



Sanksi Administrasi Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Saat Pandemi Covid-19

Bintang Natanael^{1*}, Sharron Syallomeita¹, Irvin Atara¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang, Indonesia

*Corresponding Author's e-mail: 01051220075@student.uph.edu

Article History:

Received: December 1, 2025

Revised: January 27, 2026

Accepted: January 30, 2026

Keywords:

Administrative Sanctions;
Legal Compliance; Covid-19.

Abstract: The COVID-19 pandemic has tested the effectiveness of the legal system and public awareness in complying with government regulations. This study aims to analyze the implementation of administrative sanctions for violations of health protocols during the COVID-19 pandemic and to assess their effectiveness in increasing public compliance. This research employs a normative legal method with a statute approach and a conceptual approach. Data were obtained through literature studies consisting of primary and secondary legal materials, then analyzed using a qualitative-deductive method. The results show that the imposition of administrative sanctions such as warnings, fines, community service, and license revocation has a strong legal basis and aligns with the principles of the rule of law and the maxim *salus populi suprema lex esto*. However, implementation in the field has not been optimal due to low legal awareness, weak supervision, and inconsistent law enforcement. Increasing legal socialization, continuous monitoring, and firm enforcement are needed to ensure the effectiveness of administrative sanctions as an instrument to prevent violations of health protocols.

Copyright © 2026, The Author(s).

This is an open access article under the CC-BY-SA license



How to cite: Bintang Natanael, Sharron Syallomeita, & Irvin Atara. (2026). Sanksi Administrasi Bagi Pelanggar Protokol Kesehatan Saat Pandemi Covid-19. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 5(1), 170–179. <https://doi.org/10.55681/sentri.v5i1.5132>

PENDAHULUAN

Pandemi COVID-19 yang muncul pada akhir tahun 2019 menjadi titik balik besar bagi dunia. Hampir seluruh negara mengalami dampak serius, baik dari sisi kesehatan, ekonomi, maupun sosial¹. Munculnya virus ini memaksa pemerintah di berbagai belahan dunia untuk menyesuaikan kebijakan nasional mereka, termasuk Indonesia. Pemerintah Indonesia pun harus merumuskan berbagai regulasi baru untuk menanggulangi penyebaran virus, mulai dari kebijakan pembatasan sosial, protokol kesehatan, hingga aturan mengenai vaksinasi dan aktivitas ekonomi. Namun apakah arti regulasi apabila tidak diiringi oleh kesadaran masyarakat yang mengikutinya.

Upaya untuk mencegah dan memutus mata rantai penyebaran COVID-19 di Indonesia menuntut tingkat kedisiplinan yang tinggi dari seluruh lapisan masyarakat, terutama dalam menjalani kehidupan sosial sehari-hari. Pandemi yang melanda tidak hanya menjadi ujian bagi sistem kesehatan nasional, tetapi juga bagi kesadaran kolektif masyarakat dalam menaati aturan dan menjaga keselamatan bersama. Salah satu langkah

¹ Agung, F. (2022). *KEPATUHAN PENGEMUDI OJEK ONLINE TERHADAP PROTOKOL KESEHATAN SELAMA PANDEMI COVID-19 DI KOTA PADANG TAHUN 2021* (Doctoral dissertation, Andalas University).

paling mendasar dan efektif dalam menekan laju penularan adalah penerapan *physical distancing*, yakni pembatasan jarak fisik dalam interaksi sosial. Meskipun sederhana secara konsep, kebijakan ini memerlukan disiplin yang kuat dan konsistensi dari setiap individu agar dapat berjalan efektif di tingkat nasional². Sebagai bentuk konkret dari kebijakan tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), yang diperkuat melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020. Kedua regulasi ini menjadi dasar hukum penerapan pembatasan kegiatan masyarakat di berbagai sektor. Keberhasilan penerapan PSBB sejatinya bergantung pada dua aspek utama, yakni kesadaran hukum dan kedisiplinan masyarakat³.

Keberadaan hukum tidak dapat dipisahkan dari kesadaran hukum masyarakat. Suatu hukum baru dapat dikatakan ideal apabila ia lahir dari nilai-nilai yang hidup dan diakui oleh masyarakat, bukan sekadar produk dari kekuasaan formal semata. Artinya, hukum harus mencerminkan kehendak sosial, aspirasi kolektif, serta rasa keadilan yang tumbuh dari pengalaman dan keyakinan masyarakat itu sendiri. Ketika hukum disusun tanpa memperhatikan kesadaran hukum masyarakat, maka besar kemungkinan hukum tersebut kehilangan legitimasi dan tidak ditaati secara sukarela oleh warga negara.

Kesadaran hukum dapat dipahami sebagai bentuk penghayatan bersama terhadap apa yang dianggap benar, adil, dan patut dalam kehidupan sosial. Dalam ranah yang lebih personal, kesadaran ini bersumber dari apa yang disebut perasaan hukum, yaitu naluri keadilan yang dimiliki oleh setiap individu. Kesadaran hukum masyarakat sejatinya merupakan hasil generalisasi dari perasaan hukum individu yang kemudian terakumulasi menjadi norma sosial bersama. Dari proses inilah lahir sistem hukum yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memiliki kekuatan moral dan sosial yang mengikat⁴.

Hukum pada hakikatnya disusun secara terencana dan sistematis untuk mengatur kehidupan bersama. Ia tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk suatu sistem yang saling berkaitan dan berfungsi menjaga keteraturan sosial. Inilah yang menjadikan ketaatan terhadap hukum bukan hanya bentuk kepatuhan terhadap aturan tertulis, tetapi juga merupakan wujud pengakuan terhadap nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat. Ketika hukum dan kesadaran masyarakat berjalan beriringan, maka terciptalah harmoni antara tatanan normatif dan realitas sosial, yang menjadi landasan bagi tegaknya keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara⁵.

Dalam rangka menjamin efektivitas pelaksanaan kebijakan penanggulangan COVID-19, pemerintah Indonesia menerapkan mekanisme penegakan hukum melalui pemberlakuan sanksi terhadap setiap bentuk pelanggaran terhadap regulasi yang telah ditetapkan. Penerapan sanksi ini memiliki fungsi preventif sekaligus represif, yakni untuk mencegah terjadinya pelanggaran dan memberikan konsekuensi hukum bagi pihak yang tidak mematuhi ketentuan yang berlaku. Adanya keberlakuan ini menjadi bentuk upaya pemerintah untuk memastikan bahwa kepatuhan masyarakat terhadap regulasi tidak hanya bersifat moral, tetapi juga memiliki kekuatan mengikat secara yuridis.

Salah satu bentuk sanksi yang paling dominan diterapkan selama masa pandemi adalah sanksi administrasi. Sanksi administrasi merupakan bentuk hukuman yang

² Adam, S., Supusepa, R., Hattu, J., & Taufik, I. (2021). Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan yang Dilakukan Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid-19 di Kota Ambon. *Sasi*, 27(2), hlm. 231

³ Sunarso, S. (2005). *Wawasan Penegakan Hukum di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 10.

⁴ Fuady, M. *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum, dan Masyarakat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018). hlm.75.

⁵ Rinda Philona Listyaningrum, "Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Di Masa Pandemi" 1, no. 1 (2021): 36 40.

diberikan terhadap pelanggaran atas ketentuan yang bersifat administratif dalam peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan sanksi pidana yang menitikberatkan pada perbuatan melawan hukum dengan unsur kesalahan individu, sanksi administrasi lebih berfokus pada penegakan ketertiban dan kepatuhan terhadap norma-norma tata kelola pemerintahan. Pemberian sanksi ini digunakan pemerintah untuk mengakhiri suatu keadaan yang tidak sesuai dengan kaidah hukum administrasi atau untuk memulihkan kondisi yang telah menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku.

Sanksi ini memiliki karakter yang preventif sekaligus represif. Di satu sisi, ia berfungsi untuk mencegah terjadinya pelanggaran lebih lanjut terhadap peraturan administrasi; di sisi lain, sanksi ini juga menjadi bentuk tanggung jawab negara dalam menegakkan norma hukum secara proporsional tanpa harus langsung melibatkan mekanisme peradilan pidana⁶. Menurut pandangan Philipus M. Hadjon, sanksi administratif meliputi beberapa bentuk tindakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah, antara lain penerapan paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), pencabutan keputusan yang memberikan keuntungan seperti izin atau subsidi, pengenaan uang paksa (*dwangsom*), serta pemberlakuan denda administratif (*administratieve boete*)⁷.

Meskipun pemerintah telah menetapkan berbagai bentuk sanksi administratif sebagai instrumen penegakan disiplin selama pandemi COVID-19, kenyataannya tingkat kepatuhan masyarakat masih jauh dari harapan. Fenomena sosial yang muncul menunjukkan bahwa keberadaan sanksi tidak serta-merta menjamin perubahan perilaku secara menyeluruh. Banyak masyarakat yang tetap melanggar protokol kesehatan, seperti tidak menjaga jarak, tidak menggunakan masker, atau mengabaikan pembatasan aktivitas di tempat umum. Ironisnya, ketidakpatuhan ini tidak hanya dilakukan oleh individu, tetapi juga oleh pelaku usaha yang seharusnya menjadi contoh dalam penerapan protokol kesehatan, misalnya dengan membuka warung, kafe, atau tempat hiburan di luar jam operasional yang telah ditentukan, serta mengabaikan pembatasan kapasitas pengunjung.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara regulasi dan implementasi di lapangan, di mana peraturan yang telah memiliki kekuatan hukum belum sepenuhnya mampu menginternalisasi kesadaran hukum masyarakat. Artinya, penegakan hukum administratif belum cukup efektif jika tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang ketat, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum yang konsisten tanpa pandang bulu.

Fenomena inilah yang kemudian menjadi objek kajian penting bagi para peneliti sebab muncul pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana efektivitas kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan hukumnya terkait seberapa efektif penerapan sanksi administratif (denda dan kerja sosial) yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan dan bagaimana mekanisme akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana denda dari sanksi pelanggaran protokol kesehatan diterapkan, dan apakah mekanisme tersebut sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun doktrin

⁶ Mathar, A. (2023). Sanksi Dalam Peraturan Perundang-Undangan. *'Aainul Haq: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 3(II).

⁷ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 246.

hukum yang relevan. Penelitian ini berupaya memahami dan menilai sejauh mana regulasi mengenai penerapan sanksi administratif dalam penegakan protokol kesehatan selama pandemi COVID-19 telah berjalan efektif dari perspektif hukum.

Pendekatan masalah yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah berbagai peraturan yang menjadi dasar hukum pemberlakuan sanksi administratif. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah teori-teori hukum yang berkaitan dengan efektivitas hukum, kepatuhan masyarakat terhadap hukum, dan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan sanksi administratif.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah terkait COVID-19, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi literatur, jurnal ilmiah, buku, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli hukum.

Seluruh bahan hukum yang diperoleh dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research), kemudian diidentifikasi dan diklasifikasikan berdasarkan isu hukum yang telah dirumuskan dalam pertanyaan penelitian. Setelah itu, data dianalisis secara kualitatif-deduktif, yakni dengan menarik kesimpulan dari norma umum menuju penerapan spesifik, untuk menilai apakah regulasi yang ada telah efektif dalam meningkatkan kepatuhan masyarakat serta apakah mekanisme pengelolaan dana hasil denda administratif telah sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Protokol Kesehatan dan Peraturan Selama Pandemi COVID-19

Protokol kesehatan merupakan aturan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mencegah dan mengendalikan penyebaran penyakit, khususnya COVID-19. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia menetapkan tiga langkah pencegahan dasar yang harus dijalankan oleh masyarakat, khususnya di ruang publik, yakni penggunaan masker, pencucian tangan secara benar, dan penerapan physical distancing⁸.

Pandemi COVID-19 yang dipicu oleh virus SARS-CoV-2 telah menjadi tantangan global sejak awal tahun 2020. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menetapkan kondisi wabah ini sebagai darurat kesehatan internasional pada 30 Januari 2020, sebelum akhirnya mengumumkannya sebagai pandemi pada 11 Maret 2020. Menanggapi situasi darurat ini, pemerintah Indonesia mengambil langkah-langkah cepat melalui regulasi dan kebijakan strategis. Pada 20 Maret 2020, Presiden menandatangani Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 yang mengatur refocusing kegiatan, realokasi anggaran, dan pengadaan barang serta jasa untuk mempercepat penanganan COVID-19. Kemudian, pada 20 Juli 2020, diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPCPEN), yang menyeimbangkan antara perlindungan kesehatan masyarakat dan stabilitas perekonomian. Komite ini tersusun atas komite kebijakan, gugus tugas tanggap COVID-19, dan gugus tugas pemulihan ekonomi, mencerminkan koordinasi multi-lini antara kementerian dan lembaga terkait.

Pemerintah menegaskan bahwa tanggung jawab penanganan pandemi merupakan kewajiban seluruh pemangku kepentingan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sebagai

⁸ Delima, A. A. (2022). Gambaran Kepatuhan Anak Terhadap Protokol Kesehatan Dalam Menjalankan Ibadah di Era Pandemi COVID-19. *Educativo*, 1(1), 106-111.

bagian dari strategi mitigasi, diterbitkan Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang berlandaskan Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan Nomor 6 Tahun 2018. Implementasi PSBB dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan peraturan terkait di sekolah, dengan ketentuan teknis yang diatur lebih rinci dalam Permenkes RI Nomor 9 Tahun 2020. Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan juga memberikan dasar hukum bagi pembatasan pergerakan masyarakat, termasuk instruksi karantina, karantina kewilayahan, dan program vaksinasi untuk membendung penyebaran penyakit menular.

Seiring meningkatnya kasus positif COVID-19, PSBB kemudian disesuaikan menjadi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) berskala mikro, memungkinkan aktivitas ekonomi tetap berlangsung dengan pembatasan tertentu. PPKM darurat diterapkan mulai 2 Juli hingga 16 Agustus 2021, yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Instruksi Mendagri No. 18 Tahun 2021. Kebijakan ini tidak hanya menekankan pembatasan pergerakan masyarakat, tetapi juga menegaskan hak warga terhadap layanan dasar, seperti makanan, kesehatan, dan kehidupan yang bermartabat, sesuai dengan Undang-Undang Kesehatan dan Keekarantinaan.

Vaksinasi menjadi salah satu strategi kunci dalam upaya pemerintah untuk menekan laju penyebaran COVID-19 sekaligus menggerakkan kembali aktivitas ekonomi. Program ini bertujuan membentuk kekebalan komunitas (herd immunity) yang kemudian berkembang menjadi perlindungan kelompok (herd protection), sehingga masyarakat dapat beraktivitas dengan rasa aman dan percaya diri. Pemerintah mengamankan pasokan vaksin melalui kerja sama bilateral dengan produsen internasional, donasi multilateral, serta pengembangan vaksin dalam negeri. Pada Agustus 2020, PT Bio Farma menandatangani perjanjian kerja sama dengan Sinovac untuk menyediakan vaksin, termasuk transfer teknologi dan riset farmasi lokal. Dasar hukum pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi dijamin melalui Perpres No. 99 Tahun 2020 dan perubahannya, sementara regulasi teknis penyelenggaraan vaksinasi diatur oleh Kemenkes melalui Permenkes No. 28 dan 79 Tahun 2020. Program vaksinasi nasional dimulai pada Januari 2021 dengan prioritas kelompok risiko tinggi, termasuk tenaga kesehatan dan lansia. Hingga Maret 2022, vaksinasi dosis pertama telah mencapai 95% dari target, sedangkan dosis kedua 77%, diikuti pelaksanaan vaksinasi lanjutan (booster) secara gratis untuk memperkuat perlindungan masyarakat.

Selain vaksinasi, pemerintah memanfaatkan teknologi digital untuk mempermudah pelayanan kesehatan selama pandemi. Sistem informasi satu data vaksinasi COVID-19 (SISDVC) yang diintegrasikan dengan aplikasi PeduliLindungi memfasilitasi registrasi, administrasi, dan penelusuran kontak erat. Layanan telemedisin juga diperluas untuk mengurangi kontak fisik, memungkinkan tenaga medis memberikan diagnosa, layanan kuratif, preventif, dan kefarmasian secara jarak jauh. Regulasi terkait telemedisin, seperti SE Menkes dan Kepmenkes No. 4829 Tahun 2021, menegaskan layanan ini hanya berlaku selama pandemi, dan diberlakukan di berbagai fasilitas kesehatan, mulai dari rumah sakit hingga klinik dan apotek.

Namun, kebijakan pemerintah kerap dianggap ambigu, terutama terkait pembatasan pergerakan yang tidak merata, akses tes yang terbatas, serta ketidakmerataan distribusi vaksin. Kondisi ini berdampak pada kelompok rentan, termasuk petani, nelayan, dan

masyarakat adat, yang pada gilirannya meningkatkan risiko penyebaran infeksi dan memberi tekanan besar pada fasilitas kesehatan⁹.

Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi

Efektivitas penegakan hukum administratif merujuk pada sejauh mana norma, ketentuan, dan sanksi administratif yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dapat dipatuhi dan dilaksanakan secara konsisten di lapangan. Secara konseptual, efektivitas hukum bukan hanya diukur dari ada atau tidaknya aturan, tetapi juga dari kemampuan hukum tersebut untuk mendorong perilaku kepatuhan masyarakat serta mencapai tujuan pengaturan yang diinginkan¹⁰.

Beberapa faktor utama memengaruhi tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum administratif.

- a) Kesadaran hukum (legal awareness), yakni sejauh mana masyarakat memahami hak, kewajiban, dan konsekuensi hukum dari setiap tindakan administratif. Kesadaran hukum yang tinggi akan meningkatkan kepatuhan karena individu mampu menilai risiko dan akibat dari pelanggaran¹¹.
- b) Pengawasan atau *monitoring* yang dilakukan oleh otoritas administratif memegang peranan penting. Tanpa pengawasan yang memadai, penerapan sanksi administratif menjadi tidak efektif karena pelanggaran dapat terjadi tanpa ada konsekuensi nyata¹².
- c) Konsistensi penegakan hukum. Penegakan yang adil dan konsisten akan memperkuat kepatuhan masyarakat karena menciptakan kepastian hukum dan menumbuhkan kepercayaan terhadap aparat administratif¹³.

Namun dalam praktiknya, masih terdapat kesenjangan antara regulasi formal dan pelaksanaan di lapangan. Banyak aturan yang secara teoritis lengkap dan jelas, tetapi implementasinya sering terhambat oleh keterbatasan sumber daya, birokrasi yang kompleks, atau persepsi masyarakat terhadap efektivitas hukum. Kesenjangan ini dapat mengurangi legitimasi hukum dan menurunkan tingkat kepatuhan masyarakat, sehingga tujuan penegakan hukum administratif yaitu menciptakan ketertiban, kepastian hukum, dan perlindungan hak tidak sepenuhnya tercapai¹⁴.

Penerapan Sanksi Administratif pada Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19

Indonesia menegaskan dirinya sebagai *negara hukum* sebagaimana termaktub secara *expressis verbis* dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Konsep ini menempatkan hukum sebagai dasar tertinggi dalam penyelenggaraan negara, di mana seluruh kekuasaan pemerintah dijalankan berdasarkan hukum, bukan kehendak pribadi atau kekuasaan yang sewenang-wenang. Dalam kerangka ini, rakyat pun tidak diperkenankan bertindak secara sepihak dengan melanggar norma hukum yang berlaku. Abdul Mukhtie Fadjar menegaskan bahwa negara hukum pada hakikatnya

⁹ Susanti, S., & Supartono, B. (2023). Regulasi Pelayanan Kesehatan dalam Masa Pandemi di Indonesia: Review Literatur Komprehensif. *Indonesian Red Crescent Humanitarian Journal*, 2(2), 74-84.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, cet. 5, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 120.

¹¹ Maria Farida Indrati, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 95.

¹² Philipus M. Hadjon, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 88.

¹³ Budi Santosa, *Efektivitas Penegakan Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 76.

¹⁴ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 102

merupakan negara yang segala aspeknya diatur secara sistematis dalam peraturan perundang-undangan agar tercipta keteraturan dan keadilan bagi seluruh warga negara¹⁵.

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki kewajiban konstitusional untuk merumuskan dan menetapkan peraturan yang mengatur penanganan pandemi COVID-19. Tindakan ini tidak hanya memperoleh legitimasi dari konstitusi, tetapi juga berlandaskan pada asas *salus populi suprema lex esto* yang berarti keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi.

Pandemi COVID-19 bermula pada Desember 2019 ketika kasus pneumonia misterius pertama kali muncul di Wuhan, Provinsi Hubei, Tiongkok. Dalam waktu singkat, penyebaran penyakit ini meningkat drastis, dengan 44 kasus dilaporkan hingga awal Januari 2020. Penyakit ini kemudian menyebar ke berbagai negara, termasuk Thailand, Jepang, dan Korea Selatan. Di Indonesia, penyebaran virus SARS-CoV-2 akhirnya mendorong pemerintah untuk menetapkan langkah-langkah hukum dalam rangka pencegahan dan pengendalian penyebaran virus.

Salah satu instrumen hukum yang menjadi dasar kebijakan pemerintah adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang *Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19* (Permenkes No. 9 Tahun 2020). Pasal 13 ayat (8) peraturan tersebut secara eksplisit mengamanatkan pembentukan protokol kesehatan sebagai pedoman bagi masyarakat. Sebagai tindak lanjut, Kementerian Kesehatan menerbitkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/Menkes/382/2020 tentang *Protokol Kesehatan bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19*.

Protokol kesehatan muncul sebagai bagian dari upaya sistematis pemerintah dalam menanggulangi pandemi. Kebijakan ini merupakan turunan dari pelaksanaan *Pembatasan Sosial Berskala Besar* (PSBB) yang diatur dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Pelaksanaan PSBB kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang *Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19*. Pasal 5 PP No. 21 Tahun 2020 menegaskan bahwa pemerintah daerah wajib melaksanakan PSBB sesuai ketentuan Undang-Undang No. 6 Tahun 2018. Dengan demikian, segala tindakan yang menghambat pelaksanaan PSBB termasuk dalam kategori pelanggaran terhadap ketentuan kekarantinaan kesehatan.

Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwa setiap orang yang menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat dapat dikenakan sanksi pidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak Rp100.000.000,00. Ketentuan ini menegaskan bahwa pelanggaran terhadap protokol kesehatan dapat berimplikasi hukum, baik dalam bentuk sanksi pidana maupun administratif¹⁶.

Sebagai bentuk penegasan terhadap pentingnya disiplin masyarakat dalam melaksanakan protokol kesehatan, Presiden Republik Indonesia menerbitkan *Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian COVID-19*. Melalui instruksi ini, pemerintah

¹⁵ Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm.6.

¹⁶ SURIANTO, L., & EDDY ASNAWI, A. (2022). Penerapan Sanksi Administratif Pelanggaran Protokol Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perda Provinsi Riau Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Kesehatan Di Kota Pekanbaru. *Madani Legal Review*, 6(1), 21-38.

daerah diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah atau kepala daerah yang memuat sanksi bagi pelanggaran penerapan protokol kesehatan, baik oleh individu maupun pelaku usaha, pengelola tempat umum, penyelenggara kegiatan, maupun penanggung jawab fasilitas umum¹⁷.

Dalam praktiknya, sanksi administratif yang diatur dalam kebijakan ini meliputi teguran lisan, teguran tertulis, pembubaran kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, hingga denda administratif yang nilainya bervariasi antara Rp100.000,00 hingga Rp500.000,00 tergantung pada tingkat pelanggaran.

Sanksi administratif yang diterapkan selama pandemi meliputi beberapa bentuk tindakan, antara lain teguran tertulis, denda administratif, kerja sosial, pencabutan izin usaha, hingga penutupan sementara tempat usaha. Jenis sanksi ini diberikan berdasarkan tingkat pelanggaran yang dilakukan, baik oleh individu maupun oleh badan usaha. Misalnya, seseorang yang tidak menggunakan masker di tempat umum dapat dikenakan denda sejumlah uang atau diwajibkan melakukan kerja sosial membersihkan fasilitas umum. Sedangkan bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan pembatasan jam operasional atau kapasitas pengunjung, pemerintah dapat memberikan peringatan tertulis hingga penutupan tempat usaha secara sementara.

Penerapan sanksi administratif memiliki dua fungsi utama. Pertama, fungsi preventif, yakni sebagai bentuk pencegahan agar masyarakat tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Dengan adanya sanksi, diharapkan timbul efek jera yang mendorong masyarakat lebih disiplin dalam mematuhi protokol kesehatan. Kedua, fungsi represif, yakni untuk menegakkan norma hukum dan memulihkan tatanan sosial ketika pelanggaran sudah terjadi. Dalam hal ini, sanksi menjadi instrumen pemerintah untuk mengoreksi perilaku masyarakat agar kembali sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Namun, efektivitas penerapan sanksi administratif dalam menegakkan protokol kesehatan sangat bergantung pada konsistensi penegakan hukum dan tingkat kesadaran hukum masyarakat. Dalam praktiknya, masih ditemukan kesenjangan antara norma hukum yang ditetapkan dengan realitas di lapangan. Banyak pelanggaran terjadi tanpa tindak lanjut yang tegas, atau sebaliknya, penegakan dilakukan secara tidak proporsional dan tidak transparan. Selain itu, mekanisme pengelolaan dana hasil denda administratif juga menimbulkan persoalan akuntabilitas, terutama dalam hal pelaporan dan pemanfaatannya untuk kepentingan publik.

Secara konseptual, penerapan sanksi administratif dalam situasi pandemi sejalan dengan prinsip *bestuursdwang* yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yaitu kewenangan pemerintah untuk memaksa pemenuhan kewajiban hukum administratif tanpa melalui proses peradilan pidana. Prinsip ini menegaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk menegakkan ketertiban umum melalui instrumen hukum administrasi yang bersifat cepat, proporsional, dan adaptif terhadap kondisi darurat kesehatan masyarakat.

KESIMPULAN

Penerapan sanksi administratif pada pelanggaran protokol kesehatan selama pandemi COVID-19 merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan prinsip negara hukum dan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi keselamatan rakyat. Melalui regulasi

¹⁷ Adityo Susilo, dkk, Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini, Jurnal Penyakit Dalam Indonesia. Vol. 7 No. 1. Maret 2020, hlm 45

seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan Permenkes Nomor 9 Tahun 2020, pemerintah memberikan dasar hukum yang jelas bagi penegakan disiplin masyarakat. Namun demikian, efektivitas sanksi administratif tidak hanya bergantung pada keberadaan aturan, melainkan juga pada kesadaran hukum dan partisipasi masyarakat. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa meskipun sanksi administratif telah diterapkan dalam berbagai bentuk seperti denda, teguran, atau kerja sosial tingkat kepatuhan masyarakat masih rendah. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan, ketidakkonsistenan aparat dalam menegakkan aturan, serta belum terbangunnya budaya hukum yang kuat di tengah masyarakat. Sanksi administratif memerlukan penguatan kesadaran hukum agar implementasinya benar-benar efektif, peningkatan transparansi pengelolaan denda, serta penerapan prinsip keadilan dan akuntabilitas dalam setiap tindakan administratif pemerintah.

DAFTAR REFERENSI

- Abdul Mukhtie Fadjar, Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum, (Malang: Setara Press, 2016), hlm.6.
- Adam, S., Supusepa, R., Hattu, J., & Taufik, I. (2021). Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan yang Dilakukan Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid-19 di Kota Ambon. *Sasi*, 27(2), hlm. 231
- Adityo Susilo, dkk, Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini, Jurnal Penyakit Dalam Indonesia. Vol. 7 No. 1. Maret 2020, hlm 45
- Agung, F. (2022). *KEPATUHAN PENGEMUDI OJEK ONLINE TERHADAP PROTOKOL KESEHATAN SELAMA PANDEMI COVID-19 DI KOTA PADANG TAHUN 2021* (Doctoral dissertation, Andalas University).
- Budi Santosa, Efektivitas Penegakan Hukum di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 76.
- Delima, A. A. (2022). Gambaran Kepatuhan Anak Terhadap Protokol Kesehatan Dalam Menjalankan Ibadah di Era Pandemi COVID-19. *Educativo*, 1(1), 106-111.
- Fuady, M. Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum, dan Masyarakat, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018). hlm.75.
- Maria Farida Indrati, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 95.
- Mathar, A. (2023). Sanksi Dalam Peraturan Perundang-Undangan. *'Aainul Haq: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 3(II).
- Philipus M. Hadjon, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 88.
- Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 246.
- R. Abdoel Djamali, Pengantar Hukum Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 102
- R. Abdoel Djamali, Pengantar Hukum Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 100.
- Rinda Philona Listyaningrum, "Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Di Masa Pandemi" 1, no. 1 (2021): 36 40.
- Satjipto Rahardjo, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Cetakan-5, Kencana, 2013, Jakarta, hlm. 497.

- Satjipto Rahardjo, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, cet. 5, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 120.
- Sunarso, S. (2005). *Wawasan Penegakan Hukum di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 10.
- Surianto, L., & Eddy Asnawi, A. (2022). Penerapan Sanksi Administratif Pelanggaran Protokol Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perda Provinsi Riau Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Kesehatan Di Kota Pekanbaru. *Madani Legal Review*, 6(1), 21-38.
- Susanti, S., & Supartono, B. (2023). Regulasi Pelayanan Kesehatan dalam Masa Pandemi di Indonesia: Review Literatur Komprehensif. *Indonesian Red Crescent Humanitarian Journal*, 2(2), 74-84.
- Syahir, A., Hasan, A., & Umar, M. (2023). Kepatuhan Terhadap Hukum (Sebuah Perspektif Filsafat Hukum). *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, 1(4), 930-944.
- Tumangger, E. N., Amir, L., & Dewi, R. (2023). Kepastian Hukum Terhadap Sanksi dalam Peraturan Walikota Ditinjau dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 4(1), hlm. 80.