

**WACANA PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG DARURAT SIPIL  
DALAM SITUASI WABAH COVID-19 SERTA  
DAMPAK EKONOMI DI INDONESIA**

**Anto Kustanto**

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

Email : antokustanto@unwahas.ac.id

**ABSTRAK**

This study aims to discuss the urgency of the enactment of the civil emergency law in responding to the covid-19 pandemic. Economic and sociological factors considerations were raised in this study, although they remained in the juridical corridor. This research is a normative legal research, using the law approach and conceptual approach. This research concludes that the status of civil emergency has a number of consequences in accordance with Government Regulation in Lieu of Law or Perpu Number 23 of 1959 concerning Revocation of Law Number 74 of 1957 and Establishing Dangerous Conditions. The enactment of the Civil Emergency Law can limit people's movements in activities that will have a negative impact on the economy.

*Kata Kunci : undang-undang, darurat sipil, ekonomi*

**A. Pendahuluan**

Memasuki tahun 2020 ketika dunia sudah terlihat mulai menua, kawasan global menghadapi sebuah tantangan berat yaitu merebaknya apa yang disebut dengan virus Covid-19. Kecanggihan dunia kesehatan nampaknya sedang diuji oleh sebuah pandemi virus tersebut. Hal itu, berawal pada sekitar pertengahan bulan Desember 2019 di Kota Wuhan dataran Tiongkok, tanpa kita sadari begitu cepatnya kondisi wabah menyebar ke seantero jagad raya, tidak ada satu belahan dunia pun yang tidak terkena dampak itu. Berkembangnya wabah Covid-19 disikapi oleh Pemerintah Indonesia bisa dikatakan kurang serius, sehingga begitu wabah tersebut sekitar awal bulan Februari 2020 mulai memasuki wilayah nusantara ini, dicoba berbagai cara untuk memotong penyebaran mata rantai penularan, tentunya cara-cara itu tidak dapat lepas dari aturan-aturan

hukum yang memayunginya, karena Indonesia mencanangkan dirinya sebagai negara hukum (*rechtstaat*).

Gejolak masyarakat mulai timbul ketika telah begitu banyak rintangan yang harus dihadapi untuk mencari nafkah yang dikarenakan munculnya berbagai himbauan mengenai pembatasan aktivitas warga. Seperti kita ketahui, wabah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah penyakit menular yang berjangkit dengan cepat, menyerang sejumlah besar orang di daerah yang luas, maka dari itu, dalam penyelesaian pun harus berlomba dengan menyebarnya virus Covid-19. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Kesehatan telah menyebutkan dalam Pasal 1 ayat 1 nya : Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Pada pasal 1 ayat 2 nya menyebutkan “Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara. Sesungguhnya, Indonesia telah cukup mempunyai piranti regulasi di bidang kesehatan masyarakat, namun hingga detik penulis membikin artikel data kasus konfirmasi positif mencapai 8.607 orang – 720 pasien meninggal dunia – 1.042 orang dinyatakan sembuh (skala nasional)<sup>35</sup>. Langkah yang akan diambil Pemerintah Indonesia sangat hati-hati dikarenakan berfikir dampak terhadap sektor ekonomi apabila menerapkan sistem rigid pada penanggulangan/pencegahan penularan mata rantai virus Covid-19 secara ekstrem.

Kondisi demikian itu memang merupakan sebuah dilema, sebab pada saat ini pertumbuhan ekonomi Indonesia masih stagnan yaitu pada

---

<sup>35</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/25/16584621/update-25-april-pemerintah-periksa-67828-spesimen-dari-52541-orang-terkait>

kisaran 4,5%. Tanpa adanya wabah, Pemerintah Indonesia belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya di berbagai sektor, semisal lapangan pekerjaan yang membuat sektor riil ekonomi tumbuh secara melambat. Pada akhirnya setiap orang harus berfikir realistis dan praktis, realistis artinya melihat sesuatu berdasarkan kenyataan yang ada sedangkan berfikir praktis artinya mengerjakan sesuatu pada saat apa yang dapat dilakukan. Sebagaimana Abraham Maslow dalam Dr. H. Mulyadi Nitisusastro, melalui teori hierarki tentang kebutuhan dasar manusia seperti makan, tempat tinggal, kepuasan, dan kebutuhan fisik lainnya, di samping itu, manusia juga masih membutuhkan rasa aman dan perlindungan dari gangguan fisik serta emosional yang merugikan<sup>36</sup>.

Berhadapan dengan konsep aliran hierarki secara historis, maka Roscoe Pound<sup>37</sup> mengemukakan konsep baru yang disebut “*law is a tool of social engineering*” yang memberikan dasar bagi kemungkinan digunakannya hukum secara sadar mengadakan perubahan masyarakat atau dengan kata lain hukum berperan aktif dalam merencanakan perubahan sosial, asumsi penulis hukum harus menjadi faktor penggerak kearah perubahan masyarakat agar lebih disiplin. Sebagai akibat dari pandemi Covid-19 yang melanda secara global, diperlukan tata nilai dalam kehidupan masyarakat karena berbagai problematika sehingga hukum harus dijadikan sebagai *law making* dan penegakkannya (*law enforcement*). Hal ini sejalan dengan sebuah adagium di mana ada masyarakat di situ ada hukum (*ubi ius ibi sociatis*).

Berbagai ilustrasi yang penulis kemukakan di atas, kiranya dapat diambil sebuah rumusan masalah tentang perlukah Undang-Undang Darurat Sipil itu diberlakukan?

---

<sup>36</sup> Abraham Maslow dalam Dr. H. Mulyadi Nitisusastro, “*Kewirausahaan dan Manajemen Usaha Kecil*”, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009, hal. 17

<sup>37</sup> Roscoe Pound dalam Prof. Dr. Drs. H. Abdul Manan, SH, S.IP, M.Hum, “*Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*”, Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, hal 52

## B. Pembahasan

Kebijakan pembatasan sosial berskala besar dalam menghadapi penyebaran virus Corona atau Covid-19 yang sedang disiapkan oleh Presiden Joko Widodo sebagaimana disampaikan saat membuka rapat terbatas membahas laporan Gugus Tugas Penanganan Corona lewat *video conference*, Senin, 30 Maret 2020, perlu didampingi kebijakan darurat sipil. Status darurat sipil itu memiliki sejumlah konsekuensi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU Nomor 74 Tahun 1957 dan Menetapkan Keadaan Bahaya. Padahal, pemberlakuan UU Darurat Sipil dapat membatasi gerak masyarakat dalam beraktivitas, apabila aktivitas masyarakat berhenti total jelas akan berdampak negatif di bidang ekonomi.

Gubernur Bank Indonesia Perry Warjiyo telah menyampaikan skenario berat terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Skenario itu merupakan hasil pembahasan BI dengan Kementerian Keuangan, Otoritas Jasa Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan. Menurut Perry, pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan I-2020 diperkirakan sebesar 4,7%. Kemudian pada triwulan II-2020 menurun menjadi 1,1%. Semua itu berdasarkan proyeksi penyebaran virus corona berlangsung hingga Juni-Juli.<sup>38</sup>

Melihat berbagai asumsi atau analisa demikian itu, maka persoalan pemberlakuan Undang-Undang Darurat Sipil kelihatannya bukan sebuah jalan keluar, sebab penanganan terhadap pencegahan virus Covid-19 begitu banyak aspek yang harus diperhatikan. Salah satunya adalah sektor ekonomi, karena sebuah pernyataan normatif mencerminkan pertimbangan-pertimbangan etis seperti “keadilan”. Konsep keadilan menurut pandangan penulis adalah kecenderungan untuk mempertanyakan apakah suatu peraturan hukum atau perubahan hukum yang dilakukan

---

<sup>38</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200410172608-17-151128/ekonomi-ri-2020-diramal-mentok-hanya-257>

akan berpengaruh terhadap cara masyarakat mencapai apa yang diinginkan.<sup>39</sup> Untuk itu, kiranya penting untuk disimak tentang ekonomi (efisiensi) : *pertama*, *pareto efficiency* atau juga sering disebut *pareto optimality* yang akan mempertanyakan apakah suatu kebijakan atau perubahan/peraturan hukum diberlakukan sehingga membuat seseorang lebih baik dengan tidak mengakibatkan posisi orang yang lain menjadi lebih buruk. *Kedua*, adanya apa yang dinamakan ”*kaldor-hick efficiency*” di mana esensinya mempertanyakan apakah suatu kebijakan penerapan regulasi akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu, dengan kata lain apakah dengan perubahan menyediakan kompensasi yang seimbang kepada mereka yang dirugikan akibat sebuah pengambilan kebijakan. Pendekatan ini dikenal juga sebagai pendekatan atas dasar biaya dan manfaat “*cost benefit analysis*”, karena penerapan hukum yang bermaksud untuk memajukan efisiensi ekonomi adalah harus diwujudkan dalam bentuk campur tangan pemerintah sebagai kebijakan publik.<sup>40</sup>

Kebimbangan pemerintah dalam penanganan wabah Covid-19 cukup beralasan karena selama ini Indonesia masih tertinggal dibandingkan dengan negara-negara lain di percaturan ekonomi dunia yang telah mengarah ke era informasi global. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator *global competitiveness index* dan *human development index* merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur sejauh mana posisi sebuah negara dalam lingkungan persaingan global.<sup>41</sup> Penerapan regulasi yang akan diambil pemerintah harus dapat diterima oleh berbagai kalangan. Sebab, eksistensi regulasi diakui manusia karena sifat mengaturnya, sekarang dihadapkan dengan isu-isu ekonomi tentang kebebasan pasar yang tidak boleh diganggu. Terjadi sebuah paradoksal di

---

<sup>39</sup> Anto Kustanto, dalam artikel Wacana Pemberlakuan Undang-Undang Darurat Sipil dalam Situasi Wabah Covid-19 serta Dampak Ekonomi di Indonesia, Medio April 2020

<sup>40</sup> Dr. Johnny Ibrahim SH, M.Hum, “*Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*”, Itspress & PNM, 2009, hal. 11

<sup>41</sup> *Idem*, hal. 23

mana jika hukum berbicara tentang keadilan justru ekonomi menghendaki terwujudnya kebebasan. Kata “kebebasan” dalam ekonomi secara harafiah memiliki konotasi dan makna yang bersebrangan sedangkan kata “pengaturan” dalam hukum dihadapkan pada “kebebasan”. Sesungguhnya kedua kata tersebut dapat mewakili pandangan dua disiplin ilmu yang memiliki paradigma berbeda, karena kedudukan itu bertolak belakang dan justru ada titik singgung memacu kesatuan.

Menindaklanjuti bahasan pada paragraf terdahulu dalam wilayah hukum administrasi, regulasi adalah peraturan yang dibuat untuk menjalankan undang-undang (*delegated regulation*). Sedangkan, implementasinya terhadap regulasi adalah bentuk keputusan-keputusan pihak eksekutif yang berkaitan langsung melaksanakan aturan tersebut oleh aparatur secara hierarki mereka berada di bawah pembuat keputusan. Pada sistem ketatanegaraan modern, semua kebijakan pemerintah yang disusun harus berdasarkan konstitusi dan tidak bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang ada. Pengaturan terhadap kepentingan publik maupun perlindungan hukum terhadap kepentingan anggota masyarakat agar tercipta ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat.

Salah satu titik singgung antara ilmu ekonomi dan ilmu hukum adalah bahwa fakta menunjukkan, berbagai kebijakan negara yang ditempuh termasuk kebijakan dalam pengambilan keputusan penanganan wabah Covid-19 yang terkait bidang ekonomi, pasti implementasinya dalam masyarakat melalui instrumen hukum. Perbedaan bentuk regulasi juga dibedakan antara regulasi sosial (*social regulation*) dan regulasi ekonomi. Di samping itu, pada regulasi ekonomi mengandung dua unsur yakni regulasi struktural dan regulasi perilaku. Sebab, regulasi struktural biasanya digunakan untuk melakukan pengaturan terhadap struktur pasar (*market structure*), contohnya pembatasan masuk keluarnya barang pada bidang usaha tertentu. Adapun, regulasi perilaku atau *conduct regulation*, contohnya pengendalian terhadap harga serta larangan para profesional

yang tidak memiliki standar profesi atau kualifikasi dalam penanganan suatu bidang.

Semenjak adanya pandemi Covid-19 negara merasa berhak dan wajib mengurus pembangunan hukum, semisal dalam semua tahap kebijakan hukum baik legislasi, yudikasi, maupun eksekusi negara menduduki posisi sentral. Proses legislasi melalui aturan-aturan yang dibuatnya, negara menentukan apa yang “benar”, “baik”, dan “tepat” yang harus dilakukan rakyat. Proses yudikasi melalui pengadilan negaralah yang berhak memutuskan keabsahan atau ketidakabsahan suatu perbuatan, berikut soal salah dan tidaknya pelaku. Proses eksekusi negara memiliki otoritas memaksakan keputusan hukum itu kepada yang disalahkan. Di situ terlihat, negara kian dominan karena semua warga negara diharuskan tunduk pada hukum yang dibuatnya, bahkan lewat sentralisme tata hukum lembaga dan pranata hukum lokal harus terdorong ke belakang.

Seperti telah dikatakan di atas, sesungguhnya hukum itu bukanlah apa yang sekedar ditaati tetapi bagaimana mentaatinya, sehingga hukum negara berisi pesan yang “benar”, “baik”, dan “mulia” sama sekali tidak bisa disangkal. Persoalannya, bukan saja karena warga masyarakat memiliki suatu kebiasaan yang lahir dan tumbuh dalam kenormalan situasinya tetapi apa yang seharusnya menurut hukum negara tidak selalu *compatible* dengan klasifikasi ideal kebiasaan warga masyarakat. Itulah yang menjadi sebab bagaimana meraih dan merangkul tanpa melangkahi kebiasaan warga masyarakat. Keharusan menggunakan hukum negara di tengah pergumulan dan keprihatinan atas wabah Covid-19 menimbulkan pergulatan tersendiri, karena terkadang harus dilakukan inovasi (hukum negara) tentunya menanggung risiko dan tekanan psiko-kultural.

Menurut Weber<sup>42</sup>, masyarakat yang terus menerus ikut serta dalam kegiatan-kegiatan sosial dengan kepentingan-kepentingan ekonominya mempunyai pengetahuan rasional yang jauh lebih luas dibandingkan

---

<sup>42</sup> Max Weber, “*Basic Concept in Sociology*”, London: Lowe & Brydone (Printers) Ltd. 1968, hal. 18-19

dengan para legislator dan penegak hukum yang kepentingannya hanya berkisar pada soal-soal ideal atau cita-cita belaka. Lebih lanjut, Weber mengatakan dalam sistem ekonomi yang didasarkan pada saling ketergantungan, maka akibat yang mungkin terjadi sebagai dampak aturan hukum rupanya banyak lepas dari pengamatan atau rekaan pembuat undang-undang. Pada konteks lingkungan sosial semi-otonom dan pengaturan resmi memang tidak terpilah secara kaku, itu yang mengharuskan regulasi/hukum resmi dapat menjadi tempat bagi sektor informal. Jelas, warga masyarakat yang menentukan signifikansi sosial suatu norma dan dengan demikian “bukan hanya” hukum yang berpeluang mengontrol masyarakat, tetapi sebaliknya juga warga masyarakat setiap kali berkesempatan mengontrol hukum.<sup>43</sup>

Dipilih tidaknya suatu norma (entah resmi ataupun informal), sangat ditentukan oleh “kebutuhan” dan sistem situasi yang dihadapi negara. Menurut Ihromi<sup>44</sup>, dalam bertindak manusia tidak hanya dituntut untuk berbuat menurut aturan-aturan hukum formal, tetapi juga menurut aneka sistem pengaturan normatif lainnya yang dihadapkan pada mereka di mana mereka perlu memberi respon yang sarat makna terhadap semua itu. Maka, dapat dimengerti kebanyakan suatu kebijakan faktual hanya berlaku untuk kasus-kasus kriminal maupun kasus-kasus perdata. Secara sosiologis, hukum memang bukan hanya urusan komunikasi hukum saja, tetapi juga milik masyarakat atau publik. Sebagaimana Ewick dan Silby<sup>45</sup> dengan tegas mengkonstatasi bahwa makna hukum bukanlah melulu apa yang di kepala para yuris tetapi juga apa yang merupakan pengalaman subjektif kaum awam. Melalui konstataasi ini, mereka hendak mengatakan

---

<sup>43</sup> G Cochrane, “*Development Anthropology*”, New York: Oxford University Press, 1971, hal. 93-94

<sup>44</sup> T.O Ihromi, “*Kajian Terhadap Hukum dengan Pendekatan Antropologi*” : *Catatan-catatan tentang untuk Peningkatan Pemahaman Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat*”, Orasi Mohon Diri, pada FHUI, 2000, hal. 3

<sup>45</sup> Ewick & Silby dalam Dr. Bernard L. Tanya SH, MH, “*Hukum dalam Ruang Sosial*” , Genta Publishing, 2011, hal. 25



bahwa makna (sosial) hukum harus dipahami dalam konteks rakyat awam ketimbang para profesional hukum.

Uraian-uraian pada paragraf sebelumnya, kiranya cukup jelas bahwa darurat sipil bukan merupakan jawaban atas kondisi saat ini. Terlebih pemerintah memiliki Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan yang sebenarnya sudah dapat memayungi tindakan darurat yang diperlukan. Hanya saja perlu peraturan pemerintah sebagai acuannya. Wacana darurat sipil yang disampaikan oleh kepala negara di sebuah forum rapat terbatas yang disiarkan kepada publik, dapat memancing perdebatan yang tidak perlu dan memantik isu darurat lain termasuk darurat militer. Apabila situasinya semakin tidak kondusif dan korban pandemi Covid-19 tak terkendali diikuti dengan letupan sosial, wacana darurat sipil mungkin saja berubah menjadi darurat militer. Jika ada pihak-pihak yang mulai berpikiran ke arah tersebut, warga masyarakat tidak membutuhkan kepemimpinan militer di wilayah sipil. Supremasi sipil tetap harus dipertahankan, warga masyarakat hanya memerlukan kehadiran militer untuk mem-backup sipil dalam mengendalikan situasi. Situasi dan kondisi saat ini masih dapat ditanggulangi dengan undang-undang yang ada sehingga tidak perlu sampai mengubah sistem. Ketegasan untuk menutup wilayah pandemi secara terbatas masih sangat memungkinkan. Pemerintah cukup mendelegasikan kewenangan untuk melakukan karantina terbatas kepada kepala daerah. Sehingga, dapat menseimbangkan pemberlakuan regulasi yang ada dengan persoalan ekonomi (sektor formal maupun informal) di dalam kegiatan warga masyarakatnya.

### **C. Penutup**

Fakta paling jelas mengenai wacana pemberlakuan Undang-Undang Darurat Sipil dalam situasi wabah Covid-19 serta dampak ekonomi di Indonesia yakni mengenai “signifikansi hukum”, sehingga dapat kita rekam sebagai preferensi norma untuk menyelesaikan sebuah

persoalan di masyarakat. Betapa sulit kiranya memperlihatkan norma dan lembaga hukum formal yang mendapat tempat untuk memandu penyelesaian masalah negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bernard L. Tanya SH, MH, Dr., 2011, "*Hukum dalam Ruang Sosial*" , Yogyakarta: Genta Publishing.
- Cochrane, G., 1971, "*Development Anthropology*", New York: Oxford University Press.
- Abdul Manan, SH, S.IP, M.Hum, Prof. Dr. Drs., 2014, "*Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*", Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- H. Mulyadi Nitisusastro, Dr., 2009, "*Kewirausahaan dan Manajemen Usaha Kecil*", Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Johnny Ibrahim SH, M.Hum, Dr., 2009, "*Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*", Itspress & PNM.
- T.O Ihromi, 2000, "*Kajian Terhadap Hukum dengan Pendekatan Antropologi*" : Catatan-catatan tentang untuk Peningkatan Pemahaman Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat", Orasi Mohon Diri, FHUI.
- Weber, Max, 1968, "*Basic Concept in Sociology*", London: Lowe & Brydone (Printers) Ltd.

### Media Online

- <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/25/16584621/update-25-april-pemerintah-periksa-67828-spesimen-dari-52541-orang-terkait>
- <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200410172608-17-151128/ekonomi-ri-2020-diramal-mentok-hanya-257>