

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Munculnya pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Indonesia pertama kalinya pada 2 Maret 2020 di Depok, Jawa Barat. Penularan virus Covid ini sangat berbahaya yang ciri-cirinya seperti “demam, susah bernafas, batuk, hingga kehilangan nyawa”. Akhirnya berbagai kalangan masyarakat di luar rumah ada pembatasan dalam beraktifitas, yang dampaknya sangat dirasakan oleh setiap individu maupun golongan. Semakin hari korban semakin meningkat karena faktor-faktornya ialah kurangnya kesadaran diri dari masyarakatnya, serta kurangnya pengawasan/penegakan dari aparat maupun Satgas Covid sendiri. Dalam mencegah atau meminimalisir terjadinya penyebaran Covid-19 Pemerintah dan masyarakat harus bersinergi.¹

Akibat munculnya pandemi covid-19 tersebut maka pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan *physical distancing* (jaga jarak), memakai protokol kesehatan (prokes) dan menganjurkan *work from home* (pembatasan kegiatan) untuk seluruh masyarakat agar mencegah dan meminimalisir penyebaran virus Covid-19 tersebut melalui Instruksi Menteri dalam Negeri berupa Pembatasan Sosial Bersekala Besar (PSBB), Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), PPKM Mikro, Penetapan PPKM Mikro, PPKM Darurat, PPKM Level 3 dan 4.²

¹ Wuri Ratna Hidayani, “Risiko Yang Berhubungan dengan Covid-19”, *Jurnal Untuk Masyarakat Sehat*, Vol. 4, Nomor. 2 Oktober 2020, Jakarta, hlm. 131.

² Fayza HamidaAzzara, “Kebijakan Pemerintah dalam Menghadapi Covid-19”, dikutip dari <https://www.kompasiana.com/fayzazzahraa/62a45cc7bb44861285618a52/menilik-kebijakan-pemerintah-dalam-menghadapi-covid-19>, <diunduh pada tanggal 26 Juli 2022>

Melihat inti dari berbagai macam istilah tersebut adalah mematuhi protokol kesehatan, memakai masker, membatasi kegiatan, mencegah kerumunan, melakukan kegiatan mandiri dengan menjaga jarak minimal satu meter dan mengurangi kegiatan di luar rumah. Namun Penulis tidak tertarik untuk membahas berbagai macam istilah-istilah tersebut karena permasalahannya adalah ketika istilah-istilah pembatasan kegiatan tersebut diterapkan dimasyarakat bagi pelanggarnya atau yang tidak patuh terhadap intruksi tersebut bisa dikenakan sanksi dan kurungan, mulai dari dikenakannya sanksi sosial, sanksi denda yang nominalnya berbeda di setiap daerah sampai kurungan penjara. Meskipun sanksi dalam konteks sosiologis, merupakan bentuk upaya penegakan hukum yang mana penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.³

Seperti contoh seorang warga kabupaten Bangkalan tepatnya di desa Bancaran yang bekerja sebagai becak di kenakan sanksi denda sebesar Rp 100.000 karena tidak memakai masker, adapun kasus Cafe Holywings Kertajaya Kec. Mulyorejo Surabaya pengelolanya terancam di penjara 1 tahun karena melanggar PPKM Level 3. Tidak hanya di Bangkalan dan Surabaya saja yang menerapkan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan tersebut, namun di berbagai daerah dan bahkan di seluruh Indonesia bagi pelanggar protokol kesehatan akan di kenakan sanksi.

³ Satjipto Raharjo, *"Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis"*, Bandung, Sinar Baru, 1984, hlm. 24.

Padahal dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tidak ada peraturan-peraturan yang mengatur terkait sanksi terhadap para pelanggar protokol kesehatan satupun, karena hakikatnya intruksi bukanlah produk hukum yang berisi perangkat norma atau kaidah yang mempunyai sifat memaksa. Artinya secara teoritis intruksi tidak dapat di jadikan sebagai landasan hukum, khususnya dalam INMENDAGRRI yang terbaru yaitu Nomor 35 tahun 2022. Apabila mengutip dari Surat Telegram bernomor ST/32220/XI/KES.7./2020 tertanggal 16 November 2020 yang ditandatangani oleh Kabareskrim Komjen Listyo Sigit Prabowo yang dijadikan landasan hukum dalam pemberian dan pemberlakuan sanksi terhadap pelanggar protokol kesehatan adalah pasal 212 KUHP Bab VIII tentang Kejahatan Terhadap Penguasa Umum yang berbunyi:

“Barang siapa dengan kekerasan dengan ancaman kekerasan melawan seseorang pejabat yang sedang menjalankan tugas yang sah, atau orang yang menurut kewajiban undang-undang atau atas permintaan pejabat memberi pertolongan kepadanya, di ancam karena melawan pejabat, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah (Rp.4.500)”⁴

Dengan berlandaskan pasal 212 KUHP tersebut para petugas berani memberikan sanksi terhadap para pelanggar protokol kesehatan dengan berdalih intruksi dari menteri dalam negeri untuk mengurangi laju penyebaran wabah covid-19.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, isu hukum utamanya, mulai dari intruksi yang dijadikan landasan hukum pemberian sanksi sampai landasan-landasan dalam pemberlakuan sanksi terhadap para pelanggar protokol kesehatan. Padahal jika melihat terhadap Pasal 15 Undang-Undang No 12 tahun 2011 jo Undang-Undang No 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan

⁴ Lihat pasal 212 Bab VIII tentang Kejahatan Terhadap Penguasa Umum Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya akan di singkat menjadi (PPP), poin (1) menjelaskan bahwa muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam : Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.⁵ Artinya selain dari tiga hal tersebut tidak sah hukumnya apabila mengandung muatan ketentuan sanksi pidana, termasuk Intruksi menteri dalam negeri sendiri.

Secara kongkrit juga di sebutkan dalam pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 jo UU Nomor 15 tahun 2019 yang berbunyi:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana di maksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang di tetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang di bentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau yang setingkat”⁶

Artinya yang dapat di kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah setiap peraturan yang diterbitkan oleh berbagai lembaga negara dan salah satunya adalah menteri. Maka dapat dipastikan bahwa intruksi menteri tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, artinya hanya peraturan menteri yang memiliki kedudukan peraturan perundang-undangan, sedangkan Intruksi Menteri hanya berlaku sebagai peraturan kebijakan. Bila mana dalam implementasinya peraturan kebijakan seperti halnya intruksi menteri tidak dapat secara langsung mengikat secara hukum

⁵ Lihat pasal 15 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ *Ibid.*

namun tetap mengandung relevansi hukum. Menurut Maria Farida, “Instruksi tidak termasuk peraturan perundang-undangan, hal itu disebabkan suatu Instruksi selalu bersifat individual dan kongkrit serta harus terdapat hubungan atasan dengan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus”.⁷

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mempunyai konsekuensi logis bahwasannya “Setiap tindakan dan kewajiban pemerintah haruslah di wujudkan berupa atau melalui produk hukum yang jelas serta tidak bertentangan dengan Perundang-undangan yang ada”. Seperti Instruksi Menteri Dalam Negeri terkait penanganan pencegahan penyebaran wabah Covid-19 yang tidak memiliki kekuatan hukum dan bertentangan dengan prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan namun faktanya di jadikan acuan dalam pemberian sanksi terhadap pelanggarnya, dengan beralih penegakan protokol kesehatan. Entah karena banyaknya oknum atau petugas protokol kesehatan yang tidak paham terhadap hukum atau kesadaran akan hukum yang masih kurang. Padahal pemahaman dan kesadaran terhadap hukum sangatlah penting, mengutip dari Soerjono Soekanto mengatakan bahwa “Kesadaran Hukum merupakan Konsepsi abstrak di dalam setiap diri manusia, baik tentang keserasian terhadap ketertiban dengan ketentraman yang di kehendaki atau sepantasnya”.⁸

⁷ Zaka Firma Aditya dan Muhammad Reza Winata, *Rekontruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2008, hlm. 10.

⁸ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, CV.Rajawali, 1982, hlm. 13.

Banyaknya pelanggar PPKM di Jawa-Bali, petugas menggunakan pasal 212 KUHP dengan alasan Melawan Pejabat yang sedang menjalankan tugasnya, Berdasarkan uraian sebagaimana disebutkan terdapat beberapa hal penting untuk di cermati yaitu:

1. Bahwa orang yang ditangkap oleh petugas adalah orang yang melanggar aturan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2022 tentang PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat).
2. Petugas menggunakan pasal 212 KUHP untuk menjerat pelanggar PPKM atas dasar Surat Telegram Rahasia Bernomor ST/32220/XI/KES.7./2020 tanggal 16 November 2020.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, secara substansial tampak bahwa isu hukum dalam penelitian ini terletak pada pertentangan atau kesalahan penerapan hukum dalam kasus-kasus pelanggaran PPKM maka hal diatas penulis bermaksud untuk mengkaji serta menganalisis Peraturan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat yang sanksi bagi pelanggarnya adalah sanksi pidana untuk selanjutnya dirumuskan dalam Skripsi dengan judul : Keabsahan Pengenaan Sanksi Pidana Terhadap Pelanggar PPKM Dengan Alasan Melawan Pejabat Yang Sedang Menjalankan Tugas.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, Adapun rumusan masalah yang di kaji dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bagaimanakah keabsahan pengenaan sanksi pidana terhadap pelanggar PPKM dengan alasan melawan pejabat yang sedang menjalankan tugas?

1.2 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penulisan adalah sebagai berikut :

Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan pengenaan sanksi pidana terhadap pelanggar PPKM.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut,;

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan pemahaman yang sangat mendasar mengenai peraturan-peraturan secara umum yang menghasilkan pengetahuan ilmu hukum untuk melakukan kajian lebih lanjut mengenai “Keabsahan pengenaan sanksi pidana terhadap pelanggar PPKM”

2) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan suatu manfaat kepada penulis dan masyarakat, juga mampu menambah pemikiran tentang peraturan umum, serta memberikan pemahaman lebih kepada para pembaca

1.5 Keaslian penelitian

Untuk menunjukkan keaslian penelitian skripsi ini tentang ketentuan pidana terhadap pelanggar PPKM dengan alasan melawan pejabat yang sedang menjalankan tugas, maka dalam sub bab ini di sajikan beberapa penelitian dengan tema yang sama akan tetapi memiliki pokok kajian yang berbeda, antara lain :

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul	Permasalahan	Pembeda
1.	Rizqoh Fouranda, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Palembang/2021	Penegakan Hukum terhadap pelanggar protokol kesehatan pandemi Covid- 19 di kota Palembang	Bagaimana proses penegakan hukum di masa pandemi covid- 19 di kota palembang dan apakah terdapat sanksi hukum dan sosial kepada pelanggar yang tidak mematuhi Protokol kesehatan di kota Palembang.	Kajian skripsi Rizqoh Fouranda ini memiliki bahasan utama tentang proses penegakan hukum di masa pandemi covid- 19, dan bukan membahas pengaturan ketentuan pidana dan landasan hukum dalam penerapan intruksi menteri dalam negeri Republik Indonesia.
2.	Sigit Prayogo, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta/2021	Efektifitas aturan hukum penggunaan masker dalam penanggulangan kesehatan (Studi pelaksanaan peraturan gubernur DKI Jakarta Timur Nomor 3 Tahun 2021 tentang peraturan pelaksanaan peraturan daerah No 2 tahun 2020 tentang penanggulangan Covid-19)	Bagaimana penerapan aturan hukum penggunaan masker dalam peraturan gubernur nomor 3 tahun 2021 serta bagaimana efektifitas penerapan hukum penggunaan masker di masyarakat saat terjadi pandemi covid-19.	Sigit Prayogo dalam skripsi nya membahas ke efektifitasan aturan hukum di tingkat peraturan gubernur terkait penerapan hukum menggunakan masker, bukan membahas terkait bagaimana bisa menteri dalam negeri membuat hukum dalam pencegahan covid-19

				melalui sebuah Intruksi/
3.	Yeremia Yesda Pramana, Skripsi, Universitas Panca Sakti Tegal/2021	Pelaksanaan Kebijakan kepolisian resor kota tegal dalam pencegahan penularan virus Covid-19 di kota Tegal	Bagaiman pelaksanaan kebijakan kepolisian resor kota tegal (Polresta Tegal) dalam pencegahan penularan Covid-19 di kota tegal serta apakah hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kebijakan kepolisian resor kota tegal .	Kajian skripsi Yeremia Yesda Pramana ini memiliki bahasan yang lebih spesifik kepada pelaksanaan kebijakan dari kepolisian di kota tegal (polresta tegal), bukan membahas landasan hukum dalam pemberian sanksi terhadap pelanggar protokol kesehatan

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang di gunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder yang menekankan kepada peraturan hukum yang berlaku, sistematika hukum, dan perbandingan hukum.⁹

Adapun metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁹ Rahmadi, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Banjarmasin: Antasari Press, 2011, hlm. 7.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum Normatif (*Normatif legal research*), yaitu, mengkaji suatu perundang-undangan yang berlaku atau telah diterapkan terhadap suatu permasalahan tertentu. Penelitian dipilih dengan mempertimbangkan keadaan pandemic Covid-19 yang masih marak serta metode penelitian normatif ini bisa dimaksimalkan dengan sistem daring. Oleh karena itu diharapkan dengan menggunakan penelitian ini dapat menjawab permasalahan-permasalahan terkait kebijakan pemerintah.¹⁰

1.6.2 Metode Pendekatan

Berdasarkan jenis metode penelitian diatas, pendekatan penelitian yang erat kaitannya dalam penulisan ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) Penelitian ini dilakukan untuk meneliti hukum positif pada saat ini mengenai proses pembentukan peraturan dan kebijakan pemerintah, dimana dalam hal tersebut akan dibenturkan dengan dinamika perkembangan hukum yang ada, sehingga diharapkan nantinya dapat berupa konsep solusi untuk menyelesaikan problematika penegakan hukum di Indonesia.¹¹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

¹⁰ Jonaedi Efendi, “*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*”, Depok, Prenamadia group, 2018, hal. 2.

¹¹ Muhaimin, “*Metode Penelitian Hukum*”, Mataram, Mataram Univercity Press, 2020. Hlm. 56.

Teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini, menggunakan bahan hukum sekunder yang didapatkan dengan cara study pustaka atau biasa disebut dengan kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen terkait melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal dan buku, membaca referensi yang kuat dari buku terkait, jurnal dan pendapat para ahli untuk menganalisis dengan mencari hal pokok penting untuk bahan hukum informasi yang akurat.¹²

1.6.4 Sumber Bahan Hukum :

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- 3) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2022 Tentang Intruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 5) Surat Telegram Rahasia Bernomor ST/32220/XI/KES.7./2020 tanggal 16 November 2020.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi atau dapat disebut bahan yang mendukung dari bahan utama yang mana terdiri dari literatur, buku,

¹² *Ibid.* hlm. 125

jurnal artikel, karya ilmiah, ensiklopedia, internet dan sumber-sumber lainnya yang berwujud data tertulis atau gambar.¹³

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah suatu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan beberapa hal sulit untuk dipahami dalam bahan hukum primer dan sekunder, sehingga penelitian ini dapat dengan mudah diterima dan dipahami oleh semua pihak. Dengan konteks penelitian ini meliputi kamus hukum, kamus bahasa serta ensiklopedia yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini.¹⁴

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis Bahan Hukum penelitian ini menggunakan deskriptif atau setelah memperoleh bahan hukum, kemudian dianalisa dan dirangkum sehingga menghasilkan suatu kesimpulan. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengelompokkan data-data yang sudah diperoleh dengan menguraikan kembali mengenai ide pokok pembahasan penelitian. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara melalui perbandingan hukum, yaitu memperlihatkan tata ketentuan undang-undang dengan peraturan intruksi menteri dalam negeri yang dianalisis dan kebijakan pemerintah yang sesuai dengan penelitian ini.

¹³ *Ibid.* hlm. 101.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 141.

Sehingga kemudian dapat membantu menjawab permasalahan terhadap penelitian yang ditulis untuk menemukan alternatif baru ataupun penyelesaian serta juga mendapatkan beberapa saran yang akan diuraikan sebagai hasil dari penulisan ini.¹⁵

¹⁵ Muhaimin, *Op. Cit.*, hlm 71.