

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Akhir 2019 merupakan awal dari penyebaran *2019 Novel Corona* (2019.nCoV) yang kemudian diumumkan nama baru oleh *World Health Organization* (WHO) yaitu *Corona Virus Disease* (Covid-19).¹ Indonesia termasuk negara yang terdampak oleh pandemi Covid-19 menandai awal masuk virus tersebut dengan pengumuman kasus pertama Covid-19 pada 2 Maret 2020.² Namun beberapa ahli menyatakan hal berbeda, dimana Covid-19 telah menyerang Indonesia sejak awal tahun 2020 pada bulan Januari.³ Terdapat laporan bahwa turis asal Cina terpapar Covid-19 saat kembali ke negaranya setelah berlibur dari Bali pada awal tahun 2020.⁴

Covid-19 telah menjangkit lebih dari berjuta-juta jiwa di dunia ini, dan meningkatkan kematian dari hari ke hari. Pandemi tidak hanya menyerang sistem kesehatan masyarakat, tetapi juga menyerang aspek politik, ekonomi, dan sosial suatu negara dan masyarakatnya. Seluruh lapisan masyarakat ter-

¹ Muhamad Beni Kurniawan, "Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19 ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Atas Kesehatan", *Jurnal HAM* Vol. 12 no. 1, April 2021, h. 38.

² Desi Permatasari, "Kebijakan Covid-19 dari PSBB hingga PPKM Empat Level", *Kompaspedia*, 31 Juli 2021, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/kronologi/kebijakan-covid-19-dari-psbb-hingga-ppkm-empat-level>, diakses pada 14 September 2021.

³ Muhamad Beni Kurniawan, *Loc. Cit.*

⁴ Karen McVeigh, Emma Graham Harrison, "Academic stands by research querying Indonesia's claim to be coronavirus-free", *The Guardian*, 14 Februari 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/14/indonesia-coronavirus-academic-harvard-marc-lipsitch>, diakses 14 September 2021.

kena dampak dari pandemi Covid-19. Setiap pemerintah di berbagai negara telah mengambil langkah besar untuk menekan laju peningkatan infeksi dari Covid-19. Termasuk langkah-langkah yang memberikan pembatasan terhadap kebebasan berkegiatan yang sebelumnya sangat mudah dilakukan. Pembatasan tersebut berupa *lockdown*, larangan bepergian, penutupan perbatasan antar wilayah, hingga pengawasan ketat dari aparat berwenang.

Jauh sebelum pandemi Covid-19 menyerang, sebenarnya telah terdapat Kovenan Internasional yang mengatur mengenai situasi kedaruratan Kesehatan masyarakat. Beberapa kovenan tersebut diantaranya *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan *ASEAN Human Rights Declaration*. Pasal 12 ayat 2 huruf d dan Paragraf 12 (b) Komentar Umum No. 14 tentang Pasal 12 ICESCR yang juga telah diratifikasi negara-negara di Asia Tenggara menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk melakukan upaya guna meningkatkan aspek kesehatan lingkungan dan industri, pencegahan, pengobatan, dan pengendalian baik infeksi atas suatu endemi maupun penyakit akibat kerja lainnya, serta menciptakan kondisi yang memastikan perawatan dan perhatian medis terlaksana secara penuh.⁵

Berkenaan dengan pandemi, hal yang tidak bisa dilepaskan begitu saja adalah akses informasi. Pasal 19 ayat (2) dan Paragraf 18 Komentar Umum No. 34 tentang Pasal 19 ICCPR menyatakan bahwa negara berkewajiban menjamin hak setiap orang untuk mencari dan menerima informasi, termasuk informasi

⁵ International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), Art. 12 (2) d.

yang dimiliki oleh otoritas publik.⁶ Pasal 12 ayat 1 huruf d dan Paragraf 12 (b) Komentar Umum No. 14 tentang Pasal 12 ICESCR mengatur hal serupa, bahwa negara berkewajiban untuk memastikan aksesibilitas informasi kesehatan terhadap warga negaranya.⁷

Kovenan di tingkat regional Asia Tenggara telah memberikan panduan bagi negara anggotanya berkenaan dengan perlindungan terhadap hak atas kesehatan bagi masyarakat. Pasal 29 ayat (1) *ASEAN Human Rights Declaration* menyatakan bahwa negara berkewajiban atas perlindungan hak atas kesehatan masyarakat dimana setiap orang berhak atas kenikmatan tertinggi yang dapat dicapai terhadap standar pelayanan kesehatan fisik, mental, dan reproduksi serta fasilitas medis. Kovenan-kovenan di atas secara langsung telah memberikan suatu kewajiban sekaligus panduan bagi negara yang meratifikasinya termasuk Indonesia berkaitan dengan kondisi darurat kesehatan, yang saat ini berguna dalam penanganan pandemi. Indonesia tidak hanya berkiblat pada kovenan-kovenan internasional, tetapi juga pada peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dalam penanganan pandemi ini.

Beberapa produk legislasi yang telah mengatur mengenai penanggulangan darurat kesehatan adalah Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut UU Penanggulangan Bencana 2007) dan Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan

⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Art. 19 (2).

⁷ International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR), Art. 12 (1) d.

Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kekarantinaan Kesehatan 2018). Produk legislasi terbaru di Indonesia yang berkenaan dengan penanganan pandemi adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Covid-19 2020).

Pemerintah menetapkan status kedaruratan kesehatan setelah ditemukan kasus pertama di Indonesia. Status kedaruratan kesehatan ditetapkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut Keppres Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 2020) pada 13 April 2020. Pemerintah juga menetapkan pandemi Covid-19 ini sebagai bencana nasional non alam pada 31 Maret 2020 melalui Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional (selanjutnya disebut Keppres Penetapan Bencana Non Alam Covid-19 2020).

Indonesia kembali mengalami lonjakan kasus positif Covid-19 pada pertengahan tahun 2021.⁸ Berbagai langkah telah dilakukan oleh Pemerintah

⁸ Irwan Syambudi, "Grafik COVID Indonesia Juli 2021: Jauh dari Target & Tak Terkendali", *Tirto.id*, 30 Juli 2021, <https://tirto.id/grafik-covid-indonesia-juli-2021-jauh-dari-target-tak-terkendali-gicx>, diakses 15 September 2021.

dalam memutus mata rantai penyebaran Covid-19, mulai dari Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), PSBB Transisi, Pembatasan Sosial Berskala Lokal (PSBL), Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), PPKM Darurat, hingga yang terakhir diberlakukan sampai saat ini yakni akhir tahun 2021 adalah PPKM Level 3 dan Level 4. Semua langkah-langkah tersebut tertuang dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh ranah eksekutif seperti Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 (selanjutnya disebut PP PSBB 2020), Keppres Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 2020, Keppres Penetapan Bencana Non Alam Covid-19 2020, Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut Permenkes PSBB 2020), Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 (selanjutnya disebut Inmendagri PPKM 2021) dan masih banyak kebijakan-kebijakan yang lain.

Pemerintah juga turut mengambil langkah untuk mengatasi dampak pandemi dalam bidang ekonomi dan sosial dengan mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan stabilitas sistem keuangan pada masa pandemi.⁹ Kebijakan tersebut tidak hanya dikeluarkan dalam bentuk undang-undang, tetapi

⁹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Paket Kebijakan Ekonomi", *Bappenas*, <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/publikasi/paket-kebijakan-ekonomi>, diakses 15 September 2021.

peraturan perundang-undangan di bawahnya hingga peraturan pada tingkat kementerian. Seperti halnya Kementerian Keuangan yang mengeluarkan satu paket kebijakan stabilitas ekonomi baik fiskal maupun moneter. Kebijakan tersebut berupa pengendalian harga pangan dan bahan bakar minyak yang termasuk komoditas pokok, percepatan pencairan dan pemanfaatan dana desa untuk proyek padat karya, meningkatkan belanja pemerintah dan mendorong daya serap anggaran, pembentukan tim evaluasi dan pengawasan realisasi anggaran, dan masih banyak lagi.¹⁰ Kementerian Keuangan juga turut mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 19 Tahun 2020 tentang Penyaluran dan Penggunaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2020 dalam Rangka Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut Permenkeu No. 19/2020).

Langkah-langkah yang diambil pemerintah Indonesia cukup berbeda dari negara-negara lain yang menerapkan karantina wilayah atau *lockdown* seperti Italia, Perancis, Jerman, Spanyol, Singapura, dan Malaysia.¹¹ PSBB maupun PPKM sejak tahun 2020 hingga akhir tahun 2021 ditempuh oleh pemerintah dengan alasan agar ekonomi tidak lumpuh dan tetap berjalan, serta melihat pengalaman dari negara-negara yang mendapat masalah baru Ketika menerapkan *lockdown*.¹² Namun sayangnya, kebijakan yang diterapkan pemerintah utamanya pembatasan sosial menuai banyak protes dari berbagai

¹⁰ Bilmar Parhusip, Windraty Ariane Siallagan, "Paket Kebijakan Ekonomi Jilid 1: Reviu Literatur", Jurnal Pembangunan dan Administrasi Publik (JPAP) Vol. 3 no. 1, Maret 2021, h. 3.

¹¹ Kai Wang *et.al*, "Modelling the Initial Epidemic Trends of Covid-19 in Italy, Spain, Germany, and France", PLoS ONE Vol. 15 no. 11, November 2020, h. 3.

¹² Desi Permatasari, *Loc. Cit.*

kalangan karena tidak membuat penurunan kasus yang signifikan, justru makin memperparah ketidakstabilan dari berbagai sektor.¹³ Tak hanya itu, hingga saat ini, kebijakan yang dikeluarkan sangatlah banyak dan tumpang tindih.

Kebijakan pembatasan sosial yang mulai melonggarkan rakyat di beberapa wilayah di tengah kondisi sistem kesehatan Indonesia yang masih buruk akibat pandemi dianggap mencederai pemenuhan hak atas kesehatan berikut upaya penurunan lonjakan kasus positif Covid-19.¹⁴ Selain itu, kebijakan yang dikeluarkan dengan dalih memperbaiki kondisi ekonomi justru berpotensi menimbulkan korupsi dan krisis moral karena keputusan yang diambil oleh pejabat publik tidak dapat dituntut baik secara pidana, perdata, maupun tata usaha negara.¹⁵ Beranjak dari penjelasan atas problematika yang muncul dalam penanganan pandemi akibat kebijakan pembatasan sosial, penulis ingin meneliti lebih jauh tentang “Politik Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Pada Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif *Economic Analysis of Law*.” Isu hukum yang dibangun dalam tesis ini adalah :

- 1) Kedaruratan dan kebijakan hukum dalam penanggulangan pandemi pada masa pemberlakuan pembatasan sosial.
- 2) Arah politik hukum pemberlakuan pembatasan sosial dalam perspektif *economic analysis of law*.

¹³ Holly Muridi Zham-zham, “Ketatanegaraan Otoritarianisme Masa Darurat Kesehatan di Indonesia”, *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2020, h. 9-10.

¹⁴ Nur Indah Fitriani, “Tinjauan Pustaka COVID-19: Virologi, Patogenesis, dan Manifestasi Klinis”, *Jurnal Medika Malahayati* Vol. 4 no. 3, Juli 2020, h. 195-196.

¹⁵ Adelia Rachma Indriaswari *et.al*, “Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19”, *Garda Perubahan Dema Justicia Fakultas Hukum UGM, Kajian* 7, 2020, h. 6.

1.2 Tujuan

Penelitian ini berorientasi pada 2 (dua) tujuan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari penelitian ini adalah guna keperluan akademis yakni menjawab persoalan-persoalan hukum bersifat teoretis yang tertuang dalam tataran tesis. Tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk menjawab 2 (dua) isu hukum, yaitu keadaan darurat dan kebijakan hukum dalam penanggulangan pandemi pada masa pemberlakuan pembatasan sosial serta politik hukum pemberlakuan pembatasan sosial dalam perspektif *economic analysis of law*.

1.3 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat tidak hanya kepada peneliti, tetapi juga kepada pihak lain dalam bidang hukum baik secara teoretis maupun secara praktis. Manfaat secara teoretis yang hendak dicapai adalah untuk mengetahui kebenaran, bagaimana sesungguhnya keadaan darurat dan kebijakan hukum yang diambil dalam penanggulangan pandemi pada masa pemberlakuan pembatasan sosial serta arah politik hukum pemberlakuan pembatasan sosial dalam perspektif *economic analysis of law*. Manfaat secara praktis yang hendak dicapai adalah memberikan solusi terhadap problematika yang terjadi baik bagi peneliti, akademisi, pemerintah, dan masyarakat dalam hal penentuan kebijakan penanganan pandemi pada masa pembatasan sosial sebagaimana mestinya.

1.4 Tinjauan Pustaka

1.4.1 Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan yang memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan negara dalam hal kewenangan administrasi.¹⁶ Subjek dari kekuasaan eksekutif lazimnya adalah kepala pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki oleh cabang kekuasaan eksekutif dalam penerapannya tidak selalu sama di setiap negara, bisa dilakukan hanya oleh kepala pemerintahan dan bisa dilakukan oleh kepala pemerintahan yang berkedudukan sekaligus sebagai kepala negara. Hal ini bergantung pada sistem pemerintahan yang digunakan oleh masing-masing negara.

Pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil, maka kekuasaan eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan berada pada presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.¹⁷ Roda pemerintahan pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer dijalankan oleh perdana menteri yang berkedudukan sebagai kepala pemerintahan.¹⁸ Pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan campuran, maka pihak yang menjalankan roda pemerintahan bergantung pada porsi yang diberikan oleh konstitusi terhadap presiden sebagai kepala negara, atau perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.¹⁹

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-7, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, h. 323.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

Cabang kekuasaan eksekutif yang merupakan pelaksana dari undang-undang yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif, lazimnya terdiri dari presiden dan lembaga eksekutif di bawahnya.²⁰ Sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan eksekutif, presiden menjalankan kekuasaan yang bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) karena UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum tertinggi.²¹

Kekuasaan yang dimiliki presiden tidak terbatas pada penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga ada pada cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif.²² Begitu pula dengan kekuasaan presiden dalam konteks negara Indonesia. Secara umum, presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945, sebagaimana dinyatakan secara tegas dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Kekuasaan pemerintahan dalam hal ini adalah kekuasaan eksekutif.²³

Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dibantu oleh seorang wakil presiden.²⁴ Tidak hanya dibantu oleh wakil presiden, tetapi presiden juga dibantu oleh menteri-menteri negara.²⁵ Kedudukan para menteri sepenuhnya bergantung pada presiden. Hal ini dibuktikan dari konstitusi yang mengatur bahwa para menteri yang membidangi urusan-

²⁰ Jazim Hamidi, Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Jakarta, 2010, h. 66-67.

²¹ John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, h. 66.

²² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, h. 99-100.

²³ *Ibid*, h. 122.

²⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 ayat (2). (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).

²⁵ *Ibid*, Pasal 17 ayat (1).

urusan tertentu dalam pemerintahan diangkat dan diberhentikan oleh presiden.²⁶ Namun untuk pembentukan, pengubahan, dan pembubaran sebuah kementerian negara tidak serta merta dapat langsung dilakukan oleh presiden, tetapi harus mengikuti ketentuan dalam undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945. Adanya menteri-menteri negara ini nantinya membantu presiden dalam berbagai urusan dan cenderung teknis, yang tidak bisa dijangkau maupun dilaksanakan secara langsung oleh presiden.²⁷

Kekuasaan presiden juga terdapat dalam cabang kekuasaan legislatif dan yudisiil. Pada cabang kekuasaan legislatif, presiden memiliki kewenangan mengajukan rancangan undang-undang (selanjutnya disebut RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR).²⁸ Tak hanya itu, presiden juga diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai peraturan untuk menjalankan undang-undang maupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan mengeluarkan peraturannya sendiri yaitu peraturan presiden.²⁹

Selanjutnya, kekuasaan presiden sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif juga terdapat dalam cabang kekuasaan yudisiil. Pada cabang kekuasaan yudisiil. Presiden memiliki 2 (dua) kewenangan. Pertama, presiden berwenang untuk memberikan grasi dan rehabilitasi

²⁶ *Ibid*, Pasal 17 ayat (2) dan (3).

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, h. 325.

²⁸ UUD NRI 1945, Pasal 5 ayat (1).

²⁹ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, UMM Press, Malang, 2003, h. 72-73.

kepada seorang terpidana dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Hal ini telah dinyatakan dalam Pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, presiden berwenang memberikan amnesti dan abolisi kepada seseorang dengan tetap memperhatikan pertimbangan dari DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

1.4.2 Teori Negara Darurat (*State Emergency*)

State emergency atau negara darurat, merupakan suatu kondisi dimana suatu negara melakukan tindakan luar biasa dalam menghadapi ancaman atau bahaya yang dihadapinya.³⁰ Istilah negara darurat juga disebut sebagai Hukum Tata Negara Darurat atau HTN Darurat. Berlakunya *state emergency* ini membuat fungsi normal pemerintahan tidak dijalankan sebagaimana mestinya, dan memberikan kewenangan terhadap pemerintah untuk menanggukkan sebagian hak warga negaranya.³¹

Jimly mendefinisikan HTN Darurat sebagai kondisi bahaya yang dialami oleh suatu negara secara tiba-tiba dan mengancam ketertiban umum, yang kemudian menuntut negara untuk bertindak luar biasa tidak seperti yang diatur dalam hukum pada keadaan normal.³² Carl Smith juga memiliki definisi serupa terhadap HTN Darurat. Ia menyatakan bahwa manakala suatu negara dalam keadaan bahaya atau terancam, maka diperbolehkan

³⁰ Geneva Center for The Democratic Control for The Armed Force, "What is State of Emergency", Backgrounder Security Sektor Governance and Reform, https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder_02_states_emergency.pdf, diakses pada 30 September 2021.

³¹ Fitra Arsil, Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19", Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 50 no. 2, 2020, h. 425.

³² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, h. 7.

seorang pemimpin negara untuk bertindak ‘diktator’ atau luar biasa demi menyelamatkan kedaulatan negara dengan Batasan waktu yaitu sementara sampai keadaan negara dipandang telah normal.³³

Keadaan negara darurat dimana berlaku pada saat kondisi suatu negara tidak normal, dalam pembentukan maupun penegakan aturan hukumnya berbeda dengan kondisi negara pada saat normal. Beni Prasad menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah sangatlah luas manakala negara dalam keadaan darurat.³⁴ Hal ini senada dengan pernyataan dari Carl Smith bahwa dalam situasi negara darurat, semua tindakan dapat dibenarkan selama untuk mengatasi keadaan tersebut.³⁵

Negara darurat atau *state emergency* dapat terjadi manakala suatu negara berada pada situasi seperti perang, bencana alam, epidemi suatu penyakit, maupun krisis ekonomi.³⁶ A. Hamann menyebutkan bahwa situasi darurat yang dapat dialami oleh suatu negara meliputi bencana, invasi asing, pelanggaran serius yang mengancam ketertiban umum dan keamanan, perang, krisis di bidang ekonomi, kerusuhan dalam perekonomian, dan tindakan publik yang bertujuan mengacaukan rezim konstitusional.³⁷ Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, konstitusi telah mengatur perihal negara darurat dalam 2 (dua) pasal, yaitu :

³³ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, h. 1, dikutip dari Fitra Arsil, Qurrata Ayuni, *Op. Cit*, h. 426.

³⁴ Osgar S. Matompo, “Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat”, *Jurnal Media Hukum* Vol. 21 No. 1, Juni 2014, h. 60.

³⁵ Fitra Arsil, Qurrata Ayuni, *Op. Cit*, h. 426.

³⁶ Geneva Center for The Democratic Control for The Armed Forces, *Loc. Cit*.

³⁷ Osgar S. Matompo, *Op. Cit*, h. 62.

1. Pasal 12 UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan kepada presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan untuk menyatakan keadaan bahaya beserta syarat dan akibatnya melalui undang-undang. Pasal ini memberikan kewenangan kepada presiden untuk menyatakan keadaan *state emergency* sekaligus kekuasaan untuk melakukan tindakan luar biasa yang menyimpangi ketentuan hukum, dalam keadaan darurat secara konstitusional.
2. Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) dengan persetujuan DPR dalam hal kegentingan yang memaksa. Pasal ini juga menegaskan bahwa presiden memiliki kekuasaan pada cabang legislatif, meski kedudukannya berada pada cabang eksekutif.

1.4.3 Politik Hukum

Politik hukum merupakan salah satu disiplin hukum yang saat ini tengah berkembang selain disiplin hukum seperti teori hukum, sosiologi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, antropologi hukum dan disiplin hukum yang lain.³⁸ Lahirnya politik hukum diilhami dari adanya ketidakpuasan para teoretisi hukum terhadap model pendekatan hukum yang telah ada selama ini.³⁹ Tak hanya itu, politik hukum juga lahir dari

³⁸ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Cetakan ke-19, Rajawali Pers, Depok, 2019, h. 2.

³⁹ *Ibid.*

adanya perkembangan studi hukum yang terjadi karena perubahan struktur sosial akibat modernisasi pertumbuhan ilmu pengetahuan.⁴⁰

Kelahiran politik hukum dianggap sebagai suatu alternatif dalam memahami hubungan antara hukum dengan entitas lain yaitu politik.⁴¹ Harman⁴² dan Mahfud MD⁴³ melihat politik hukum dari perspektif yuridis sosio-politis, bahwa sistem politik dalam politik hukum adalah sebagai variabel yang memengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum. Berbagai ahli hukum memiliki pandangannya sendiri dalam mendefinisikan politik hukum, seperti :

1. Satjipto Rahardjo

Ia mendefinisikan politik hukum sebagai langkah pemilihan cara untuk mencapai suatu tujuan hukum dan tujuan sosial dalam masyarakat.⁴⁴

2. C.F.G Sunaryati Hartono

Ia mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah sarana sekaligus langkah yang ditempuh oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan akan diwujudkan sebagai cita-cita bangsa.⁴⁵

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Roberto Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*, (terjemahan Ihdhal Kasim), ELSAM, Jakarta, 2000, h. 2.

⁴² Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Cetakan ke-1, ELSAM, Jakarta, 1997, h. 88.

⁴³ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-7, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, h. 363.

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-3, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 352.

⁴⁵ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, h. 1.

3. Padmo Wahjono

Ia mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar oleh penyelenggara negara untuk menentukan bentuk, arah, maupun substansi hukum yang akan dibentuk.⁴⁶

Pada intinya, politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan dasar yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara dalam lapangan hukum baik yang telah, sedang, maupun akan berlaku yang bersumber dari nilai atau moral yang tercipta di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang ingin dicapai.⁴⁷ Politik hukum setiap negara tidaklah sama. Oleh karena itu muncul istilah politik hukum nasional. Pengertian politik hukum dengan politik hukum nasional hampir sama, yang membedakan hanyalah penekanan pada politik hukum nasional bahwa kebijakan hukum di dalamnya akan diterapkan dalam skala nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.⁴⁸ Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, politik hukum dimaknai sebagai pilihan tentang kebijakan hukum yang akan diberlakukan maupun tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara yang tercantum dalam UUD NRI 1945.⁴⁹

Tentu sebagai disiplin hukum, politik hukum memiliki ruang lingkupnya sendiri. Politik hukum setidaknya mencakup :

⁴⁶ Padmo Wahjono, *Indonesia Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h. 160.

⁴⁷ Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Op. Cit*, h. 32.

⁴⁸ *Ibid*, h. 31.

⁴⁹ Mahfud MD, *Op. Cit*, h. 1.

1. Kebijakan negara mengenai hukum yang akan diberlakukan maupun tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara;
2. latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya suatu produk hukum; dan
3. penegakan hukum dalam fakta yang terjadi di lapangan.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari lebih mendetailkan atas ruang lingkup dari politik hukum, yaitu :

1. Proses penggalan nilai dan aspirasi dari masyarakat oleh penyelenggara negara;
2. proses perumusan nilai dan aspirasi tersebut ke dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara;
3. perumusan dan penetapan politik hukum dari rancangan peraturan perundang-undangan tersebut oleh penyelenggara negara;
4. peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. faktor yang mempengaruhi dan menentukan politik hukum yang akan, sedang, dan telah ditetapkan; dan
6. implementasi politik hukum suatu negara dalam peraturan perundang-undangan.

1.4.4 Teori *Economic Analysis of Law*

Pada tahun 1970an, berkembang suatu teori yang menggabungkan dua cabang keilmuan berbeda, ekonomi dan hukum, yakni *economic analysis of*

law.⁵⁰ Namun dahulu teori ini masih dinamakan *law and economics*. Teori ini diperkenalkan oleh Richard Posner, seorang profesor hukum dan economic dari University of Chicago sekaligus hakim di negeri Paman Sam. Ia terinspirasi dari mentornya, Coase yang menggunakan konsep biaya transaksi untuk menunjukkan bagaimana sistem hukum mempengaruhi bekerjanya sistem ekonomi.⁵¹ Posner mengembangkan teori tersebut untuk melihat permasalahan dalam bekerjanya sistem ekonomi dari sisi hukum. Posner dalam teorinya *law and economics* membahas mengenai kebijakan anti monopoli, monopoli alami atau oligopoli, dan efisiensi dari aturan hukum maupun prosedur administratif yang bisa digunakan untuk mengontrol aspek-aspek tersebut.⁵²

Ilmu ekonomi dalam teorinya digunakan oleh Posner sebagai alat untuk membuat keputusan dalam hukum dan memahami fungsi dari sistem hukum. Pendekatan ekonomi yang digunakan Posner dianggap sebagai pendekatan yang dapat membantu menjawab pertanyaan mengenai kebijakan hukum maupun menafsirkan putusan pengadilan yang tidak jelas.⁵³ Atas hal tersebut, Posner mengembangkan teorinya dari yang semula bernama *law and economics* menjadi *economic analysis of law*. Posner menyatakan bahwa dalam teori *economic analysis of law*, ekonomi

⁵⁰ Alain Marciano, Sophie Harnay, "Posner, Economics and the Law: From Law and Economics to an Economic Analysis of Law", *Journal of the History of Economic Thought* Vol. 31 no. 2, Juni 2009, h. 218.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, h. 226.

digunakan sebagai data dalam menganalisis permasalahan hukum maupun membentuk suatu kebijakan hukum.⁵⁴

Teori atau doktrin *economic analysis of law* oleh Posner terdiri atas beberapa elemen, yaitu⁵⁵ :

1. Pasar yang bersaing dan efisiensi

Economic analysis of law berangkat dari fakta bahwa kompetisi pada pasar mengarahkan pada alokasi sumber daya yang efisien yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan hukum, tanpa harus mengintervensi perekonomian negara.

2. Teori Coase tentang biaya sosial

Bahwa kegagalan pasar tidak selalu diakibatkan oleh intervensi pemerintah, tetapi dapat diakibatkan oleh hal-hal lain yang berasal dari eksternal pemerintah.

3. Pendekatan biaya dan manfaat untuk penyelesaian masalah

Pendekatan ini berangkat dari fakta bahwa pengambilan keputusan meliputi hukum dan ekonomi. Penyelenggara negara menggunakan pendekatan ini untuk membuat keputusan atau kebijakan yang adil, dimana membantu dan tidak menyakiti salah satu pihak dalam konteks bernegara.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ George M. Cohen, "Posnerian Jurisprudence and Economic Analysis of Law: The View from The Bench", *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 133, 1985, h. 1121-1126.

Teori *economic analysis of law* turut mempengaruhi dalam proses interpretasi perundang-undangan maupun konstitusi. Posner menyatakan bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan, penyelenggara negara dituntut untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi melalui pendistribusian kekayaan dalam konteks kepentingan umum.⁵⁶ Selain itu, kepentingan-kepentingan individu yang berorientasi pada peningkatan kekayaan individu tersebut turut mempengaruhi penyusunan maupun pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Tak hanya dalam interpretasi peraturan perundang-undangan, Posner menganggap bahwa ekonomi turut mempengaruhi proses interpretasi terhadap konstitusi. Posner beranggapan bahwa dalam proses interpretasi konstitusi, terdapat pertimbangan kehati-hatian politik yang sesungguhnya tak dapat dilepaskan dari motif ekonomi.⁵⁸ Kesalahan sekecil apa pun dapat terjadi dalam suatu hal, termasuk dalam proses interpretasi konstitusi. Lagi-lagi ini berkaitan dengan ekonomi, dimana kesalahan yang terjadi dalam interpretasi konstitusi akan menimbulkan biaya sosial yang lebih tinggi daripada tidak terjadi kesalahan. Posner beranggapan bahwa biaya sosial ini akan menurun bilamana interpretasi konstitusi berorientasi pada pembatalan undang-undang dan menggagalkan kehendak mayoritas, daripada interpretasi konstitusi yang

⁵⁶ *Ibid*, h. 1128-1129.

⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁸ *Ibid*, h. 1130.

berorientasi pada kegagalan kepentingan individu melalui penolakan hak konstitusional.⁵⁹

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Penelitian tesis ini merupakan penelitian hukum yang berorientasi pada penemuan kebenaran berupa kesesuaian antara aturan hukum dengan prinsip maupun asas hukum.⁶⁰ Fokus pada penelitian ini adalah pengkajian politik hukum dalam penanggulangan pandemi yaitu pembatasan sosial. Guna mendukung pengkajian tersebut, peneliti menggunakan bantuan ilmu sosial yang lain. Ilmu sosial yang lain nantinya akan diimplementasikan dengan cara mengkaji dan menggabungkan asas, prinsip, doktrin, norma dan nalar hukum dengan pengkajian bidang ilmu yang menjadikan hukum sebagai objek kajiannya seperti politik hukum, sosiologi hukum, budaya hukum, antropologi hukum, maupun analisis ekonomi dalam hukum.⁶¹ Peneliti menggunakan bantuan dari ilmu sosial lain berupa perspektif ekonomi, yang kemudian menggunakan pendekatan *economic analysis of law* atau analisis ekonomi dalam hukum.

Nantinya peneliti akan menggunakan teori-teori dalam perspektif ekonomi yang bersinggungan dengan hukum, utamanya dalam pembentukan suatu aturan atau kebijakan hukum serta mengembangkan

⁵⁹ *Ibid*, h. 1131.

⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Prenada Media, Jakarta, 2017, h. 93.

⁶¹ Herlambang P. Wiratraman, Widodo D. Putro, "Tantangan Metode Penelitian Interdisipliner dalam Pendidikan Hukum Indonesia", *Mimbar Hukum* Vol. 31 no. 3, Oktober 2019, h. 406-407.

pemikiran dan analogi hukum dengan perspektif ekonomi. Penelitian ini nantinya akan menjabarkan secara umum bagaimana *economic analysis of law* lazimnya digunakan, kemudian direfleksikan terhadap kebijakan pemerintah pada masa pandemi dengan cara pembatasan sosial.

1.5.2 Pendekatan

Analisis dan hasil pembahasan atas isu hukum dalam tesis ini dilakukan dengan menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut :

- 1) Pendekatan konseptual atau *conceptual approach*. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang dilakukan untuk menemukan sebuah konsep hukum untuk menjawab isu hukum, dengan beranjak dari prinsip hukum yang terkandung dalam doktrin-doktrin hukum maupun pandangan para sarjana hukum.⁶² Pendekatan ini dilakukan untuk menemukan konsep hukum berupa kekuasaan eksekutif, negara darurat (*state emergency*), dan politik hukum. Konsep-konsep tersebut merupakan konsep yang relevan dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini yaitu politik hukum atas pembatasan sosial dalam penanggulangan pandemi dan dapat ditemukan dalam buku maupun jurnal, seperti buku karangan Prof. Mahfud MD berjudul Politik Hukum.
- 2) Pendekatan perundang-undangan atau *statute approach*. Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis koherensi antar peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum dalam

⁶² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, h. 178.

penelitian ini, untuk memperkuat argumentasi hukum dalam menjawab isu hukum.⁶³ Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam pendekatan ini adalah UU Penanggulangan Bencana 2007, UU Kekarantinaan Kesehatan 2018, UU Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Covid-19 2020, Keppres Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 2020 dan Keppres Penetapan Bencana Non Alam Covid-19 2020.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan beberapa jenis sumber hukum, antara lain :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian hukum merupakan bahan hukum yang memiliki daya ikat yang kuat karena otoritasnya serta dapat dipertanggungjawabkan, dalam bentuk peraturan perundang-undangan ataupun putusan pengadilan.⁶⁴ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah amandemen;
- b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;

⁶³ *Ibid*, h. 133.

⁶⁴ *Ibid*, h. 181.

- c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan;
 - d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang;
 - e) Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19);
 - f) Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional;
 - g) *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR);
 - h) *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR);
dan
 - i) *ASEAN Human Rights Declaration*.
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian hukum adalah bahan yang bersumber dari buku-buku, artikel dalam jurnal, artikel dalam internet,

maupun karya ilmiah lain tentang hukum yang relevan dengan isu hukum yang diteliti.⁶⁵ Beberapa buku yang digunakan sebagai bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku tentang politik hukum karangan Prof. Mahfud MD serta karangan Imam Syaukani dan Ahsan Thohari. Artikel dari jurnal maupun internet yang digunakan adalah artikel-artikel yang membahas mengenai perkembangan kasus Covid-19 di Indonesia, analisis kebijakan pemerintah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, maupun yang membahas tentang *economic analysis of law*.

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa tahapan, yakni inventarisasi bahan hukum, kemudian memilah dan mengelompokkan hasil inventarisasi bahan hukum tersebut. Inventarisasi dimulai dari bahan hukum primer berupa UU Penanggulangan Bencana 2007, UU Kekarantinaan Kesehatan 2018, UU Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Covid-19 2020, Keppres Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 2020, Keppres Penetapan Bencana Non Alam Covid-19 2020, ICESCR, ICCPR, dan ASEAN Declaration of Human Rights yang didapat dari internet melalui website Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), United Nations, dan ASEAN. Kemudian inventarisasi bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, artikel dari jurnal seperti Jurnal HAM, Mimbar

⁶⁵ *Ibid.*

Hukum, dan (jurnal luar), serta artikel dari internet melalui portal berita seperti CNN Indonesia, CNBC, Kompas, dan lain-lain. Setelah terkumpul bahan hukum primer dan sekunder, maka dilanjutkan dengan memilah dan mengelompokkan bahan-bahan hukum tersebut berdasarkan kegunaannya dalam menjawab 2 (dua) isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum baik primer maupun sekunder dilakukan dengan mengaplikasikan pendekatan perundang-undangan terlebih dahulu, yaitu dengan penelusuran peraturan perundang-undangan. Setelah itu, dilakukan identifikasi norma meliputi penemuan dan pemahaman konsep, dengan mengaplikasikan pendekatan konseptual. Langkah berikutnya dalam analisis bahan hukum adalah dengan melakukan interpretasi terhadap konsep maupun norma yang telah ditemukan sebelumnya, yang kemudian dikembangkan menjadi suatu argumentasi hukum yang kuat dengan menggunakan disiplin ilmu lain dalam hal ini adalah *economic analysis of law* untuk membantu memahami hukum dan bekerjanya hukum.

1.6 Sistematika Penelitian

Guna memudahkan pemahaman pembaca terhadap alur penelitian, maka pembahasan di dalam penelitian ini disusun menjadi 4 (empat) bab secara sistematis. Setiap bab yang disajikan merupakan landasan bagi pembahasan pada bab selanjutnya.

BAB I – PENDAHULUAN

Bab I merupakan penjabaran terhadap landasan pemikiran dalam penelitian ini. Penjabaran Bab I memuat latar belakang yang diikuti dengan rumusan masalah atau isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan atas penelitian ini.

BAB II – KEADAAN DARURAT DAN KEBIJAKAN HUKUM DALAM PENANGGULANGAN PANDEMI PADA MASA PEMBERLAKUAN PEMBATASAN SOSIAL

Bab II ini merupakan uraian mengenai jawaban atas rumusan masalah pertama. Uraian Bab II terbagi menjadi 2 subbab. Subbab pertama adalah keadaan darurat menurut peraturan perundang-undangan. Subbab ini meliputi keadaan darurat menurut konstitusi, keadaan darurat pada masa pandemi Covid-19 berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan penetapan pandemi Covid-19 sebagai kedaruratan kesehatan di Indonesia. Subbab kedua adalah upaya pemerintah dalam pemenuhan kewajiban konstitusional penanggulangan pandemi melalui kebijakan PSBB dan PPKM.

BAB III – ARAH POLITIK HUKUM PEMBERLAKUAN PEMBATASAN SOSIAL DALAM PERSPEKTIF *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW*

Bab III merupakan uraian mengenai jawaban atas rumusan masalah kedua. Uraian dari Bab III diawali dengan pembahasan mengenai teori *economic analysis of law* dalam perumusan suatu kebijakan. Kemudian

dilanjutkan dengan membahas prioritas pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan penanggulangan pandemi pada masa pembatasan sosial, baik itu dalam bidang kesehatan, keuangan maupun bidang sosial. Bagian terakhir dari bab ini akan menguraikan inti penelitian yaitu politik hukum pemberlakuan pembatasan sosial. Penggunaan perspektif ekonomi melalui teori *economic analysis of law* akan masuk untuk mendukung analisis politik hukum pembatasan sosial.

BAB IV – PENUTUP

Bab IV merupakan bab terakhir dari penelitian tesis ini. Bab IV memuat kesimpulan dan saran terhadap isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.