menunjukkan bahwa penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut Indonesia. Berkaitan dengan ini menurut Barda Nawawi Arief bahwa upaya penanggulangan

¹¹ Bambang Sutrisna dkk, *Naskah akademik rancangan undang-undang Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit Menular*, Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2013, hlm. 50.

kejahatan dengan menggunakan sanksi (hukum) pidana merupakan cara yang paling tua yaitu setua peradaban manusia itu sendiri.¹²

Sampai saat inipun, hukum pidana masih digunakan dan diandalkan sebagai salah satu sarana politik kriminal. Bahkan akhir-akhir ini pada bagian akhir kebanyakan produk perundang-undangan hampir selalu dicantumkan sub-bab tentang ketentuan pidana sebagai karakter dari *Administrative Penal Law*. Dapat disampaikan amanahnya bahwa hukum pidana hampir selalu menjadi “guard” pada disiplin ilmu lainnya di berbagai bidang, termasuk disiplin Hukum Administratif tersebut, sehingga terkesan bahwa apapun produk legislasi tanpa adanya ketentuan sanksi pidana, maka regulasi akan dianggap sebagai produk yang tidak ada nilainya. Alasan ini memang menunjukkan bahwa hukum pidana memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam menanggulangi kejahanan-kejahanan yang berkembang dalam masyarakat. Keterbatasan inilah sebagai salah satu solusi dikenalkannya hukum pidana pada disiplin ilmu lainnya, antara lain hukum administrasi.¹³

Kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan Covid-19 merupakan upaya membuat masyarakat patuh dengan ancaman sanksi pidana bagi pelanggar protokol kesehatan. Kebijakan hukum pidana sebenarnya dapat terjadi pada suatu Negara hukum. Kebijakan yang diambil lebih didasarkan pada *legal policy* yang bertujuan untuk kemaslahatan warga masyarakat. Upaya menyelamatkan warga masyarakat dari wabah pandemi Covid-19. Suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu perbuatan yang dapat dipidana. Jadi hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal) sehingga termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).¹⁴

3. Dasar Yuridis

Penjabaran abstraksi amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,

¹² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan & Pengembangan Hukum Pidana*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1998, hlm. 39.

¹³ Maroni, *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*, Bandar Lampung: aura publishing, 2015, hlm. 105-106.

¹⁴ Aras Firdaus and Rudy Hendra Pakpahan, ‘Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan Covid-19’, *Majalah Hukum Nasional*, 2020, hlm. 205.

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, terlihat dari Pasal 28 H UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan kesehatan, berkewajiban dalam melakukan peningkatan pemberantasan penyakit menular dan penyakit rakyat sebagai bagian dari pembangunan nasional. Selain itu, dalam bidang kesehatan pemerintah juga berkewajiban menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Sebagai bukti upaya peningkatan pemberantasan penyakit menular dan penyakit rakyat, dibuatlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, dan aturan lainnya terkait pembatasan kegiatan masyarakat di masa pandemi Covid-19. Covid-19 merupakan salah satu bencana non alam yang luar biasa. Oleh karena itu penanggulangannya memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu, dan terkoordinasi. Oleh karena itu dirasa perlu menetapkan sanksi pidana untuk mendorong kepatuhan masyarakat dalam penanggulangan penularan Covid-19.

Sehubungan dengan kebijakan sanksi pidana administrasi dalam penanggulangan Covid-19 tersebut, berbagai pendapat para pakar (doktrin) mengemukakan bahwa penetapan untuk menggunakan sanksi pidana dalam kebijakan legislatif adalah bersifat *ultimum remedium*, atau sebagai sarana terakhir. Begitupun halnya dalam kebijakan penanggulangan Covid-19, sifat hukum pidana sebagai *ultimum remedium* ini senantiasa harus dikedepankan. Dengan kata lain, kebijakan penggunaan hukum pidana hanya berfungsi sebagai subsider atau penunjang sanksi administrasi. Namun demikian, dalam beberapa perundang-undangan administrasi seperti halnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984, tampak terjadi pergeseran fungsi hukum pidana, dari *ultimum remedium* menjadi *primum remedium*. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang

Wabah Penyakit Menular, hanya memuat sanksi pidana tanpa disertai sanksi administrasi sama sekali. Menurut Andi Hamzah, dahulu perundang-undangan administrasi itu memuat sanksi pidana yang ringan seperti kurungan atau denda yang berkualifikasi pelanggaran.¹⁵ Namun tidak demikian dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang sanksinya sangat berat, yakni pidana penjara 1 hingga 10 tahun dan denda Rp. 100 juta hingga Rp. 15 Miliar. Hal tersebut memang dapat diterima, tetapi dalam menggunakan hukum pidana tetap berpedoman pada sifat hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

Ditinjau dari segi kebijakan hukum pidana (*penal policy*), kebijakan sanksi pidana administrasi di masa pandemi Covid-19 jelas telah melakukan kriminalisasi. Soedarto menyatakan bahwa kriminalisasi dimaksudkan sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana.¹⁶ Sehubungan dengan kebijakan kriminalisasi melalui penggunaan sanksi pidana dalam hukum administratif di masa pandemi Covid-19, kiranya patut dikemukakan pendapat Loebby Looqman yang menyatakan bahwa, terdapat kecenderungan dalam membuat suatu perundang-undangan untuk mencantumkan sanksi pidana, meskipun ketentuan penanggulangan Covid-19 termasuk dalam bidang hukum administrasi. Dengan demikian, hampir di setiap perundang-undangan yang sifatnya hukum administrasi memuat ketentuan pidana.¹⁷

Demikian juga halnya pendapat Muladi, bahwa sifat komplementer hukum pidana dan hukum administrasi, dalam bentuk *administratif penal law* semakin marak. Hal ini tampak dari semakin intensifnya kriminalisasi terhadap perbuatan yang sebenarnya masuk dalam wilayah hukum administrasi.¹⁸ Seperti halnya tindakan kerumunan orang di masa pandemi Covid-19, yang menjerat Habib Rizieq Shihab karena dianggap melanggar ketentuan protokol Kesehatan. Sebagaimana diketahui, Habib Rizieq terjerat dalam tiga kasus berbeda. Kasus tersebut adalah kasus kerumunan di Petamburan, kerumunan di Megamendung,

¹⁵ Andi Hamzah, *Delik-Delik Tersebar Di Luar KUHP*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 3-4.

¹⁶ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 2007, hlm. 32.

¹⁷ Loebby Looqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Jakarta: Datacom, 2002, hlm. 95.

¹⁸ Muladi, *Demokratisasi, HAM, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Habibie Center, 2002, hlm. 42.

dan kasus tes swab RS Ummi, Bogor. Untuk kasus kerumunan Petamburan, Habib Rizieq Shihab (HRS) dkk divonis 8 bulan penjara. Habib Rizieq dkk dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran terkait kerumunan di Petamburan yang dianggap melanggar aturan mengenai pandemi COVID-19 terkait acara Maulid Nabi Muhammad SAW dan pernikahan putrinya. Habib Rizieq dkk dinyatakan bersalah melanggar Pasal 93 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Pasal tersebut merupakan dakwaan alternatif ketiga. Hakim menyatakan Habib Rizieq bersalah terkait kerumunan massa melebihi batas maksimum saat acara pernikahan putrinya dan peringatan Maulid Nabi Muhammad di Petamburan. Hal itu dinilai memenuhi unsur tidak mematuhi kekarantinaan kesehatan yang sedang berlaku untuk mencegah penyebaran virus Corona.

Selanjutnya dalam kasus kerumunan di Megamendung, HRS divonis denda Rp 20 juta subsider 5 bulan kurungan. Dia dinyatakan terbukti tidak patuh protokol kesehatan dan menghalangi petugas COVID-19 saat mendatangi pondok pesantren miliknya di kawasan Megamendung, Kabupaten Bogor. HRS dinyatakan melanggar Pasal 93 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Majelis hakim juga menyatakan kerumunan di Megamendung saat Habib Rizieq berada di sana memenuhi unsur menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Majelis hakim berpendapat telah terjadi suatu tindak pidana dalam peristiwa tersebut, ujar hakim. Habib Rizieq juga dinyatakan tidak memberi imbauan untuk mematuhi protokol kesehatan mencegah Corona. Habib Rizieq dinyatakan bersalah tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Vonis majelis hakim lebih rendah dari tuntutan jaksa penuntut umum. Sebelumnya, jaksa menuntut Habib Rizieq penjara selama 10 bulan dan denda Rp 50 juta subsider 3 bulan kurungan.

Selanjutnya Habib Rizieq divonis 4 tahun penjara, lebih rendah dari tuntutan 6 tahun penjara dari jaksa. Habib Rizieq dinyatakan bersalah menyebarkan berita bohong terkait hasil tes swab dalam kasus RS Ummi hingga menimbulkan keonaran. Habib Rizieq bersalah melanggar Pasal 14 ayat (1) UU RI Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Hakim mengatakan Habib Rizieq terbukti menyiarkan berita bohong.

Karena Habib Rizieq dalam video yang diunggah YouTube RS Ummi menyatakan dirinya sehat padahal, menurut hakim, saat itu dia statusnya reaktif COVID-19 berdasarkan hasil tes swab antigen.

Persoalan dasar kriminalisasi dalam lapangan hukum administrasi sangat relevan untuk diangkat kembali pada saat ini, di tengah upaya pemerintah menanggulangi pandemi Covid-19. Barda Nawawi Arief dalam disertasinya mengungkapkan bahwa, dasar pertimbangan atau alasan digunakannya sanksi pidana tidak dibicarakan secara tersendiri, tetapi seolah-olah tercakup dalam pembahasan mengenai dasar-dasar dipidananya perbuatan tertentu. Dengan perkataan lain, hal ini tidak dibicarakan secara eksplisit dalam pembahasan mengenai kriteria patut dipidananya suatu perbuatan.¹⁹ Pada umumnya DPR dan pemerintah lebih banyak menyoroti hal-hal yang berhubungan dengan dasar-dasar atau alasan dipidananya suatu perbuatan.²⁰ Dalam dasar-dasar pertimbangan atau alasan kriminalisasi praktik legislasi selama ini, tidak pernah mempersoalkan penggunaan sanksi pidana. Namun penggunaannya bersifat selektif, yaitu sanksi pidana digunakan terhadap perbuatan yang bertentangan dengan kesuilaan, agama, dan moral Pancasila, membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, serta menghambat tercapainya pembangunan nasional.

Artinya dengan telah ditetapkannya dasar-dasar pbenaran untuk keluarnya peraturan perundang-undangan pidana yang bersangkutan, maka telah dipandang cukup ada dasar pbenaran menetapkan jenis pidana.²¹ Sejalan dengan itu, wajarlah apabila penggunaan sanksi pidana dalam hukum administrasi penanggulangan Covid-19 tidak pernah dibicarakan. Berdasarkan penelitian, baik di dalam risalah maupun dalam rancangan peraturan perundang-undangan terkait, tidak pernah terungkap adanya pembahasan khusus mengenai dasar-dasar kebijakan hukum pidana administrasi dalam penanggulangan Covid-19. Fenomena semacam ini oleh Barda Nawawi Arief dipandang bahwa seolah-olah penggunaan sanksi pidana dalam konsep rancangan undang-undang dipandang sebagai hal yang wajar, sehingga tidak pernah dipersoalkan.²²

¹⁹ Barda Nawari Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Gentha Publishing, 2010, hlm. 71.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 77.

²² *Ibid.*

B. Dilematik Fungsionalisasi Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19

Berbagai kebijakan pemerintah dalam penanggulangan Covid-19 pada dasarnya bertujuan meminimalkan angka persebaran Covid-19. Kebijakan ini sebagai ikhtiar negara, agar masyarakat tidak tertular Covid-19. Tidak sekadar memberlakukan PPKM Darurat, pemerintah juga serius akan melakukan sanksi tegas bagi para pelanggar PPKM. Tujuan pemberian sanksi agar protokol kesehatan ditaati seluruh elemen masyarakat. Instrumen hukum yang dipakai sebagai ruang dan acuan hukum yakni bersandar pada beberapa aturan yang dijadikan ruang hukum negara, yakni:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya ketentuan Pasal 212 dan juga Pasal 218.
- 2) UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular khususnya Pasal 14.
- 3) UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, khususnya Pasal 93.
- 4) Beberapa aturan yang dibuat kepala daerah Gubernur, Bupati, dan atau Walikota di masing-masing daerah.

Ketentuan Pasal 212 KUHP telah memberikan ruang hukum untuk memberikan sanksi hukum bagi pelanggar PPKM Darurat. Pasal tersebut menentukan bahwa, barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan melawan seorang pejabat yang sedang menjalankan tugas yang sah, atau orang yang menurut kewajiban undang-undang, atau atas permintaan pejabat pemberi pertolongan kepadanya, diancam karena melawan pejabat, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Pasal ini adalah dikhususkan bagi orang yang telah menghalangi pejabat dalam menjalankan tugas kewajibannya. Dalam PPKM Darurat, misalnya akan diadakan penutupan tempat jualan, akan dijalankan tugas agar orang yang berkumpul dan berkerumun segera bubar tetapi ada penghalangan dan atau penghadangan tidak akan bubar maka dapat dipidana dengan menggunakan pasal ini. Pada intinya, pasal ini sebagai daya paksa agar keberadaan PPKM Darurat bisa ditegakkan dengan baik dan benar.

Pasal 218 KUHP sebagai acuan hukum dalam menegakkan kedisiplinan, agar pengetatan kegiatan masyarakat selama pandemi Covid-19 masih merajalela. Apalagi diberlakukan PPKM Darurat Pasal 218 sebagai dasar penegakan hukumnya. Pasal 218 sebagai dasar hukum agar rakyat tidak berkerumun dan tidak berkumpul. Pasal 218 KUHP menentukan:

“Barang siapa pada waktu rakyat datang berkerumun dengan sengaja tidak segera pergi setelah diperintah tiga kali oleh atau atas nama penguasa yang berwenang, diancam karena ikut serta perkelompokan dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah.”

Selanjutnya Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah penyakit Menular, juga merupakan pintu masuk penegakan dan kedisiplinan hukum, agar menaati aturan selama kondisi penyakit menular. Yakni barang siapa dengan sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah).

Begitu juga Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, tegas mengatur bahwa setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) dan atau menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp.100 juta rupiah.

Berdasarkan beberapa ketentuan hukum penanggulangan Covid-19 terutama dalam suasana PPKM Darurat, sanksi yang paling berat dan tinggi bentuk hukuman pidananya adalah ketentuan pasal 93 dari UU Nomor 6 Tahun 2018, tentang Kekarantinaan Kesehatan. Untuk menegakkan hukum penanggulangan Covid-19 ini, haruslah benar-benar ditegakkan oleh para penegak hukum. Tidak hanya cukup dengan kata-kata imbauan agar orang tidak berkerumun. Begitu juga tidak cukup hanya imbauan agar masyarakat mematuhi kekarantinaan kesehatan. Semua itu harus diikuti dengan penegakan hukum yang benar-benar dijalankan. Selama ini, pemerintah hanya di kisaran himbauan, akan tetapi dalam penegakan

hukumnya tidak kelihatan. Yang kelihatan hanya apa yang menimpa pada kasus Rizieq Shihab. Selebihnya tidak ditemukan penegakan hukum kepada lainnya. Penegakan hukum dalam rangka penanggulangan Covid-19 ini harus lebih progresif dan lebih mandiri, agar ada penegakan hukum. Hukum adalah sebagai pengatur irama masyarakat. Bukan sebaliknya, hukum sebagai selera kekuasaan negara.

Dalam sistem hukum Pancasila, negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.²³

Lebih lanjut, optik yang harus dilihat dari pembentuk perundang-undangan terutama di bidang penanggulangan Covid-19 ini, yaitu bagaimana dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan yang bersumber pada masyarakat hingga akar rumput. Keadilan substansial inilah yang diharapkan oleh para anggota masyarakat sebagai *adressat* hukum pada saat suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan. Penggalian nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapat tempat tersendiri.²⁴

Sistem hukum Pancasila, tidak ada yang namanya selera hukum negara dalam hukum dan penegakan hukum. Yang ada adalah negara hukum dan seleranya sama, yakni setiap pelanggar ketentuan harus dihukum. Jangan hanya hukum dijadikan sebagai alat untuk menakut-nakuti. Selama pandemi Covid-19, hukum dipakai hanya dipakai sebagai menakuti-nakuti masyarakat. Sementara hukumnya sendiri tidak benar-benar ditegakkan.

²³ Moh. Mahfud MD., *Hukum, Moral dan Politik, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro*, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2), Diakses pada tanggal 01 Mei 2013.

²⁴ Wahyu Nugroho, “Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 10 (3), 2013, hlm. 212.

Dilema yang terjadi, banyaknya pelanggaran prokes selama pandemi Covid-19. Masih banyak yang abai dan tidak ada tindakan dari pemerintah. PPKM Darurat harus juga berbanding lurus dengan penegakan hukumnya. Angka Covid-19 yang kian meningkat akibat banyaknya pelanggaran oleh masyarakat. Masih banyak orang berkerumun. Masih banyak masyarakat yang tidak taat kepada karantina kesehatan, akan tetapi semuanya hanya dibiarkan tidak dijadikan tersangka. Terutama pelanggaran protokol kesehatan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan itu sendiri, dijadikan tersangka pun tidak apalagi dijadikan terdakwa dan terpidana. Payung hukum yang telah ada sebagai alat justifikasi peradilan bagi pelanggar ketentuan hukum pasal 212 KUH Pidana Jo pasal 218 KUH Pidana Jo ketentuan pasal 14 ayat (1) dari UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, serta ketentuan pasal 93 UU 6 Tahun 2018, tentang Kekarantinaan Kesehatan. Semua aturan tersebut jauh dari penegakan hukumnya.

Penegakan hukum masih mandul, dan tidak mempunyai nyali untuk ditegakkan. Minimnya penegakan hukum di setiap pelanggaran dalam kondisi Covid-19 dan dalam PPKM Darurat, menandakan negara lemah dan hanya sebatas memandang aturan penegakan hukum sebagai pajangan alat penakut khususnya bagi masyarakat lemah. Akibatnya angka persebaran Covid-19 semakin merajalela. Berdasarkan pernyataan Wakil Kepala Polri Komjen Pol. Gatot Eddy Pramono, mengatakan pihaknya menjaring 5,7 juta pelanggar protokol kesehatan sepanjang pelaksanaan operasi yustisi di seluruh Indonesia. Jumlah tindakan yang diberikan kepada pelanggar protokol kesehatan mulai dari teguran lisan, tertulis hingga pemberian sanksi denda.²⁵ Dari sekian banyak kasus pelanggaran protokol kesehatan, beberapa pelanggaran tidak dilakukan penegakan hukum. Seperti halnya kerumunan akibat kunjungan presiden di Nusa Tenggara Timur, kerumunan Rafi Ahmad dan Ahok di kawasan Jakarta Selatan, Kerumunan Gibran di Solo, dan kerumunan KLB Partai Demokrat di Deli Serdang.

Dilema demikian harus menjadi *problem solving* bersama. Tidak ada lagi main-main dengan aturan yang telah ada. Jadikan aturan yang ada sebagai paradigma hukum agar selalu ditegakkan. Penegakan hukum terhadap pelanggar

²⁵ Satgas Covid-19, Terapkan Protokol Kesehatan, Polri Jaring 5,7 Juta Pelanggar, <https://covid19.go.id/p/berita/terapkan-protokol-kesehatan-polisi-jaring-57-juta-pelanggar>, diakses pada 13 Oktober 2021.

protokol kesehatan adalah uji nyali para penegak hukum yang telah mempunyai mandat untuk menegakkannya. Tidak perlu laporan dari masyarakat atau siapa pun, bahwa ada pelanggaran protokol kesehatan. Sepanjang ditemukan pelanggaran, negara harus hadir melakukan penegakan hukumnya.

Memang masyarakat kini susah dalam segala hal, terutama ekonomi tidak menentu. Akan tetapi, agar Covid-19 segera musnah dari Bumi Pertiwi, pemerintah harus tetap menegakkan disiplin protokol kesehatan, juga menegakkan hukumnya. Sementara negara fokus mencari vaksin dan mencari obat yang ampuh, negara juga harus mampu melakukan penegakan hukum. Idealnya pemerintah harus membentuk Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang melibatkan unsur elemen pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian, serta penyidik PNS yang menjadi sentral penegakan hukum. Kenapa harus ada Gakkumdu dalam situasi Covid-19, agar penegakan hukum benar-benar berjalan dengan efektif.

Saat ini penegakan hukum terhadap para pelanggar prokes masih minim. Hadirnya Gakkumdu bukan dengan tujuan menghukum semata. Agar Indonesia yang merupakan negara hukum, mempunyai wibawa terhadap pelanggaran hukum protokol kesehatan selama pandemi. Memang sangat berat untuk menegakkan hukum yang demikian. Tetapi ini sebagai jalan agar Covid-19 segera berakhir di Indonesia. Percuma pemerintah giat dengan protokol kesehatan, giat dengan vaksinasi, sementara abai dalam penegakan hukum. Harus ada keseimbangan jalan, protokol kesehatan tetap dijalankan, vaksinasi dijalankan. Tetapi juga penegakan hukum dalam setiap pelanggaran oleh siapapun, adalah wajib diadili. Dengan tujuan wabah Covid-19 hilang dari bumi Indonesia.

Selain pembentukan Gakkumdu, konsep keadilan restoratif juga dapat menjadi solusi bahkan urgensi dalam penegakan hukum pidana di masa pandemi Covid-19. Di masa Pandemi Covid 19, semua orang dapat berbicara tentang penegakan hukum tetapi tidak semua dapat mendudukkannya dalam keadaan yang objektif. Sebagian besar melihat dari sudut subyektifitas masing-masing, tergantung dari mana perspektif orang tersebut memandangnya. Keadaan semacam ini berpotensi membahayakan eksistensi hukum dan penegakannya itu sendiri. Penegakan hukum seolah tersandera dan dipaksa untuk memperhatikan dan bertitik tolak dari sudut pandang masing-masing orang yang berkepentingan.

Setiap langkah aparat penegak hukum diminta memperhatikan dan berdiri di atas kepentingan individu atau pun kelompok golongan satu persatu.

Saat sulit di tengah pandemi saat ini, publik menginginkan penegakan hukum yang tidak selalu kaku dan saklek dengan bunyi peraturan perundang-undangan, tetapi lebih kepada hukum yang mengalir. Adanya reorientasi cara pandang publik terhadap penegakan hukum seperti ini tentunya harus dibarengi dengan aparat penegak hukum yang responsif untuk mewujudkan penegakan hukum yang tidak hanya menggunakan teori formal positivistis. Aparat penegak hukum dituntut untuk tidak sekedar melaksanakan tugasnya dengan hanya bertumpu pada satu kaki melalui pendekatan undang-undang saja, dengan asal sekedar memenuhi unsur ketentuan bunyi pasal maka dikatakan sudah terpenuhi semua syarat pemidanaan. Aparat penegak hukum sekarang harus juga menggunakan pendekatan kasus dengan menelaah beberapa kasus untuk bahan referensi, serta pendekatan konseptual dengan beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang yang nantinya dapat melahirkan ide dan konsep hukum yang relevan.

Sebagaimana diketahui beberapa pelanggaran protokol kesehatan di masa pandemi Covid-19 bukan semata-mata ada niat jahat untuk tidak patuh pada aturan. Perbuatan melanggar protokol kesehatan penanggulangan Covid-19 yang bahkan berujung pidana mempunyai latar belakang kompleks, seperti halnya desakan ekonomi keluarga. Oleh karenanya, sejatinya aparat penegak hukum diminta untuk tidak hanya terpaku pada norma hukum apa yang dilarang atau dianjurkan, tetapi diminta berpikir lebih jauh lagi sampai ke batas akibat apa yang dapat ditimbulkan dari penegakan hukum terhadap larangan atau pun anjuran norma hukum tersebut. Para aparat penegak hukum diharapkan bisa mendobrak paham positivisme yang kaku dengan lebih mengedepankan nilai-nilai keadilan dan hati nurani namun tetap dalam koridor hukum yang berlaku.

Sebagai manifestasi konkret dari sebuah paradigma pemidanaan bukan untuk pembalasan melainkan sebagai pemulihan, Kejaksaan melakukan langkah strategis dengan mengeluarkan Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang diundangkan tepat pada Hari Bhakti Adhyaksa (HBA) tanggal 22 Juli 2020.

Peraturan ini sebagai substansi hukum (*legal substance*) diformulasikan untuk mengeliminasi paham *rigid-positivistik* dengan lebih mengedepankan hukum progresif berlabel keadilan restoratif (*restorative justice*). Di dalam ketentuan kitab induk hukum pidana formil (KUHAP), tidak semua penegakan hukum harus berakhir di pengadilan. Kriteria dalam hal tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, ataupun perkara ditutup demi hukum, maka Penuntut Umum menghentikan penuntutan dengan menuangkan dalam Surat Ketetapan. Perkara ditutup demi hukum dapat disebabkan karena terdakwa meninggal dunia, perkara daluwarsa, *nebis in idem*, ataupun delik aduan yang ditarik kembali dalam batas waktu yang ditentukan.

Secara normatif memang tidak ada alasan penghentian penuntutan karena keadilan restoratif dalam peraturan setara undang-undang. Namun demikian secara faktual ungkapan *ubi societes ibi ius* yang berarti dimana ada masyarakat disitu ada hukum membawa konsekuensi bahwa hukum harus terus berkembang sebagaimana perkembangan masyarakat. Tidak terkecuali dengan ketentuan peraturan proses penegakan hukum pidana yang menjadi dasar aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas hukum formilnya tentunya dituntut untuk terus relevan dengan perkembangan masyarakat sehingga klausul-klausulnya pun harus terus disesuaikan.

Pengaturan penghentian penuntutan karena keadilan restoratif secara tegas dalam sebuah Peraturan Kejaksaan menjadi pijakan bagi komponen sistem hukum berikutnya yaitu struktur hukum (*legal structure*) dalam melaksanakan tugasnya. Terutama di masa pandemi Covid-19, Jaksa sebagai aparat penegak hukum diminta untuk bisa mengedepankan nilai-nilai keadilan dan hati nurani namun tetap dalam jalur hukum yang berlaku. Hasil kerja dari struktur hukum itulah yang nantinya diharapkan membentuk pola pikir (*mindset*) hukum progresif yang dipercaya dalam masyarakat sebagai budaya hukum secara kausalitas dan berkesinambungan. Sebagaimana dikemukakan oleh Dignan bahwa keadilan restoratif menjadi sebuah sikap dan nilai dasar yang digunakan dalam merespons perkara pidana. Diharuskan adanya keseimbangan fokus perhatian antara

kepentingan pelaku dan korban serta memperhitungkan dampak penyelesaian perkara pidana tersebut terhadap masyarakat.²⁶

Kebijakan hukum di masa pandemi Covid 19 ini harus bisa meminimalkan kematian dan dampak ekonomi dari penyebaran Covid-19. Meminimalisir kematian serendah mungkin akan menjadi prioritas tertinggi bagi individu, karenanya pemerintah harus menerapkan langkah-langkah untuk memperbaiki krisis ekonomi yang tak terhindarkan serta kebijakan hukum yang bijaksana sehingga sejatinya sanksi pidana baik penjara maupun denda bukanlah kebijakan yang bijak di tengah krisis ekonomi dan situasi yang tak menentu di masyarakat sekarang. Sejalan dengan pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.²⁷

Perlu diperhatikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O. Udoji, yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang sangat penting daripada pembuatan kebijakan. Dalam hal implementasi Peraturan Kejaksaan ini sejatinya kepentingan korban adalah yang utama sehingga korban harus benar-benar menyepakati upaya penghentian penuntutan ini tanpa ada paksaan sehingga prosesnya dilakukan secara transparan dan berkeadilan. Dengan adanya Peraturan Kejaksaan ini, kasus-kasus pidana ringan di masa pandemi Covid 19 serta kasus-kasus yang menyayat hati dan menciderai rasa keadilan seperti kasus tukang bubur didenda akibat karena melanggar ketentuan PSBB tidak selayaknya lagi masuk ke meja hakim di persidangan, apalagi sampai bermuara di penjara.

²⁶ Adam Prima Mahendra, Mediasi Penal Pada Tahap Penyidikan Berlandaskan Keadilan Restoratif, *Jurist-Diction*, 3 (4), 2020.

²⁷ Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik Pendeklegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama (Pers), 2014.

BAB 6. PENUTUP

A. Simpulan

1. Dasar Kebijakan Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19

Belum ditemukan argumen yang cukup memadai mengenai dasar kebijakan penerapan sanksi pidana atas pelanggaran protokol kesehatan khususnya terkait penggunaan masker, menjaga jarak, dan mencegah kerumunan. Umumnya DPR dan pemerintah lebih banyak menyoroti hal-hal yang berhubungan dengan dasardasar atau alasan dipidananya suatu perbuatan. Wajarlah apabila penggunaan sanksi pidana dalam lapangan hukum administrasi penanggulangan Covid-19 tidak pernah dibicarakan. Berdasarkan penelitian, baik di dalam risalah maupun dalam rancangan peraturan perundang-undangan terkait, tidak pernah terungkap adanya pembahasan khusus mengenai dasar-dasar kebijakan sanksi pidana administrasi dalam penanggulangan Covid-19.

2. Dilematik Fungsionalisasi Sanksi Pidana Administrasi Di Masa Pandemi Covid-19

Selama pandemi Covid-19, hukum cenderung digunakan sebagai sarana menakuti-nakuti masyarakat, sementara hukumnya sendiri tidak benar-benar ditegakkan. Dilema yang terjadi, banyaknya pelanggaran prokes selama pandemi Covid-19. Masih banyak yang abai terhadap protokol kesehatan, namun tidak ada tindakan dari pemerintah. Terutama pelanggaran protokol kesehatan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan itu sendiri, dijadikan tersangka pun tidak apalagi dijadikan terdakwa dan terpidana. Dilema demikian harus menjadi *problem solving* bersama. Kebijakan hukum di masa pandemi Covid 19 ini harus bisa meminimalkan kematian dan dampak ekonomi dari penyebaran Covid-19. Oleh karena itu sejatinya sanksi pidana baik penjara maupun denda, bukanlah kebijakan yang bijak di tengah krisis ekonomi dan situasi yang tak menentu di masyarakat sekarang.

B. Saran

Penegakan hukum seyogyanya memperhatikan landasan normatif dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku tanpa mengesampingkan eksistensi bidang-bidang hukum satu sama lain. Dominannya penegakan hukum pidana dalam penanggulangan Covid-19 jangan sampai mengabaikan fungsi dan tujuan dari hukum administrasi. Prinsip-prinsip dalam penegakan hukum administrasi perlu diupayakan terlebih dahulu. Sanksi administrasi merupakan sanksi utama dalam penanggulangan Covid-19, sedangkan sanksi pidana merupakan penunjang manakala sanksi administrasi tidak dipatuhi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfarabi, Arma Sina. Pengaturan Sanksi Administratif Protokol Kesehatan Melalui Peraturan Kepala Daerah. *Jurnal Wasaka Hukum*. Vol. 9, No. 1, 2021.
- Arief, Barda Nawawi. 2010. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan kejahatan dengan Pidana Penjara*. Yogyakarta: Gentha Publishing.
- , 1998. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan & Pengembangan Hukum Pidana*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Ariyanti Putri, Lintang Desi. Efektivitas Penerapan Sanksi Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19 (Corona Virus Disease-19) Di Indonesia. *Magistra Law Review*. Vol. 2, No. 1, 2021.
- Firdaus, Aras dan Rudy Hendra Pakpahan. Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan Covid-19. *Majalah Hukum Nasional*, 2020.
- Hamzah, Andi. *Delik-Delik Tersebar Di Luar KUHP*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/08/06441951/hujan-kritik-terhadap-pemidanaan-di-tengah-wabah-covid-19?page=all>, diakses pada 11 Februari 2021.
- Looqman, Loobby. 2002. *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*. Jakarta: Datacom.
- Luhukay, Roni Sulistyanto dan Hartanto. Urgensi Penerapan Local Lockdown Guna Pencegahan Penyebaran Covid-19 Ditinjau Dari Perspektif Negara Kesatuan. *Adil Indonesia Jurnal*. Vol. 2, No. 2, 2020.
- Mahendra, Adam Prima. Mediasi Penal Pada Tahap Penyidikan Berlandaskan Keadilan Restoratif, *Jurist-Diction*. Vol. 3, No. 4, 2020.
- Maroni. 2015. *Pengantar Hukum Pidana Administrasi*. Bandar Lampung: Aura Publishing.
- MD, Moh. Mahfud. 2008. *Hukum, Moral dan Politik, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro*. Semarang, 23 Agustus 2008. (www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2), Diakses pada tanggal 01 Mei 2013.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Karya.

- Muladi. 2002. *Demokratisasi, HAM, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Habibie Center.
- Nugroho, Wahyu. Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 10, No. 3, 2013.
- Rahardjo, Satjipto. 1984. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Kajian Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru.
- , 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Satgas Covid-19, Terapkan Protokol Kesehatan, Polri Jaring 5,7 Juta Pelanggar, <https://covid19.go.id/p/berita/terapkan-protokol-kesehatan-polisi-jaring-57-juta-pelanggar>, diakses pada 13 Oktober 2021.
- Schultzman & Strauss. 1973. *Field Research: Strategies for a Natural Sociology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Soedarto. 2007. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Soleh, Mohammad Faisol. Penimbunan Alat Pelindung Diri pada Masa Pandemi Covid-19: Kajian Hukum Pidana Bidang Perlindungan Konsumen. *Undang Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 3, No. 1, 2020.
- Sutrisna, Bambang dkk. 2013. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular*. Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.
- Taufiqurokhman, 2014. *Kebijakan Publik Pendeklarasi Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama (Pers).
- Yunus, Nur Rohim. Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana dan Pidanaikan Pelanggar PSBB. 'ADALAH Buletin Hukum & Keadilan, Vol. 4, No. 1, 2020.

LAMPIRAN

Editorial
Submission & Review Tracking System
Powered by Allied Business Academies

Author » Welcome maroni | + My Profile | Signout

Home Submit Manuscript New Manuscripts (1) Back

List of Manuscripts

Sno	Manu Script No	Title	Article Type	Editor Name	Manuscript Files	Current Status	Submit Date	Abstract
1	Editor Not Assigned	THE DILEMMA OF THE FUNCTIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE CRIMINAL SANCTIONS IN THE COVID-19 PANDEMIC	Research	***	View 	Submitted	Oct 12, 2021	View

Copyright © 2021 Allied Business Academies. All Rights Reserved.

Scopus Preview Author search Sources

Source details

Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues

Scopus coverage years: from 2009 to Present

Publisher: Allied Business Academies

ISSN: 1544-0036 E-ISSN: 1544-0044

Subject area: Social Sciences: Law, Social Sciences: Sociology and Political Science

Source type: Journal

[View all documents >](#) [Set document alert](#) [Save to source list](#) [Source Homepage](#)

CiteScore 2020
1.1

SJR 2020
0.229

SNIP 2020
0.620

Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues
Q2 Law
SJR 2020 0.23 best quartile
powered by scimagojr.com

Show this widget in your own website
Just copy the code below and paste within your html code:

```
<a href="https://www.scimagojr.com/journal.php?journal_id=1544-0036">
```

THE DILEMMA OF THE FUNCTIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE CRIMINAL SANCTIONS IN THE COVID-19 PANDEMIC

Maroni, University of Lampung

Rini Fathonah, University of Lampung

Nenny Dwi Ariani, University of Lampung

Damanhuri Warganegara, University of Lampung

Mashuril Anwar, University of Lampung

ABSTRACT

Administrative criminal sanctions in the Covid-19 response policy are expected to make the public obey and provide a deterrent effect for violators. However, this sanction was criticized and deemed inappropriate. The reason is that the essence of criminal sanctions is the last resort. Therefore, the policy of criminal sanctions in dealing with Covid-19 needs to be reviewed. The results of the study indicate that there has not been a specific discussion regarding the basics of administrative criminal sanctions policies in dealing with Covid-19. In addition, a dilemma arises in the functionalization of administrative criminal sanctions during the Covid-19 pandemic. The dilemma that occurs is that law enforcement is selective about prokes violations during the Covid-19 pandemic. There are still many who ignore health protocols, but there is no action from the government. Especially the violation of health protocols by the policymakers and implementers themselves, being made a suspect, not even being made a defendant and a convict.

Keywords: Covid-19, Dilemma, Administrative Crime.

INTRODUCTION

The government has issued various measures to overcome the transmission of the Covid-19 outbreak in Indonesia. Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine, in particular article 93, has already regulated the rules for violators of large-scale social restrictions (PSBB), in addition to Article 218 of the Criminal Code. This was then followed up by the government by issuing Government Regulation (PP) Number 21 of 2020 concerning Large-Scale Social Restrictions (PSBB). Therefore, when a Government Regulation has been officially issued, the police, as mandated by the President, strictly take action to enforce the law for violators. This means that the prevention of the Covid-19 pandemic must be carried out by providing criminal sanctions for citizens who commit violations (Yunus, 2020).

The application of criminal sanctions for violators of the Covid-19 response policy is faced with a dilemma. On the one hand, the provision of criminal sanctions in the administrative policy of dealing with Covid-19 is expected to make the public obey and provide a deterrent effect for violators. However, this sanction article was criticized and deemed inappropriate. The reason is that the current condition of prisons is overcapacity, criminal sanctions threaten freedom of expression, and are prone to abuse. In addition, the essence of criminal sanctions is the last resort (Zahra & Sularto, 2017).

The dilemmatic condition of punishing violators of the Covid-19 response administration policy is a natural part of the state government's panicked condition. However, further studies are needed so that the use of administrative criminal sanctions is more based on legal policies that aim to benefit the community and save the community from the Covid-19 pandemic outbreak.

RESEARCH METHODS

This research is doctrinal legal research, which is research conducted or aimed at written regulations. The approach used is the legal approach that applies in Indonesia (positive law). The analysis was carried out using the deductive method as the main guide, and the inductive method as a supporting work procedure.

DISCUSSION

Basic Administrative Criminal Sanctions Policy During the Covid-19 Pandemic

The seriousness of the Indonesian government in preventing and controlling Covid-19 is no joke, it is proven that if the community does not follow the health protocol rules, the government will provide strict law enforcement with criminal sanctions, this is contained in Articles 92, 93, 95 of Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine that:

“Everyone who does not comply with the implementation of health quarantine causing a public health emergency shall be sentenced to 1-year imprisonment and/or a maximum fine of one hundred million rupiah.”

Then the criminal threat for those who gather is subject to Article 14 Paragraph 1 of Law Number 4 of 1984 concerning Outbreaks of Infectious Diseases that:

“obstructing the implementation of epidemic control, punishable by imprisonment of 1 year.”

As is also the case in Article 212 of the Criminal Code, if the public refuses or opposes the apparatus while carrying out the task of preventing Covid-19, they will be dealt with according to the general criminal provisions contained in Article 212, Article 216, and Article 218 of the Criminal Code (Putri, 2021). The policy basis regarding the application of criminal sanctions for violations of health protocols, especially related to the use of masks, maintaining distance, and preventing crowds, has not found sufficient arguments. However, based on the academic text of the Bill on Amendments to Law Number 4 of 1984 concerning Outbreaks of Infectious Diseases, there are at least some philosophical, sociological, and juridical foundations.

The philosophical basis for administrative criminal sanctions in dealing with Covid-19 is the essential and noble values that live in a society which are summarized in Pancasila as the basis for regulating the outbreak. The Preamble to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates that the Government of the Republic of Indonesia has duties, among others, to protect the entire Indonesian nation and the entire homeland of Indonesia, promote public welfare, and educate the nation's life. One of the elements of the general welfare of this national goal is the achievement of the highest degree of health. For this reason, the government seeks to implement the health of the Indonesian people to achieve the ability to live a healthy life for every population through health development.

Health development is an integral part of national development. National development can be carried out by the ideals of the nation if it is carried out by intelligent and healthy human resources and supports health planning and integrated financing with strong and logical justifications. Health-oriented national development must have a positive contribution to the formation of a healthy environment and behavior. If the health status of the Indonesian nation

increases, the degree of intelligence of our nation will also increase. Therefore, the state needs to ensure that its citizens get certainty, justice, and benefits in efforts to prevent, control, and eradicate/handle an outbreak, one of which is by setting administrative criminal sanctions as a threat to violators of provisions in the field of prevention and control of the Covid-19 (Sutrisna, et al, 2013).

The sociological basis for the use of criminal law in various laws and regulations in Indonesia as a means to exercise social control and social engineering (law as social control and social engineering) does not seem to be an important issue. This can be seen from the practice of legislation so far which shows that the use of criminal law is part of the policy or legal politics adopted by Indonesia. In this regard, according to Barda Nawawi Arief, efforts to combat crime by using criminal sanctions (laws) are the oldest method, which is as old as human civilization itself (Arief, 1998). The criminal law policy in dealing with Covid-19 is an effort to make the public comply with the threat of criminal sanctions for violators of health protocols. Criminal law policy can occur in a state of law. The policies taken are based on legal policies aimed at the benefit of the community. Efforts to save people from the Covid-19 pandemic. A policy in determining an act that was not originally a criminal act becomes an act that can be punished. So essentially the criminalization policy is part of the criminal policy (criminal policy) by using the means of criminal law (penal) so that it is part of the criminal law policy (penal policy) (Firdaus & Pakpahan, 2020).

Furthermore, the juridical basis for administrative criminal sanctions in dealing with Covid-19 in Indonesia is the constitutional mandate to the government as the organizer of health development, which is obliged to increase the eradication of infectious diseases and people's diseases as part of national development. In addition, in the health sector, the government is also obliged to provide health service facilities as mandated in Article 34 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which mandates that the state is responsible for providing adequate health care facilities and public service facilities.

The basic issue of criminalization in the field of administrative law is very relevant to be brought back at this time, amid the government's efforts to overcome the Covid-19 pandemic. the basis for consideration or reasons for the use of criminal sanctions are not discussed separately but seem to be included in the discussion of the grounds for the conviction of certain acts. In other words, this is not discussed explicitly in the discussion of the criteria for a criminal act (Arief, 2010). In general, the DPR and the government focus more on matters relating to the basics or reasons for being convicted of an act. In the considerations or reasons for criminalizing the practice of legislation so far, there has never been an issue with the use of criminal sanctions. However, its use is selective, namely criminal sanctions are used against actions that are contrary to decency, religion, and Pancasila morals, endanger the lives of the community, nation, and state, and hinder the achievement of national development.

This means that with the stipulation of the justification for the issuance of the relevant criminal legislation, it is deemed that there is sufficient justification for determining the type of crime. In line with that, it is only natural that the use of criminal sanctions in the administrative law of dealing with Covid-19 has never been discussed. Based on research, both in the minutes and in the draft related laws and regulations, it was never revealed that there was a special discussion regarding the basics of administrative criminal law policies in dealing with Covid-19. This kind of phenomenon is seen by Barda Nawawi Arief as if the use of criminal sanctions in the concept of a draft law is seen as a natural thing, so it has never been questioned.

The Dilemma of the Functionalization of Administrative Criminal Sanctions During the Covid-19 Pandemic

Various government policies in dealing with Covid-19 are aimed at minimizing the number of Covid-19 spreads. This policy is an effort by the state so that people do not get infected with Covid-19. Not only implementing Emergency PPKM, but the government will also seriously implement strict sanctions for violators of PPKM. The purpose of imposing sanctions is so that health protocols are adhered to by all elements of society. The legal instrument used as a legal space and reference is to rely on several rules that are used as state law space.

To enforce the law against Covid-19, it must be strictly enforced by law enforcers. It's not enough to just urge people not to crowd. Likewise, it is not enough just to appeal to the public to comply with health quarantine. All of this must be followed by proper law enforcement. So far, the government is only in the range of an appeal, but in law enforcement, it is not visible. What is visible is what happened to the Rizieq Shihab case. The rest were not found law enforcement to others. Law enforcement in the context of dealing with Covid-19 must be more progressive and more independent so that there is law enforcement. Law is a regulator of the rhythm of society. Not the other way around, the law as a taste for state power.

Furthermore, the optics that must be seen from legislators, especially in the field of dealing with Covid-19, are how to harmonize the elements of rechtstaats which are thick with the content of legal certainty and elements of the rule of law which are more inclined to substantial justice, namely justice that is sourced from the community to the grassroots. This substantial justice is expected by community members as legal addresses when a statutory regulation is enacted. The exploration of the living law in the community, local wisdom, and local customary culture to be transformed into the drafting of laws and regulations has its place (Nugroho, 2013).

In the Pancasila legal system, there is no such thing as a taste for state law in law and law enforcement. What exists is a state of law and the taste is the same, namely every violator of the provisions must be punished. Don't just use the law as a tool to scare you. During the Covid-19 pandemic, the law was used only to scare the public. While the law itself is not enforced. The dilemma that occurs is the number of prokes violations during the Covid-19 pandemic. There are still many who ignore and there is no action from the government. Emergency PPKM must also be directly proportional to law enforcement. The increasing number of Covid-19 is due to the many violations by the community. There were still a lot of people crowding around. There are still many people who do not obey the health quarantine, but all of them are just left unsuspecting. Especially the violation of health protocols by the policymakers and implementers themselves, being made a suspect, not even being made a defendant and a convict.

Law enforcement is still barren and does not have the balls to enforce. The lack of law enforcement in every violation of the Covid-19 conditions and the Emergency PPKM indicates that the country is weak and only sees law enforcement as a display of cowardice. Such a dilemma must be a joint problem-solving. No more messing with existing rules. Make existing rules a legal paradigm so that they are always enforced. Law enforcement against health protocol violators is a test of the courage of law enforcers who already have the mandate to enforce it. There is no need for reports from the public or anyone else, that there is a violation of health protocols. As long as violations are found, the state must be present to enforce the law.

Legal policies during the Covid-19 pandemic must be able to minimize deaths and the economic impact of the spread of Covid-19. Minimizing deaths as low as possible will be the highest priority for individuals, therefore the government must implement measures to remedy the unavoidable economic crisis as well as wise legal policies so that criminal sanctions, both

imprisonment and fines are not wise policies during an economic crisis and an unpredictable situation. uncertain in today's society. In line with David Easton's view when the government makes public policies, at that time the government also allocates values to the community because every policy contains a set of values in it (Taufiqurokhman, 2014).

CONCLUSION

There has not been found an adequate argument regarding the policy basis for implementing criminal sanctions for violations of health protocols, especially regarding the use of masks, maintaining distance, and preventing crowds. Based on research, both in the minutes and in the draft related laws and regulations, it was never revealed that there was a special discussion regarding the basics of administrative criminal sanctions policy in dealing with Covid-19. During the Covid-19 pandemic, laws tend to be used as a means of scaring the public, while the laws themselves are not enforced. The dilemma that occurs is the number of prokes violations during the Covid-19 pandemic. There are still many who ignore health protocols, but there is no action from the government. Especially the violation of health protocols by the policymakers and implementers themselves, being made a suspect, not even being made a defendant and a convict. Such a dilemma must be a joint problem-solving. Legal policies during the Covid-19 pandemic must be able to minimize deaths and the economic impact of the spread of Covid-19. Therefore, criminal sanctions, both imprisonment and fines, are not wise policies during the economic crisis and uncertain situation in today's society.

REFERENCES

- Arief, Barda Nawari. (2010). *Legislative Policy in Combating Crime with Imprisonment*. Yogyakarta: Gentha Publishing.
- Arief, Barda Nawawi. (1998). *Several Aspects of Criminal Law Enforcement & Development Policy*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Firdaus, Aras and Pakpahan R.H. (2020). Criminal Law Policy as an Effort to Handle Covid-19 Emergencies. *Majalah Hukum Nasional*, 50(2), 201-219.
- Nugroho, Wahyu. (2013). Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 10 (3), 209-218.
- Putri, Lintang Desi Ariyanti. (2021). The Effectiveness of Implementing Sanctions for Violation of the Covid-19 Health Protocol (Corona Virus Disease-19) in Indonesia. *Magistra Law Review*, 2(1), 217-220.
- Sutrisna, Bambang et al. (2013). *Academic paper of the draft law No. 4 of 1984 concerning Infectious Disease Outbreaks*. Jakarta: National Law Development Planning Center National Law Development Agency Ministry of Law and Human Rights.
- Taufiqurokhman. (2014). *Public Policy Delegation of State Responsibilities to the President as Government Administrator*. Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama (Pers).
- Yunus, Nur Rohim. (2020). Covid-19 Policy, Release Convicts and Criminalize PSBB Violators. *'ADALAH Buletin Hukum & Keadilan*, 4(1), 1-6.
- Zahra, Afni and Sularto RB. (2017). Application of the Ultimum Remedium Principle in the Context of Protecting Children with Narcotics Addicts. *Law Reform*, 13(1), 18-27.