



## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Ali Imran Nasution<sup>1</sup>, Wicipto Setiadi<sup>2</sup>, Yusuf Eko Nahuddin<sup>3</sup>

<sup>1</sup>**Ali Imran Nasution**; Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta; Jl. RS. Fatmawati. Pondok Labu, Jakarta Selatan; 12450; Indonesia; (021) 7656971.

<sup>2</sup>**Wicipto Setiadi**; Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta; Jl. RS. Fatmawati. Pondok Labu, Jakarta Selatan; 12450; Indonesia; (021) 7656971.

<sup>3</sup>**Yusuf Eko Nahuddin**; Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang; Jl. Terusan Dieng No. 62-64; Malang; 65115; Indonesia; (0341) 580161.

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received 2021-09-13

Received in revised form

2021-10-14

Accepted 2021-12-01

#### Kata kunci:

Sanksi Hukum; Vaksinasi; Ambiguitas.

#### Keywords:

Legal Sanctions; Vaccination; Ambiguity.

**DOI:** <https://doi.org/10.26905/idjch.v12i3.6417>.

#### How to cite item:

Nasution, Al., Setiadi, W.,

Nahuddin, YE. (2021).

Ambiguitas sanksi hukum

terhadap masyarakat yang

menolak vaksinasi Covid-19.

*Jurnal Cakrawala Hukum*, 12(3),

233-244. doi:10.26905/

idjch.v12i3.6417.

### Abstrak

Pada tahun 2020, Presiden Republik Indonesia menetapkan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19. Selanjutnya, Peraturan Presiden ini diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 yang di dalamnya terdapat pengaturan pemberian sanksi hukum terhadap masyarakat yang tidak mengikuti pelaksanaan vaksinasi Covid-19. Bentuk sanksi hukumnya yaitu berupa sanksi administratif penundaan atau penghentian pemberian jaminan sosial atau bantuan sosial. Sanksi administratif tersebut berpotensi merugikan hak masyarakat kelas bawah. Tujuan penelitian ini menganalisis ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19, serta menganalisis upaya alternative untuk memperbaiki ambiguitas pemberian sanksi terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa ambiguitas yang ditimbulkan atas sanksi hukum tersebut kontradiktif dengan aturan setingkat maupun asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, sanksi pidana kerja sosial dapat dijadikan alternatif sebagai pengganti sanksi administratif yang menimbulkan ambiguitas dan merugikan warga masyarakat.

### Abstract

In 2020, the President of Indonesia established Presidential Regulation Number 99 of 2020 concerning the Procurement and Implementation of Vaccina-

Corresponding Author:

\* **Ali Imran Nasution**.

E-mail address: [aliimran.nst@upnvj.ac.id](mailto:aliimran.nst@upnvj.ac.id).

*tions to Annihilate Covid-19 Pandemic. Furthermore, this Presidential Regulation was amended by Presidential Regulation Number 14 of 2021 which contained a particular provision to impose legal sanctions on people who violated rules by do not participate in Covid-19 vaccination. Administration sanctions such as postponing or terminating social security awarding or social assistance will be imposed on a citizen who does not comply with that particular provision. This kind of administrative sanction will potentially harm the rights of lower classes people. This study is to analyze the ambiguity of legal sanctions against people who refuse to get Covid-19 vaccination and to analyze the alternative solution to take out the ambiguity of imposing sanctions on people who violated these particular rules. This research method uses normative legal research by statutory and conceptual approach. This study concludes that the ambiguity caused by those sanctions is contradicted with the legislation rules and principles. Therefore, social work sanctions can be used as an alternative solution to substitute administrative sanctions that cause ambiguity and violated the community's rights.*

---

## 1. Pendahuluan

Virus Covid-19 pertama kali terdeteksi di China pada akhir tahun 2019 dan telah menyebar ke seluruh dunia. Tidak lama kemudian, virus covid-19 menyebar ke Indonesia tepat pada tanggal 2 Maret 2020 yang menjangkit seorang ibu berumur 64 tahun dan anaknya yang berusia 31 tahun (Kompas.com, 2020). Hingga saat ini belum terlihat tanda-tanda penyebaran Covid-19 akan segera berakhir. Namun, tidak serta merta pemerintah hanya berdiam diri dalam menyikapi penganggulangan penanganan pandemi Covid-19. Pemerintah mulai mengkampanyekan penerapan protokol kesehatan (prokes) di setiap kegiatan masyarakat, menjalankan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) secara masif, mengalihkan kegiatan kerja dan pendidikan yang semula dilaksanakan secara luar jaringan (luring) menjadi dalam jaringan (daring), memberikan segenap paket-paket bantuan bagi masyarakat, menerapkan program pemberian vaksinasi nasional, dan membatasi mobilitas Warga Negara Asing (WNA) yang hendak masuk ke Indonesia.

Setelah vaksin Covid-19 ditemukan, pemerintah bergerak cepat mengadakan program

vaksinasi berskala nasional. Untuk melancarkan program vaksinasi nasional, Presiden menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Orang yang pertama kali disuntik vaksin Covid-19 adalah Presiden Joko Widodo. Pada saat yang sama, sejumlah pejabat, tokoh agama, organisasi profesi serta perwakilan masyarakat turut mengikuti vaksinasi (Kemenkes.go.id, 2021). Hal ini bukan tanpa alasan, tindakan Presiden tersebut dapat dimaknai sebagai jaminan untuk menunjukkan rasa aman penggunaan vaksin sekaligus meredam kekhawatiran masyarakat terkait uji klinis vaksin Covid-19.

Tertanggal 10 Februari Perpres No 99 Tahun 2020 mengalami perubahan dengan diundangkannya Perpres No 14 Tahun 2021. Perubahan Perpres tersebut menambahkan norma sanksi administratif kepada sasaran vaksinasi yang tidak bersedia menerima vaksin Covid-19. Adapun sanksi administratif tersebut yakni penundaan atau penghentian penyaluran jaminan sosial atau bantuan sosial, penundaan atau penghentian

## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

*Ali Imran Nasution, Wicipto Setiadi, Yusuf Eko Nahuddin*

pelayanan publik, hingga pengenaan denda (Perpres No 14 Tahun 2021). Keberadaan ketentuan sanksi tersebut seolah-olah ingin mendorong seluruh masyarakat mengikuti pelaksanaan vaksinasi Covid-19. Padahal bila melihat data yang dirilis KOMINFO, hingga 21 Juli 2021 program vaksinasi nasional hanya menembus jumlah 42.611.602 untuk dosis pertama dan 16.606.675 untuk dosis kedua bagi masyarakat Indonesia (Covid19.go.id, 2021). Belum lagi, ada diskursus tentang sifat vaksin yang seharusnya dilakukan secara sukarela atau kewajiban bagi setiap orang. Ketika polemik vaksinasi Covid-19 bersifat sukarela atau wajib masih terus berkembang di tengah masyarakat, maka akan sangat sulit membayangkan sanksi administratif akan dapat diberlakukan.

Terlepas dari perdebatan tersebut, tidak dapat dipungkiri masih terdapat masyarakat yang secara sadar dan terang-terangan menolak program vaksinasi Covid-19. Merujuk pada hasil survei yang bersumber dari Saiful Mujani Research and Consulting (SMPRC) dapat diketahui bahwa terdapat sebagian masyarakat dalam tiga wilayah yang menolak vaksinasi, yakni Wilayah DKI Jakarta (33% responden), Jawa Timur (32% responden), dan (31% responden), masing-masing daerah memiliki persepsi soal keamanan vaksin yang digunakan oleh pemerintah (Suara.com, 2021). Sebaliknya, dalam menyikapi penolakan program tersebut Edward Oemar Sharif Hiariej sebagai Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Wamenkumham) menganggap sanksi pidana dapat diberikan kepada masyarakat yang tidak bersedia menerima vaksinasi (Hukum-online.com, 2021). Sebab, menaati program vaksinasi adalah kewajiban masyarakat dalam kondisi pandemi Covid-19 (UU No 6 Tahun 2018).

Berangkat dari kenyataan bahwa pengaturan pemberian sanksi administratif yang terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 baru diteken pada tanggal 9 Februari 2021, maka dapat dikatakan bahwa topik penelitian ini masih sangat minim. Sehingga penulis tertarik untuk mengang-

kat topik tersebut dengan beberapa rumusan masalah yang timbul dari latar belakang ini yakni, bagaimana ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19 serta bagaimana upaya alternatif untuk memperbaiki pemberian sanksi terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19.

## 2. Metode

Metode penelitian menggunakan studi literatur dengan pendekatan normatif hukum untuk mengolah bahan pustaka selaku data sekunder (Zed, 2004). Data sekunder yang didapat disusun secara sistematis dengan teknik pencatatan dan interpretasi dari bahan yang ada. Penelitian ini memfokuskan diri pada aturan, doktrin serta prinsip-prinsip hukum yang selaras dengan permasalahan yang dikaji untuk menghasilkan argumen yang solid. Teknik pencatatan dalam penelitian dengan mengumpulkan bahan hukum yang relevan dengan masalah yang diangkat dan dibaca kemudian dikelompokkan sebelum diinterpretasi. Data tersebut dianalisis dengan metode kualitatif, yakni menjabarkan argumentasi dan interpretasi atas ukuran kesesuaian analisis dengan pembahasan yang ditentukan. Dalam hal ini adalah konsep sanksi administratif yang dapat diterapkan bagi masyarakat yang tidak mengikuti pelaksanaan vaksinasi Covid-19 agar tidak menimbulkan ketentuan yang ambigu. Data yang terkumpul dianalisis hingga memperoleh gambaran menyeluruh mengenai jawaban tentang alternatif penerapan sanksi administratif bagi masyarakat yang menolak melaksanakan vaksinasi Covid-19.

## 3. Pembahasan

### 3.1 Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Melalui Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 84

Tahun 2020 telah mengatur mengenai tahap pelaksanaan vaksinasi beserta sanksi bagi pihak atau masyarakat yang menolaknya. Ibarat adagium *destinata tantum pro factis non hebentur* (maksud baik tidak serta merta diikuti tindakan yang baik), maka niatan pemerintah dalam menekan dan mengatasi penyebaran virus Covid-19 harus disertai dengan tindakan yang baik pula. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan kewajiban bagi masyarakat untuk turut serta dalam program vaksinasi beserta instrumen sanksi administrasi bagi masyarakat yang tidak bersedia mendapat vaksinasi Covid-19.

Ikhtiar pemerintah dalam menyelenggarakan program vaksinasi Covid-19 dilakukan dengan cara bertahap. Pemerintah telah mendata dan memberikan sasaran prioritas penerima vaksin kepada: a) tenaga kesehatan, asisten tenaga kesehatan, dan tenaga penunjang yang bekerja pada fasilitas pelayanan kesehatan, b) masyarakat yang terkategori berusia lanjut serta tenaga/petugas pelayanan publik, c) masyarakat yang rentan dari aspek geospasial, sosial, dan ekonomi, dan d). masyarakat lainnya (Permenkes No 10 Tahun 2021). Proses pendataan bagi sasaran prioritas penerima vaksin tersebut masih menemukan beberapa masalah. Di antaranya, Kemenkes memerlukan nama, NIK, dan alamat serta data kependudukan berupa KTP dalam melakukan registrasi maupun pendataan (Dharmaningtias, 2021). Padahal masih banyak masyarakat yang belum memiliki KTP. Selain itu, terdapat kelompok masyarakat adat yang sampai saat ini memang tidak pernah memiliki KTP, Kartu Keluarga dan surat keterangan lainnya (Dharmaningtias, 2021). Senada dengan itu, Dirjen DUKCAPIL Kemendagri, Zudan Arif pun mengatakan bahwa sebanyak 2,7 masyarakat di Indonesia tidak memiliki KTP (Kabar24.bisnis.com, 2020). Sehingga tujuan mewajibkan vaksinasi Covid-19 akan terasa sia-sia jika perangkat aturannya masih belum bisa menjangkau seluruh warga masyarakat.

Lebih lanjut dalam Pasal 14 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 dikatakan bahwa setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima Vaksin Covid-19 wajib mengikuti vaksinasi Covid-19. Hal tersebut selaras dengan kewajiban yang tercantum dalam Pasal 13 A ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa setiap sasaran penerima vaksin, diwajibkan untuk mendapatkan vaksinasi Covid-19. Kewajiban mengikuti vaksinasi erat kaitannya dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 yang menetapkan adanya keadaan darurat akan kesehatan masyarakat akibat Covid-19 sehingga wajib ditanggulangi melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dibutuhkan suatu mekanisme karantina kesehatan yang diatur dalam UU Kekarantinaan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, bahwa vaksinasi merupakan bagian dari Tindakan Kekarantinaan Kesehatan yang mewajibkan setiap masyarakat untuk patuh terhadap penyelenggaraan kekarantinaan Kesehatan (UU No 6 Tahun 2018). Hal senada ditegaskan oleh pihak pemerintah yaitu Edward Hiarij selaku Wamenkumham yang menyatakan vaksin merupakan suatu kewajiban bila merujuk pada UU Kekarantinaan Kesehatan (Hukum.rmol.id, 2021).

Namun, dalam Pasal 5 ayat (3) jo. Pasal 8 jo. Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, menerangkan hak setiap orang untuk menentukan pelayanan kesehatan sendiri dan menerima atau menolak pertolongan yang diberikan kepadanya. Hal ini dikecualikan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 menetapkan adanya keadaan darurat akan kesehatan masyarakat akibat Covid-19. Akibatnya, terjadi peralihan hak privat terkait kesehatan menjadi ruang lingkup publik yang ditangani oleh pemerintah. Hal ini disebabkan dengan adanya situasi darurat kesehatan masyarakat

## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Ali Imran Nasution, Wicipto Setiadi, Yusuf Eko Nahuddin

yang dapat berdampak luas terhadap keamanan dan kesehatan orang banyak, sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memberikan pelayanan Kesehatan (UUD NRI 1945). Dengan demikian, hak kesehatan yang privat tersebut tetap sahkan tetapi tidak dapat diberlakukan karena telah terjadi situasi darurat kesehatan masyarakat (Detik.com, 2021b).

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya “Teori Umum tentang Hukum dan Negara” terdapat sebuah sistem norma hukum statis yang mana dapat terjadi penarikan norma umum menjadi norma khusus dan sebaliknya. Pendapat Hans Kelsen tersebut sejalan dengan postulat hukum *Lex Specialis Derogate Legi Generali* yakni hukum yang bersifat lebih khusus mengesampingkan hukum yang bersifat lebih umum. Dalam hal ini Undang-Undang Kejarantinaan Kesehatan yang secara khusus diperlukan dalam kondisi darurat kesehatan masyarakat mengesampingkan Undang-Undang Kesehatan. Pernyataan ini diperkuat dengan pengaturan lebih detail mengenai tindakan kejarantinaan yang diatur melalui Peraturan Menteri Kesehatan No. 10 Tahun 2021.

Apabila ada suatu kewajibantentu akan ada sanksi bagi yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Begitu pula dengan pelaksanaan program vaksinasi yang digencarkan oleh pemerintah. Beberapa sanksi administratif yang diberikan kepada masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19 yaitu, penghentian atau penundaan pemberian bantuan sosial, jaminan sosial, layanan administrasi pemerintahan serta pemberian denda (Perpres No 14 Tahun 2021). Sebagaimana yang diterangkan oleh juru bicara Kementerian Kesehatan, Siti Nadia Tarmizi bahwa eksistensi sanksi administratif merupakan langkah terakhir dalam menyikapi adanya penolakan vaksinasi (Merdeka.com, 2021). Maka dapat diketahui bahwa tujuan penerapan sanksi tersebut sebagai upaya mewujudkan ketertiban, kepastian hukum, dan perlindungan hak setiap orang terhadap gangguan-gangguan yang

terjadi dalam upaya pemberantasan Covid-19 dari Indonesia (Susanto, 2019). Selain itu, penerapan sanksi administratif tersebut dianggap sebagai pelaksanaan kewenangan presiden yang secara khusus untuk mengatasi bahaya penyebaran Covid-19 (Adhari, 2019). Namun, perlu diperhatikan bahwa pengaturan sanksi administratif tersebut harus sesuai dengan prinsip *Equality before the law* guna memastikan persamaan dan kesetaraan dalam penerapannya.

Jika dicermati, pengaturan sanksi administratif dalam Pasal 13A ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 dianggap masih memunculkan sebuah ambiguitas dan kontradiktif dengan prinsip *Equality before the law*. Hal tersebut dapat dilihat dalam sanksi administratif bagianditunda dan diberhentikannya penyaluran bantuan sosial atau jaminan sosial bagi masyarakat yang tidak mengikuti vaksinasi. Dalam mengidentifikasi kriteria penerima bansos, Juliari Peter Batubara yang ketika itu sedang menjabat sebagai menteri sosial menerangkan bahwa pemerintah daerah diberikan wewenang untuk menentukannya (Sindonews.com, 2020). Sebagai contoh, Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta memberikan regulasi seputar upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat yang terdampak dalam rangka pencegahan dan penanganan kerentanan sosial selama pandemi Covid-19 yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Covid-19 (Perda Provinsi DKI Jakarta No 2 Tahun 2020).

Pemerintah DKI Jakarta mengategorikan “masyarakat terdampak” sebagai masyarakat miskin dan rentan, miskin yang berpendapatan harian dan terdampakekonomi akibat Covid-19, dan masyarakat lainnya yang terdampakekonomi akibat Covid-19. Masyarakat terdampak akan menerima bantuan sosial secara tunai maupun non tunai dengan kriteria sebagai berikut; berdomisili di Provinsi DKI Jakarta, masuk dalam kategori

miskin berdasarkan Daftar Terpadu Keluarga Sejahtera, kehilangan pekerjaan karena pemutusan hubungan kerja, kehilangan usaha dan/atau penghasilan yang berkurang secara signifikan, berpenghasilan tidak tetap, dirumahkan tanpa dibayar/pemotongan gaji; dan/ atau, ahli waris dalam satu Kartu Keluarga dari kepala keluarga yang meninggal dunia dan berhak mendapatkan bantuan (Perda Provinsi DKI Jakarta No 2 Tahun 2020).

Merujuk hasil survey Saiful Mujani *Research and Consulting* (SMRC) perihal sikap penolakan masyarakat untuk turut serta dalam program vaksinasi diterangkan bahwa terdapat sekitar 33% masyarakat DKI Jakarta yang menolak untuk mengikuti vaksinasi. Hasil survey tersebut tidak menerangkan secara eksplisit bahwa masyarakat DKI Jakarta yang menolak vaksinasi hanya berasal dari kelompok masyarakat terdampak. Namun, pemberian sanksi administratif berupa penundaan atau pemberhentian penyaluran bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat terdampak merupakan sebuah bentuk ambiguitas serta bertentangan dengan prinsip *Equality before the law*. Sanksi administratif penundaan atau pemberhentian bantuan sosial dengan sebab tidak mengikuti program vaksinasi Covid-19 justru akan merugikan masyarakat terdampak dan menghambat penganggulangan pandemi Covid-19.

Bagaimana tidak, program vaksinasi belum menjangkau seluruh masyarakat, ditambah lagi harus membayar denda sebagai konsekuensi dari sikap penolakan untuk mengikuti vaksinasi. Hal tersebut juga bersifat kontradiktif dengan butir c Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa sasaran vaksinasi adalah masyarakat yang terkategori rentan dari aspek geospasial, sosial, dan ekonomi. Apabila memang mereka dijadikan target atau sasaran prioritas vaksinasi, seharusnya pemerintah terlebih dahulu mengidentifikasi kerentanan perekonomian mereka, sehingga pem-

berian sanksi tidak akan menambah beban perekonomian masyarakat terdampak. Contohnya terdapat kasus dimana seseorang tukang kopi di Tasikmalaya terjaring razia PPKM kemudian lebih memilih pidana kurungan daripada membayar denda sebesar 5 juta rupiah yang tidak dapat ia bayarkan (Pikiran.rakyat.com, 2021). Ketika fokus pemerintah adalah upaya penanggulangan Covid-19, sanksi yang masih memberatkan masyarakat terdampak sebaiknya dihindarkan. Karena bagaimanapun, pemberian sanksi administratif berupa denda dianggap lebih condong dan sesuai dengan karakteristik hukum pidana dibandingkan hukum administrasi (Nagara, 2017). Dalam kasus penolakan vaksin Covid-19 bukanlah termasuk kategori perbuatan tindak pidana.

Sanksi administratif berupa diberhentikannya penyaluran jaminan sosial atau bantuan sosial pada hakikatnya hanya menysasar warga masyarakat yang kurang mampu. Keberadaan sanksi tersebut, seolah-olah ingin mengatakan bahwa yang akan menolak vaksinasi Covid-19 adalah warga masyarakat kurang mampu. Padahal terdapat berbagai bukti yang menerangkan bahwa tidak sepenuhnya khalayak umum yang menolak mengikuti vaksinasi berasal dari kelompok masyarakat terdampak. Salah satu buktinya yakni penolakan secara terang-terangan dilakukan oleh Anggota DPR RI Ribka Tjiptaning yang menegaskan bahwa lebih memilih menolak mengikuti vaksinasi dengan membayar denda dengan alasan masih terdapatnya keraguan terhadap vaksin tersebut (Cnnindonesia.com, 2021). Disamping itu, kadang kala ada hal-hal yang membuat masyarakat enggan mengikuti vaksinasi Covid-19 karena ketidaksiapan dari pihak penyelenggara sehingga menghambat atau mengganggu kenyamanan masyarakat dalam mengikuti vaksinasi Covid-19. Seperti sering terjadi banyak kerumunan, daftar antrian panjang, mendahulukan yang memiliki KTP dan fotokopinya, dan kurangnya prokes saat mengikuti program vaksinasi Covid-19 (Kompas.com, 2021).

## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Ali Imran Nasution, Wicipto Setiadi, Yusuf Eko Nahuddin

Ambiguitas lainnya dapat dilihat dalam butir b Pasal 13A Perpres No.14 Tahun 2021 yang memberikan sanksi berupa penundaan atau penghentian layanan administrasi pemerintahan. Sanksi tersebut dapat berisiko menimbulkan terjadinya maladministrasi, yakni perilaku melawan hukum berupa melanggar kewenangan, penyalahgunaan kewenangan dan mengabaikan kewajiban hukum atas tugas melaksanakan pelayanan publik (UU No 37 Tahun 2008). Sejatinya, memang dibutuhkan tindakan yang membatasi Hak Asasi Manusia seseorang demi tercapainya keselamatan publik di masa pandemi. Akan tetapi, cukup disayangkan bila pembatasan HAM ini tidak diatur dalam aturan yang setingkat dengan undang-undang. Sebab menurut Pakar Hukum Tata Negara, Jimly Asshidiqie, penerapan sanksi harus lebih dulu diatur di undang-undang. Baik terkait bentuk sanksi maupun terkait berat ringannya sanksi karena tidak boleh ditentukan hanya melalui Perpres. Merujuk pada ayat 5 pasal 13A Perpres No. 14 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa penerapan sanksi tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, oleh sebab itu, sepatasnya pemberian sanksi memang diatur dalam Perda bukan melalui Perpres. Hal ini berlandaskan asas *No Punish Without Representative* sehingga harus dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya.

### 3.2 Alternatif sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Artikel 19 *Universal Declaration of Human Rights* menyatakan setiap orang memiliki hak untuk mengetahui pelayanan kesehatan apa yang akan diberikan kepadanya dan berhak menolak suatu pelaksanaan tindakan medis yang akan dilakukan. Hal ini karena keberlakuan doktrin *Informed consent* yakni persetujuan maupun penolakan setelah mendapatkan informasi mengenai tindakan medis yang akan dilakukan terhadap

dirinya (Jeannifer, 2021). Doktrin ini diperkuat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Kesehatan No. 290/MENKES/PER/III/2008 tentang Persetujuan Tindakan Kedokteran yang menjelaskan bahwa setiap tindakan medis yang akan dilakukan harus mendapat persetujuan (*informed consent*) baik secara lisan maupun tulisan. Namun, apabila sedang terjadi keadaan darurat, sifat vaksinasi berubah menjadi wajib sebagai upaya untuk menekan laju penyebaran serta penanggulangan Covid-19 di Indonesia (Perpres No 14 Tahun 2021).

Lebih lanjut pelaksanaan vaksinasi di Indonesia diselenggarakan melalui vaksinasi program dan vaksinasi gotong royong. Perbedaan antara keduanya terbatas hanya terhadap sasaran dan pendanaan. Dalam vaksinasi gotong royong sasaran penerima vaksin hanya terdiri atas pekerja beserta anggota keluarganya, sedangkan sasaran penerima vaksin dalam vaksinasi program dianggap lebih luas yakni khalayak umum (Permenkes No 10 Tahun 2021). Selain itu, dalam pertanggungjawaban pendanaannya vaksinasi program ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah, sedangkan vaksinasi gotong-royong membebankan pendanaannya kepada perusahaan. Namun, pada hakikatnya penerima vaksin melalui vaksinasi program maupun vaksinasi gotong-royong tidak dipungut biaya atau dengan kata lain gratis.

Selama proses pelaksanaan vaksinasi berlangsung, marak diberitakan oleh berbagai media hilangnya nyawa beberapa masyarakat yang diduga terjadi pasca mengikuti vaksinasi. Seperti pemberitaan tentang meninggalnya seorang pemuda yang berasal dari Provinsi DKI Jakarta, pasca menerima injeksi vaksin dengan jenis *Astrazeneca* (Liputan.6.com, 2021). Kemudian pemberitaan mengenai vaksin Covid -19 yang berkaitan dengan komposisi vaksin Covid-19 yang mengandung bahan-bahan seperti boraks, formalin, sel vero, bahkan mengandung bahan yang berasal dari bayi laki-laki (Rahayu, dkk., 2021). Kejadian tersebut berdampak terhadap menurun-

nya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap keamanan vaksin tersebut yang mengakibatkan adanya penolakan untuk mengikuti vaksinasi (Kabar24.bisnis.com, 2021).

Dibanding dengan pemberian sanksi administratif, penggunaan sanksi pidana terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi juga telah diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan. Hal tersebut bisa ditinjau dari Pasal 30 Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 yang membebaskan pidana denda maksimal Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) terhadap masyarakat yang menolak mengikuti vaksinasi (Perda Provinsi DKI Jakarta No 2 Tahun 2020). Kemudian dalam Pasal 13B Perpres No. 14 Tahun 2021 menegaskan bahwa masyarakat yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin menolak pelaksanaan vaksinasi, maka sebagai bentuk pertanggungjawaban hukum menerima sanksi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang tentang Wabah (Perpres No 14 Tahun 2021). Berkaitan dengan hal tersebut sikap masyarakat yang menolak vaksinasi secara sengaja merupakan bentuk yang menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah, maka untuk itu dapat dibebaskan pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000 (UU No 4 Tahun 1984).

Selain sanksi administratif, terdapat juga sanksi pidana sebagai bentuk pertanggungjawaban hukum bagi warga yang tidak kooperatif atas adanya program vaksinasi Covid-19. Hal ini sudah sesuai dengan prinsip *Ultimum Remedium* sebagai jalur tempuh terakhir yang akan diambil terhadap bentuk pelanggaran hukum (Fitri, 2019). Namun, kenyataannya penerapan sanksi administratif masih menimbulkan ambiguitas serta kontradiktif terhadap asas *equality before the law* sehingga mengakibatkan penerapan sanksi tersebut dianggap tidak maksimal. Maka dari itu guna menghindari polemik yang terjadi, pengaturan sanksi administratif tersebut hendaknya dicabut dan diganti dengan sanksi pidana yang dapat di

atur dalam undang-undang atau peraturan daerah.

Perpres di atas, sebaiknya lebih banyak mengatur tentang sosialisasi mengikuti vaksinasi Covid-19. Sebab, melihat pada data di lapangan, masih banyak masyarakat yang tidak menyadari pentingnya mengikuti vaksinasi Covid-19 sebagai bentuk penekanan angka penyebaran pandemi Covid-19. Hal tersebut tercermin melalui hasil survei Balitbangkes Kemenkes RI, yang menghasilkan data sebanyak 33% masyarakat Indonesia menolak menerima vaksin (Kompas.com, 2021). Oleh karena itu, sebagai upaya penegakan hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi diperlukan sebuah alternatif berupa penerapan sanksi pidana. Meskipun alternatifnya berupa sanksi pidana, jangan sampai sanksi tersebut juga memberatkan warga masyarakat terdampak.

Penerapan sanksi pidana inisemata-semata berfungsi sebagai upaya pencegahan. Teori pencegahan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu, teori pencegahan umum (*algamene preventie theorieen*), yang mana dalam teori ini sanksi pidana bertujuan untuk memberikan efek jera. Teori yang kedua adalah teori pencegahan khusus (*bijzondere preventie theorieen*), teori ini bertujuan tidak hanya memberikan efek jera, tetapi juga bersifat memperbaiki agar pelaku tidak melakukan kejahatannya lagi (Saraswati, 2015). Namun, selaras dengan politik hukum pidana bahwa tujuan pembedaan harus mengarah pada keseimbangan sekaligus keselarasan kehidupan bermasyarakat dengan mempersatukan kepentingan negara dan masyarakat. Melihat tujuan tersebut, maka pembedaan harus mengandung unsur kemanusiaan dan edukatif (Tomalili, 2019). Maksud unsur kemanusiaan yakni pembedaan tidak boleh merendahkan serta melanggar harkat dan martabat seseorang.

Dari uraian tentang teori pencegahan dan teori tujuan pembedaan, maka penerapan sanksi pidana kerja sosial dipandang dapat menjadi sebuah alternatif. Penerapan kerja sosial bertujuan

## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Ali Imran Nasution, Wicipto Setiadi, Yusuf Eko Nahuddin

untuk mengembangkan tanggung jawab sosial serta peran pelaku dalam masyarakat serta mendorong realisasi pemulihan situasi terhadap para pihak yang terdampak akibat kejahatan tersebut (Aisyah, 2018). Selanjutnya, menurut Prof. Wiku untuk mendorong kepatuhan masyarakat terhadap pelaksanaan vaksinasi, pemerintah daerah berwenang untuk pemberian sanksi dalam hal ini penerapan sanksi pidana kerja sosial (Detik.com, 2021). Hal tersebut juga diperkuat dengan ketidakbolehan adanya sanksi pidana dalam aturan turunan, dan hanya diperbolehkan dalam aturan setingkat undang-undang dan peraturan daerah (Hukumonline.com, 2021).

Maka sangat dimungkinkan pengaturan kerja sosial sebagai bentuk pertanggungjawaban hukum atas penolakan vaksinasi yang diatur dalam peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pidana Kerja Sosial sebagai alternatif dipilih karena didasari oleh tiga dimensi yakni: *Pertama*, merupakan perampasan kemerdekaan dalam jangka pendek. *Kedua*, alternatif atas ketidakmampuan membayar sanksi denda sehingga apabila ada seseorang tidak sanggup membayar denda, maka diganti dengan menjalankan pidana pengganti (Pidana Kerja Sosial). *ketiga*, masuk ke dalam kategori kerangka grasi (Fajri, 2019).

Selanjutnya, setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin Covid-19 tidak mengikuti vaksin sebagaimana diatur dalam pasal 13B Perpres No. 14 Tahun 2021, dapat dibebankan pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah). Sanksi tersebut dalam Rancangan Undang-Undang KUHP dapat dikategorikan sebagai delik yang sangat ringan yang diancam dengan pidana denda kategori I atau II secara tunggal. Dimana, sebelumnya delik tersebut mengancam pidana kurungan di bawah 1 (satu) tahun maupun ancaman denda ringan atau delik pidana baru yang berdasarkan bobotnya di bawah 1 (satu)

tahun penjara. Selain itu Pidana Kerja Sosial dinilai lebih efektif dan bermanfaat mengingat dalam aturan Pasal 85 RKUHP menerangkan bahwa hakim dalam menjatuhkan pidana kerja sosial wajib mempertimbangkan mengenai pengakuan terdakwa terhadap Tindak Pidana yang dilakukan, kemampuan kerja terdakwa, persetujuan terdakwa sudah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial, riwayat sosial terdakwa, perlindungan keselamatan kerja terdakwa, keyakinan agama dan politik terdakwa, dan sertakemampuan terdakwa membayar pidana denda (RUU KUHP).

Dengan pemidanaan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka suatu hukuman yang dijatuhkan sekiranya dapat memperhatikan hak-hak dari terdakwa sehingga dapat memberikan rasa keadilan hukum, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum. Pidana kerja sosial juga turut mendukung adanya pemberian hukuman yang berlebihan terhadap masyarakat yang didakwa melakukan penolakan vaksinasi dan menghalangi pelaksanaan penanggulangan bencana wabah. Kemudian pidana kerja sosial juga turut mengurangi pemidanaan yang mengakibatkan penuhnya lembaga pemasyarakatan. Setiap orang yang menerima hukuman pidana kerja sosial diwajibkan bekerja pada jam-jam tertentu tanpa dikomersialisasikan.

## 4. Simpulan

Sanksi administratif yang diberikan pemerintah terhadap sasaran vaksinasi yang menolak untuk divaksin sebagaimana diatur dalam pasal 13A ayat (4) Perpres No. 14 Tahun 2021 menimbulkan ambiguitas dalam setiap butirnya. Di mana dalam butir a dan c terkait sanksi penundaan atau penghentian jaminan atau bantuan sosial dan denda dianggap mencederai hak masyarakat terdampak serta kontradiktif dengan prinsip *Equality Before the Law* beserta Permenkes No. 10

Tahun 2021 serta Peraturan Daerah yang telah di-delegasikan wewenang guna membidik penerima bantuan sosial. Begitu pula pada butir b yang berseberangan dengan UU Pelayanan Publik yang berisiko terjadinya maladministrasi. Ambiguitas sanksi hukum berupa penerapan sanksi administrasi yang dimuat dalam Perpres No. 14 Tahun 2021, sebaiknya dicabut dan digantikan dengan sanksi pidana kerja sosial yang diatur dalam undang-undang dan peraturan daerah. Pemberian sanksi pidana kerja sosial akan mampu mengurangi beban kapasitas lembaga pemasyarakatan (Lapas) dibandingkan dengan pidana penjara yang justru akan membuat over kapasitas penguni Lapas. Selanjutnya, perlu dibuat penambahan norma pada Peraturan Presiden sebelumnya yang lebih banyak mengatur tentang sosialisasi mengikuti vaksinasi Covid-19. Sebab, melihat pada data di lapangan, masih banyak masyarakat yang tidak menyadari pentingnya mengikuti vaksinasi Covid-19 sebagai bentuk penekanan angka penyebaran pandemi Covid-19.

## Daftar pustaka

- Adhari, A. 2019. Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Dialogia Iuridica*. 11 (1): 43-61.
- Aisyah, S. 2018. Pengembangan Ide Kerja Sosial Sebagai Bentuk Pidana Alternatif di Indonesia. *Indonesian Journal of Criminology*. 14 (1): 25-42.
- Cnnindonesia.com. 2021. *Ribka Tjiptaning Orang Pertama Menolak Vaksin di Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210113074635-32-592938/ribka-tjiptaning-orang-pertama-menolak-vaksin-di-indonesia>.
- Covid19.go.id. 2021. *Data Vaksinasi Covid-19 (Update per 21 Juli 2021)*. <https://covid19.go.id/p/berita/data-vaksinasi-covid-19-update-21-juli-2021>.
- Detik.com. 2021. *Keharusan Vaksin dan Hak atas Kesehatan*. <https://news.detik.com/kolom/d-5333213/keharusan-vaksin-dan-hak-atas-kesehatan>.
- Detik.com. 2021. *Adakah Sanksi Pidana Jika tolak Vaksin Corona? Simak Berikut ini*. <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5322877/adakah-sanksi-pidana-jika-tolak-vaksin-corona-simak-berikut-ini>.
- Dharmaningtias, D. S. 2021. Data Kependudukan Dalam Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19. *Jurnal Info Singkat* 8 (3): 1-6.
- Fajri, A. 2019. Pidana Kerja Sosial Dalam Membatasi Kelebihan Penghuni Di Lembaga Pemasyarakatan. *Jurnal Lex Renaissance* 4(1): 46-64. <https://doi.org/10.20885/jlr.vol4.iss1.art3>.
- Fitri, S, M. 2019. Eksistensi Penerapan Ultimatum Remedial dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19 (10): 517-538.
- Hukum online.com. 2021. *Pengaturan Sanksi Pidana Tak oleh Dituangkan dalam Aturan Turunan*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5faa40f053a07/pengaturan-sanksi-pidana-tak-boleh-dituangkan-dalam-aturan-turunan>.
- Hukum.rmol.id. 2021. *Wamenkumham: Pasal 15 Ayat 2 UU Karantina Kesehatan Mewajibkan Vaksin*. <https://hukum.rmol.id/read/2021/01/16/470843/wamenkumhm-pasal-15-ayat-2-uu-karantina-kesehatan-mewajibkan-vaksin>.
- Hukumonline.com. 2021b. *Polemik Jerat Pidana bagi Penolak Vaksinasi Covid-19*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt6000489907e09/polemik-jerat-pidana-bagi-penolak-vaksinasi-covid-19>.
- Jeannifer, J. 2021. Sanksi Pidana Terhadap Penolak Vaksin Covid-19 Di Indonesia. *Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Keagamaan*. 19 (1): 164-169.
- Kabar24.bisnis.com. 2020. *Bantah Data KPU, Kemendagri: Hanya 2,7 Juta Orang Belum Punya KTP*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20201103/15/1313123/bantah-data-kpu-kemendagri-hanya-27-juta-orang-belum-punya-e-ktp>.
- Kabar24.bisnis.com. 2021. *Menepis Keraguan Masyarakat Terhadap Vaksin AstraZeneca*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20210522/15/1396766/menepis-keraguan-masyarakat-terhadap-vaksin-astrazeneca>.

## Ambiguitas sanksi hukum terhadap masyarakat yang menolak vaksinasi Covid-19

Ali Imran Nasution, Wicipto Setiadi, Yusuf Eko Nahuddin

- Kemkes.go.id. 2021. *Program Vaksinasi COVID-19 Mulai Dilakukan, Presiden Orang Pertama Penerima Suntikan Vaksin COVID-19*. <http://p2p.kemkes.go.id/program-vaksinasi-covid-19-mulai-dilakukan-presiden-orang-pertama-penerima-suntikan-vaksin-covid-19>.
- Kompas.com. 2020. *Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia*. <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all>.
- Kompas.com. 2021. *Survei 33 Persen Masyarakat Menolak Vaksin Covid-19, Pendidikan Tinggi Terbanyak*. <https://www.kompas.com/tren/read/2021/07/18/090000165/survei-33-persen-masyarakat-menolak-vaksin-covid-19-pendidikan-tinggi?page=all>.
- Kompas.com. 2021. *Vaksinasi Covid-19 di Puspemkot Tangerang Timbulkan Kerumunan*. <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/06/15/11552291/vaksinasi-covid-19-di-puspemkot-tangerang-timbulkan-kerumunan-ini>.
- Liputan.6.com. 2021. *Penerima Vaksin AstraZeneca yang Meninggal Dunia Usai Disuntik Bertambah Satu Orang*. <https://www.liputan6.com/health/read/4559495/penerima-vaksin-astrazeneca-yang-meninggal-dunia-usai-disuntik-bertambah-satu-orang>.
- Merdeka.com. 2021. *Kemendes soal sanksi untuk masyarakat tolak vaksinasi: Itu adalah langkah terakhir*. <https://www.merdeka.com/uang/kemendes-soal-sanksi-untuk-masyarakat-tolak-vaksinasi-itu-adalah-langkah-terakhir.html>.
- Nagara, G. 2017. Perkembangan Sanksi Administratif Dalam Penguatan Perlindungan Lingkungan Terkait Eksploitasi Sumber Daya Alam (Studi Kasus/ : Sektor Perkebunan, Pertambangan, dan Kehutanan). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*. 3(2): 19–44. <https://doi.org/10.38011/jhli.v3i2.41>.
- Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2020 *Penanggulangan Coronavirus Disease 2019*. 12 November 2020. Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2008.
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 *Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. 25 Februari 2021. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 172.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2021 *Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease-19 (Covid-19)*. 10 Februari 2021. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 66.
- Pikiran.rakyat.com. 2021. *Tak Sanggup Bayar Denda PPKM Darurat Rp5 Juta, Penjual Kopi di Tasikmalaya Pilih Masuk Penjara*. <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-012230415/tak-sanggup-bayar-denda-ppkm-darurat-rp5-juta-penjual-kopi-di-tasikmalaya-pilih-masuk-penjara>.
- Rahayu, D. 2021. Vaksin covid 19 Di Indonesia: Analisis Berita Hoax. *Intelektiva: Jurnal Ekonomi, Sosial dan Humaniora*. 2(07): 39–49.
- Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Saraswati, S. P. 2015. Fungsi Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan. *Jurnal ADVOKASI*. 5(2); 139–154.
- Sindonews.com. 2020. *Kriteria Warga Penerima Bansos COVID-19 Versi Mensos*. <https://nasional.sindonews.com/read/39289/15/kriteria-warga-penerima-bansos-covid-19-versi-mensos-1589976351>.
- Suara.com. 2021. *Ini 3 Daerah Teratas yang warganya Menolak Vaksin Covid-19, Nomor Satu DKI*. <https://www.suara.com/news/2021/03/23/190906/ini-3-daerah-teratas-yang-warganya-menolak-vaksin-covid-19-nomor-satu-dki>.
- Susanto, S. N. H. 2019. Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. *Administrative Law & Governance Journal*. 2(1); 126–142.
- Tomalili, R. 2019. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Budi Utama.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2018 *Kekarantinaan Kesehatan*. 8 Agustus 2018. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 *Ombudsman Republik Indonesia*. 7 Oktober 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 *Wabah Penyakit Menular*. 22 Juni 1984. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20.

Zed, M. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan dan Metode Penelitian Kepustakaan Library*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.