

## KAJIAN PERATURAN PROTOKOL KESEHATAN BAGI PERORANGAN SERTA PENEGAKANNYA

**Krisantiwi Meira Anggarini**

Program Pascasarjana Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik  
Soegijapranata

E-Mail : [krisan.tiwi@gmail.com](mailto:krisan.tiwi@gmail.com)

Masuk : 04-01-2022	Penerimaan : 01-03-2022	Publikasi : 30-04-2022
--------------------	-------------------------	------------------------

### ABSTRAK

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* mengamanatkan kepada para Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menyusun dan menetapkan peraturan yang memuat ketentuan tentang protokol kesehatan bagi perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum. Dari Instruksi Presiden tersebut, lahirlah berbagai peraturan di masing-masing daerah untuk diterapkan dalam wilayahnya, salah satunya adalah Peraturan Walikota Semarang Nomor 49 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam rangka Pencegahan Penyebaran dan Pengendalian Covid-19 di Kota Semarang. Namun Peraturan Walikota tersebut memiliki beberapa celah yang jika tidak dikaji lebih lanjut dan direvisi, dapat menyulitkan penegakannya, sehingga protokol kesehatan menjadi kendur dan dapat berujung pada kondisi fatal yaitu angka kasus yang kembali melonjak seperti yang sedang dialami saat ini di beberapa negara termasuk Uni Eropa.

**Kata Kunci:** Kesehatan; Pandemi; Peraturan ; Protokol.

### ABSTRACT

*Presidential Instruction of the Republic of Indonesia Number 6 of 2020 on Enhancing Self-Discipline and Law Enforcement of Health Protocols in the Prevention and Control of Corona Virus Disease 2019 mandates Governors, Regents and Mayors to formulate and stipulate regulations containing provisions on health protocols for individuals, business actors, administrator, organizer or person in charge of public places and facilities. From the Presidential Instruction, various regulations were born in each region to be implemented in their respective regions, one of which is the Semarang Mayor Regulation Number 49 of 2021 on the Implementation of Public Activity Restrictions in the Prevention and Control of Corona Virus Disease 2019 in Semarang City. However, the regulation has several loopholes which if not analyzed further and revised, can make it difficult to enforce them, thus health protocols become slack and potentially lead to a fatal condition where cases number increased again as is currently happened in several countries, including the European Union.*

**Keywords:** Health; Pandemic; Regulation ; Protocol.

## A. PENDAHULUAN

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) masih aktif bermutasi ke berbagai varian baru, salah satunya adalah omicron yang menjadi kekuatiran di seluruh dunia saat ini. Guna mengatasinya, diperlukan upaya pencegahan dan pengendalian yang terus-menerus, dimana keberhasilan upaya tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya adalah peraturan dan/atau kebijakan. Untuk itu, dibutuhkan pengetahuan dan keterampilan yang mumpuni dalam merumuskan dan/atau mengkritisi suatu peraturan agar dapat dapat berlaku dan berdaya guna. UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat ketentuan dan/atau panduannya, salah satunya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagaimana termuat dalam Pasal 5, yaitu asas formil [(1) kejelasan tujuan; (2) kelembagaan / pejabat pembentuk yang tepat; (3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (4) dapat dilaksanakan; (5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (6) kejelasan rumusan; (7) keterbukaan], serta asal materiil [(1) pengayoman; (2) kemanusiaan; (3) kebangsaan; (4) kekeluargaan; (5) kenusantaraan; (6) bhinneka tunggal ika; (7) keadilan; (8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (9) ketertiban dan kepastian hukum; (10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan].

Selain AAUPB, ilmu perundang-undangan juga mengajarkan adanya berbagai norma hukum. Sehubungan dengan berlakunya suatu norma karena adanya daya laku, maka dihadapkan pula pada daya guna (efikasi) dari norma tersebut untuk melihat apakah suatu norma yang ada dan berlaku itu bekerja atau berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan kata lain apakah ditaati atau tidak. Suatu norma bisa jadi memiliki daya laku (absah) karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, tetapi tidak memiliki daya guna (efikasi). (Soeprapto, 1998)

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* mengamanatkan kepada para Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menyusun dan menetapkan peraturan yang memuat ketentuan tentang protokol kesehatan bagi berbagai pihak, termasuk perorangan. Dari Instruksi Presiden tersebut, lahirlah berbagai peraturan di masing-masing daerah untuk diterapkan dalam wilayahnya. Sejak tahun 2020, Walikota Semarang mengeluarkan peraturan pelaksanaan yang telah dilakukan perubahan selama beberapa kali, hingga yang terakhir dan masih berlaku hingga saat ini yaitu Peraturan Walikota Semarang Nomor 49 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dalam rangka Pencegahan Penyebaran dan Pengendalian Covid-19 di Kota Semarang yang ditetapkan pada tanggal 26 Juli 2021. Namun peraturan tersebut masih memiliki beberapa celah yang dapat menjadi hambatan dalam memaksimalkan pencegahan dan pengendalian penyebaran virus Covid-19, juga dalam hal penegakannya yang cenderung melemah. Meskipun celah tersebut ditemui dalam beberapa bagian, namun penulis lebih menyorot kepada celah pada pasal-pasal yang ditujukan kepada perorangan atau individu.

## B. METODE

Karya tulis ini menerapkan metode penelitian yuridis normatif, dengan spesifikasi bersifat deskriptif analitis. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang hanya menggunakan sumber data-data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum. Pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu pendekatan analitis (*analytical approach*). Penulis melakukan inventaris data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang mempunyai korelasi dengan topik permasalahan yang akan dikaji.

## C. HASIL ATAU PEMBAHASAN

Bagian yang memuat ketentuan bagi individu dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 49 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dalam rangka Pencegahan Penyebaran dan Pengendalian Covid-19 di Kota Semarang, terdapat pada pasal 5 ayat (2), pasal 6 ayat (1), dan pasal 6 ayat (3), dimana pasal dan ayat tersebut yang akan menjadi kajian secara lebih mendalam.

Pasal 5 ayat (2) berbunyi: Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pembatasan aktivitas luar rumah yang dilakukan oleh: perorangan; dan/atau pelaku usaha/pengelola/penyelenggara/penanggung jawab tempat dan fasilitas umum; yang berdomisili dan/atau berkegiatan di Kota Semarang.

Pembahasan pada ayat (2) di atas membatasi bahwa ketentuan tersebut hanya berlaku bagi mereka yang melakukan aktivitas luar rumah antara lain acara kebersamaan. Namun acara kebersamaan atau “kumpul-kumpul” tidak hanya dapat dilakukan di luar rumah, tetapi bisa juga dilakukan di dalam rumah. Sehingga individu yang melihat celah ini, dapat mengadakan acara kebersamaan di dalam rumah bersama teman dan/atau keluarga di dalam rumah, tanpa dapat terjerat oleh ketentuan ini.

Pasal 6 ayat (1) berbunyi: Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat bagi perorangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat 2 huruf a wajib: a) melaksanakan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) melalui cuci tangan dengan sabun dan air mengalir atau menggunakan cairan pembersihan tangan (*hand sanitizer*) setelah melakukan aktifitas sehari-hari; b) menggunakan masker dengan benar (menutupi hidung dan mulut hingga dagu) di dalam/luar rumah/ruangan atau saat berinteraksi dengan orang lain yang tidak diketahui status kesehatannya; c) melaksanakan pembatasan sosial (*social distancing*) dan pembatasan fisik (*physical distancing*); dan d) mengurangi aktivitas dari mobilitas berpergian ke luar daerah.

Pembahasan pada ayat (1) poin a di atas menyatakan kewajiban melaksanakan PHBS yaitu kebersihan tangan, bahkan pelanggarnya diancam sanksi yang terdapat dalam ayat (3). Namun ketentuan ini pada faktanya tidak implementatif mengingat sangat sulit menetapkan tolak ukur seseorang telah melanggar ketentuan ini, dan sejauh ini tidak pernah ada seseorang yang dikenakan sanksi karena tidak mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir atau menggunakan *hand sanitizer*.

Pada ayat (1) poin b di atas menyatakan kewajiban menggunakan masker dengan benar yaitu menutupi hidung, mulut dan dagu. Namun sebenarnya ini

tidaklah cukup. Perlu diatur standar masker yang memenuhi kualifikasi filtrasi tertentu dan/atau jumlah lapisan tertentu. Selain itu perlu juga edukasi lebih intens bahwa menyentuh masker bagian depan memiliki potensi bahaya yang besar karena virus dari luar tersaring dan tertahan pada bagian tersebut. Terdapat juga pernyataan bahwa masker wajib digunakan saat berinteraksi dengan orang lain yang tidak diketahui status kesehatannya, padahal diri sendiri pun belum tentu mengetahui status kesehatannya secara pasti mengingat mayoritas kasus Covid-19 justru merupakan OTG (orang tanpa gejala). Sehingga tujuan memakai masker bukan semata-mata melindungi diri sendiri, tetapi juga melindungi orang lain.

Pada ayat (1) poin c di atas terdapat frase pembatasan sosial dan pembatasan fisik yang disadur dari bahasa Inggris dalam istilah *social distancing* dan *physical distancing*. Yang menjadi pertanyaan, apakah tepat penerjemahan istilah "*distancing*" menjadi "pembatasan", ataukah lebih tepat dengan kata "jarak" (jarak sosial dan jarak fisik). Kata pembatasan dalam bahasa Inggris umumnya menggunakan istilah "*limitation*" dan bukan "*distancing*". Selain itu, sebaiknya dicantumkan pula kualifikasi *distancing* misalkan dalam jarak minimum berapa meter, dalam kapasitas berapa orang per ukuran ruangan tertentu, dan lain sebagainya.

Pasal 6 ayat (3) berbunyi: Setiap pelanggar Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat yang dilakukan oleh perorangan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi: a) teguran lisan; b) perintah berupa keharusan membeli masker; c) perintah berupa untuk tidak melanjutkan perjalanan; d) penyitaan identitas diri (Kartu Tanda Penduduk Elektronik); dan/atau e) kerja sosial berupa menyapu atau membersihkan ruas jalan dari sampah selama 15 (lima belas) menit atau sepanjang 100 (seratus) meter.

Pembahasan pada ayat (3) di atas menentukan beberapa sanksi yang dapat dikenakan kepada pelanggar baik teguran lisan, penyitaan KTP, kerja sosial, dan lain-lain. Namun yang menjadi persoalan yaitu, tidak ada kualifikasi penerapan dari masing-masing sanksi, misalkan jika melanggar untuk pertama kalinya akan dikenakan sanksi teguran lisan dan membeli masker, lalu ketika melanggar yang kedua akan dikenakan sanksi penyitaan KTP dan kerja sosial. Tidak adanya patokan dalam penerapan sanksi dapat menimbulkan subjektivitas dalam penegakannya oleh para aparat. Misalkan jika pelanggar adalah orang yang dikenal dekat, maka mungkin hanya akan dikenakan teguran lisan, berapa kalipun orang tersebut melanggar. Selain itu pada ayat ini tidak memuat sanksi denda sebagaimana disebutkan dalam Inpres No.6/2020, padahal sanksi denda seperti yang telah diterapkan di provinsi DKI Jakarta terbukti efektif dalam membuat para pelanggar jera dan tidak mengulangnya lagi.

Pada ayat (3) poin a di atas menyebutkan teguran lisan sebagai salah satu sanksi yang dapat dikenakan kepada pelanggar. Namun pertanyaannya, apakah sanksi teguran lisan efektif dalam menimbulkan efek jera? Bagaimana dengan sanksi teguran tertulis yang juga termuat dalam Inpres No.6/2020 namun tidak dimuat dalam Perwal ini? Walaupun masih sangat patut dipertanyakan juga akan efektifitas sanksi teguran tertulis, namun setidaknya sanksi teguran tertulis mencerminkan penegakan yang lebih serius dibanding sekedar sanksi teguran lisan.

Pada ayat (3) poin e di atas menyebutkan kerja sosial sebagai salah satu sanksi, dan cukup marak dikenakan kepada pelanggar. Namun ketentuan ini masih memerlukan edukasi baik kepada aparat penegak hukum, media, dan juga masyarakat, karena pada praktiknya sanksi ini sering disalahartikan sebagai sanksi sosial. Pada awal penerapan di tahun 2020, marak pemberitaan tentang pelanggar yang dikenakan sanksi ini, namun penerapannya bergeser dan menjadi terlalu kreatif seperti berupa doa bersama di area pemakaman jenazah Covid-19, menggali kuburan, berbaring di dalam keranda jenazah, dan lain sebagainya. (Aprilio Akbar, 2020) Pada perkembangannya hingga saat ini kesalahpahaman akan penerapan sanksi tersebut sudah semakin berkurang, namun tetap masih ada kekeliruan. Penggunaan istilah “sanksi sosial” oleh media masih dapat banyak ditemukan hingga saat ini, bahkan pada bulan November 2021 di Kendal masih terjadi salah kaprah akan penegakan hukum sanksi kerja sosial dari aparat yang menghukum pelanggar dengan memakaikan baju badut polisi. (Agus Riyadi, 2021) Dengan demikian, perlu edukasi lebih lanjut baik terhadap masyarakat, media, maupun penegak hukum sehingga dapat membedakan antara sanksi kerja sosial dan sanksi sosial agar berdampak pada penerapan sanksi yang tepat sesuai peraturan yang berlaku.

Celah-celah yang nampaknya sederhana dalam regulasi tersebut, dapat menimbulkan dampak yang signifikan pada penyebaran virus Covid-19 di kota Semarang, maupun juga di seluruh wilayah di Indonesia. Saat ini masih banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran protokol kesehatan yang terjadi, yang secara langsung ataupun tidak langsung disebabkan oleh perumusan peraturan yang memiliki banyak celah, serta penegakan yang semakin melemah dimana adanya pembiaran atau penerapan sanksi yang tidak menimbulkan efek jera, seperti terjadi di Yogyakarta dimana angka pelanggaran semakin banyak namun yang dikenakan tetap hanya berupa sanksi teguran lisan. (Pribadi Wicaksono, 2021) Baik masyarakat maupun aparat penegak hukum semakin longgar dan lengah terhadap protokol kesehatan, terlebih dengan angka penurunan kasus Covid-19 yang cukup signifikan di Indonesia dalam beberapa bulan terakhir. Di kota Semarang diketahui terdapat beberapa kelab malam yang buka hingga dini hari (Taufik Ismail, 2021), juga di kabupaten Semarang (Tengaran) ditemukan sejumlah guru dan siswa tidak memakai masker (Fabiola Febrinastri, 2021).

#### **D. PENUTUP**

Sumbangsih utama dari penurunan jumlah kasus ini yaitu berkat gencarnya penyelenggaraan vaksin bagi masyarakat, dan ini sudah terbukti efektif. Namun vaksin tidak memiliki efek permanen, dimana seiring berjalannya waktu, efikasi vaksin akan menurun, dan masyarakat akan kembali rentan terpapar virus Covid-19, sebagaimana saat ini terjadi di beberapa negara maju seperti Singapura dan berbagai negara di Uni Eropa. Sehingga regulasi yang meminimalisasi celah, serta kesadaran akan penerapan protokol kesehatan yang ketat, dan pentingnya penegakan yang tegas bagi pelanggar, merupakan fondasi utama yang harus dengan konsisten diedukasikan, digaungkan dan diterapkan. Jika tidak, maka merupakan suatu

keniscayaan bahwa jumlah kasus Covid-19 akan kembali melonjak dan tidak terkendali di Indonesia.

#### **E. UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis berterima kasih kepada Tuhan yang telah memotivasi dan memampukan penulis dalam mempersiapkan dan mengerjakan karya tulis ini. Terima kasih juga kepada Riberty Bouna, suami terkasih yang selalu sangat mendukung penulis, serta kepada para dosen program studi Magister Hukum Kesehatan di Universitas Katolik Soegijapranata, secara khusus Ibu Dr. Endang Wahyati, SH, MH yang telah mendorong para mahasiswa untuk berpartisipasi aktif dalam membuat karya tulis ini, serta Ibu Yovita Indrayati, SH, M.Hum atas ilmu yang diberikan dalam mata kuliah *legal drafting* sehingga penulis dapat berpikir lebih kritis terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

#### **F. DAFTAR PUSTAKA**

- Agus Riyadi. (2021). *Langgar Lalin Pengendara Tak Ditilang, Dihukum Kenakan Baju Badut*.
- Aprilio Akbar. (2020). *From sweeping to digging, Indonesia gets creative in handling violators of COVID-19 protocols*.
- Fabiola Febrinastri. (2021). *Gubernur Ganjar Temukan Sejumlah Pelanggaran Prokes di SMKN 1 Tenganan*.
- Pribadi Wicaksono. (2021). *Simak Pergeseran Pelanggaran Protokol Kesehatan di Yogyakarta Saat PPKM Level 2*.
- Soeprapto, M. F. I. (1998). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius.
- Taufik Ismail. (2021). *Luhut Sebut Ada Kelab Malam Buka Sampai Dini Hari di Semarang dan Beberapa Tempat Lain*.