

PERGESERAN NEGARA HUKUM KE 'NEGARA HIMBAUAN': MENAKAR DAMPAK REGULASI PENANGANAN COVID-19 TERHADAP PEREKONOMIAN DAN KEUANGAN INDONESIA

Yafet Y W Rissy¹

Abstract

This article discusses the shifting phenomenon from rule of law to 'rule of persuasion' by analysing regulations concerning Covid-19 mitigation through large-scale social restrictions (PSBB) and their impact on Indonesian economy and financial sector. Analysis of PSBB regulations shows that the regulations do not have criminal and law enforcement provisions that could lead legal uncertainty. PSBB regulations are simply a persuasion model. This has led to the shifting from rule of law to 'law rule of persuasion'. As a result, on one hand, law enforcement related to PSBB regulations would not be effective and could make the Covid-19 pandemic prolonged, and on the other hand, legal uncertainty itself as well as the Covid-19 pandemic would have serious implications for Indonesian economy and financial sector. It is recommended that in the future, any regulations, especially at the level of statutes (acts), should seriously consider the establishment of legal certainty through criminal provisions and law enforcement and anticipate properly the impact such regulations and Covid-19 on Indonesian economy and financial sector.

Keywords: legal uncertainty; rule of law; 'rule of persuasion'

Abstrak

Artikel ini membahas fenomena pergeseran negara ke 'negara himbauan' dengan melakukan analisis terhadap regulasi terkait penanganan Covid-19 melalui pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dan dampaknya terhadap keuangan dan perekonomian Indonesia. Analisis terhadap regulasi PSBB menunjukkan bahwa regulasi tidak memiliki ketentuan pidana dan aspek penegakan hukumnya yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Regulasi PSBB sekedar merupakan model himbauan yang telah menegaskan adanya fenomena pergeseran dari negara hukum ke 'negara himbauan'. Akibatnya, di satu sisi, penegakan hukum terhadap regulasi PSBB tidak akan berjalan efektif dan bisa membuat pandemi Covid-19 berkepanjangan, dan di sisi lainnya, ketidakpastian hukum sebagaimana juga pandemi Covid-19 akan memiliki implikasi serius bagi perekonomian dan keuangan Indonesia. Direkomendasikan agar kedepannya, regulasi apapun, utamanya di tingkat undang-undang, harus secara sungguh memperhatikan aspek kepastian hukum melalui pengaturan dalam ketentuan pidana dan penegakan hukumnya dan mengantisipasi secara tepat dampak regulasi dan Covid-19 bagi perekonomian dan keuangan Indonesia.

Kata kunci: ketidakpastian hukum; negara hukum; 'negara himbauan'

Pendahuluan

Terdapat empat (4) regulasi yang terkait langsung dengan penanganan pandemi Covid-19 dan satu (1) Perppu yang tidak secara langsung mengatur penanganan pandemi Covid-19. Keempat aturan dimaksud ialah a) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan; b) Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19; c) Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19; dan d) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (regulasi PSBB); semua regulasi ini dapat dikatakan merupakan hukum bisnis. Terutama, kaitan dengan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona (Perppu KKN dan SSK 2020). Perppu ini sebenarnya lebih mengatur tindakan yang dianggap perlu maupunantisipasi dari dampak Pandemi Covid-19 terhadap keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan.

¹ Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Jl. Diponegoro No.52-60, Jawa Tengah | yafet.rissy@uksw.edu.

Peneliti mengambil 4 (empat) orisinalitas penelitian dimana Covid-19 menjadikan suatu negara mengalami pembatasan alam hal-hal tertentu yang menimbulkan dampak terhadap segala hal,² penelitian kedua yaitu kemampuan negara dalam menghadapi Covid-19 lebih mengarah pada ketersediannya informasi yang bukan hoaks.³ Penelitian ketiga menyatakan bahwa memodifikasi kebijakan karantina wilayah menjadi pembatasan sosial berskala besar (PSBB) yang bersifat lokal sesuai tingkat keparahan di wilayah provinsi, kabupaten, atau kota. Selama masa pandemi ini, perekonomian dunia dan Indonesia mengalami pelambatan. Pemerintah dan lembaga kajian strategis memprediksi Indonesia tumbuh rendah atau bahkan negatif di tahun 2020. Untuk itu, Pemerintah berupaya mengagendakan kebijakan Normal Baru agar dampak ekonomi akibat pandemi tidak sampai menimbulkan krisis yang berkepanjangan. Kebijakan ini berhubungan dengan perencanaan pembangunan dimana Pemerintah sudah menetapkan program, target, dan *major projects* di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024.⁴ Penelitian keempat yaitu adanya penekanan terhadap Covid-19 sebagai *force majeure*.⁵ Keempat penelitian tersebut memiliki perbedaan mendasar dengan penelitian ini karena lebih berfokus kepada eksistensi negara yang terkait keuangan. Atas dasar itu, peneliti mengambil rumusan masalah bagaimana pergeseran negara hukum ke 'negara hibuan'.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif, yaitu Penulis mengkaji ketentuan hukum positif dalam rangka menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Untuk memecahkan masalah yang dirumuskan, maka terdapat beberapa pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah segala permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan isu hukum yang dikaji.⁶

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

PSBB Dalam UUKK 2018, PP PSBB 2020 Dan Permenkes Pedoman PSBB 2020

Dari aspek pengaturan, Indonesia belum pernah memiliki preseden pengaturan terkait penanganan wabah atau penyakit yang bersifat pandemi. Indonesia, misalnya tahun 1984, Indonesia sudah memiliki UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, lalu dilanjutkan dengan UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran, dan yang paling terakhir UU No. 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (UUKK 2018). Tetapi dari semua UU di atas, hanya UUKK 2018 yang memberi sejumlah

² Wendy E. Parmet and Michael S. Sinha, 'Covid-19 - The Law and Limits of Quarantine', *New England Journal of Medicine*, 2020 <<https://doi.org/10.1056/NEJMp2004211>>.

³ Nur Rohim Yunus and Annissa Rezki, 'Kebijakan Pemberlakuan Lock Down Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19', *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 2020 <<https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i3.15083>>.

⁴ 'Covid-19, New Normal, Dan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia', *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, 2020 <<https://doi.org/10.36574/jpp.v4i2.118>>.

⁵ Putra PM Siregar and Ajeng Hanifa Zahra, 'Bencana Nasional Penyebaran COVID-19 Sebagai Alasan Force Majeure, Apakah Bisa?', *Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan*, 2020.

⁶ Astria Yuli Satyarini Sukendar, Amanda Raissa dan Tomy Michael, 'Penjualan Rogodi (Roti Goreng Mulyodadi) Sebagai Usaha Bisnis Dalam Meningkatkan Usaha Mikro Kecil (Umk) Di Desa Mulyodadi, Kabupaten Sidoarjo', *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Volume 3 Nomor 1 Februari 2020*.

pentunjuk yang memadai mengenai tindakan mitigasi faktor resiko di wilayah dan di pintu masuk pada situasi kedaruratan kesehatan masyarakat.

UUKK 2018 menegaskan bahwa tindakan kekarantinaan kesehatan⁷ (KK) dilakukan melalui dua cara. Pertama, penyelenggaraan KK di pintu masuk. Kedua, penyelenggaraan KK di wilayah. Terkait penyelenggaraan KK di pintu masuk terdapat tiga (3) sasaran tempat yakni pelabuhan, bandar udara dan pos lintas batas darat Negara. Sementara itu terkait penyelenggaraan KK di wilayah, terdapat empat (4) jenis tindakan yakni a) karantina rumah; b) karantina wilayah; c) karantina rumah sakit; dan PSBB. Diatur bahwa baik penyelenggaraan KK di pintu masuk dan di wilayah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). Oleh karena Pemerintah telah menyatakan keadaan darurat kesehatan melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid 19, dan memilih untuk menerapkan PSBB (sebagai bagian dari penyelenggaraan KK di wilayah) bukan karantina wilayah, maka peneliti akan memberi perhatian kepada pengaturan PSBB dalam UUKK 2018, PP PSBB 2020, dan Permenkes Pedoman PSBB 2020. Apa itu PSBB? PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Pasal 60 UUKK 2018 mengamanatkan bahwa penerapan PSBB diatur lebih lanjut dengan PP. Untuk menjalankan amanat ini, Presiden lalu mengeluarkan PP PSBB 2020.

PP PSBB 2020 mengatur tiga hal fundamental. Pertama, adanya pengaturan terkait kewenangan Menteri kesehatan untuk menyatakan diberlakukannya PSBB atas usul pemerintah daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dan atas usul Ketua Satgas Covid-19. Jika usulan tersebut disetujui Menkes, maka Pemerintah Daerah dan Ketua Satgas Covid-19 pengusul wajib melaksanakannya dengan melakukan koordinasi dengan instansi terkait di dalamnya.

Kedua, PP PSBB 2020 juga menandakan sejumlah pertimbangan dan kriteria yang harus diperhatikan pemberi persetujuan (Menkes), pengusul dan pelaksana PSBB yakni pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Pertimbangan lainnya ialah kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk, dan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk. Yang dimaksud dengan "kebutuhan dasar penduduk" antara lain kebutuhan pelayanan kesehatan, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya.⁸ Sementara itu, kriteria yang perlu dipenuhi untuk menerapkan PSBB adalah jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah, terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.

Ketiga, terkait tindakan yang diperbolehkan dalam PSBB itu sendiri, dan ini merupakan aspek yang sangat krusial dari PP PSBB 2020, diatur bahwa PSBB paling sedikit meliputi

⁷ Dalinama Telaumbanua, 'Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 Di Indonesia', *QALAMUNA: Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Agama*, 2020 <<https://doi.org/10.37680/qalamuna.v12i01.290>>.

⁸ Silpa Hanoatubun, 'Dampak Covid - 19 Terhadap Perekonomian Indonesia', *Perekonomian Indonesia*, 2020.

peliburan sekolah dan tempat kerja; pembatasan kegiatan keagamaan; dan/ atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Tidak terdapat penjelasan apapun terkait ketiga tindakan yang diperbolehkan dalam PSBB. Jadi, tujuan dari pembatasan di atas adalah tidak boleh terdapat perkumpulan massa atau berkumpulnya massa karena Covid-19 akan sangat mudah menular dan ditularkan.⁹

Sampai dititik ini masalah tindakan pembatasan dalam PSBB mulai muncul karena Pasal 4 ayat (1) PP PSBB 2020 hanya mengulangi rumusan (sama persis) dengan ketentuan Pasal 59 ayat (3) UUKK 2018. Masalah ini telah dikritik oleh Rissy¹⁰ sebelumnya bahwa sungguh aneh ketika PP PSBB 2020, tidak memberi penjelasan memadai terkait tindakan-tindakan PSBB dan jenis tindakan PSBB lainnya. Menteri Kesehatan kemudian mengeluarkan Permenkes tentang Pedoman PSBB 2020. Dalam Permenkes Pedoman PSBB 2020 ini, tindakan PSBB lalu diperluas dari yang tiga (3) jenis sebagaimana sebelumnya diatur dalam UUKK 2018 dan PP PSBB 2020 dan diperluas menjadi enam (6) kategori utama. Menurut Pasal 13 ayat (1) Permenkes Pedoman PSBB 2020, PSBB meliputi:

Pertama; peliburan sekolah dan tempat kerja. Pengecualiannya adalah bagi kantor atau instansi strategis yang memberikan pelayanan terkait pertahanan dan keamanan, ketertiban umum, kebutuhan pangan, bahan bakar minyak dan gas, pelayanan kesehatan, perekonomian, keuangan, komunikasi, industri, ekspor dan impor, distribusi, logistik, dan kebutuhan dasar lainnya.

Kedua, pembatasan kegiatan keagamaan. Pengecualiannya adalah bentuk kegiatan keagamaan yang dilakukan di rumah dan dihadiri keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang. Pembatasan ini perlu juga mempedomani peraturan perundang-undangan, dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah.

Ketiga, pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum yang dilaksanakan melalui pembatasan jumlah orang, kerumunan orang dan pengaturan jarak orang. Pengecualiannya adalah a). supermarket, minimarket, pasar, toko atau tempat penjualan obat-obatan dan peralatan medis kebutuhan pangan, barang kebutuhan pokok, barang penting, bahan bakar minyak, gas, dan energi; b) fasilitas pelayanan kesehatan atau fasilitas lain dalam rangka pemenuhan pelayanan kesehatan; dan c) tempat atau fasilitas umum untuk pemenuhan kebutuhan dasar penduduk lainnya termasuk kegiatan olah raga.

Keempat, pembatasan kegiatan sosial dan budaya dilaksanakan dalam bentuk pelarangan kerumunan orang dalam kegiatan sosial dan budaya serta berpedoman pada pandangan lembaga adat resmi yang diakui pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Kelima, pembatasan moda transportasi. Pengecualiannya adalah a). moda transportasi penumpang baik umum atau pribadi dengan memperhatikan jumlah penumpang dan menjaga jarak antar penumpang; dan b). moda transportasi barang dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Keenam, pembatasan kegiatan lainnya khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan. Pengecualinnya adalah tindakan a) menegakkan kedaulatan negara, b) mempertahankan keutuhan wilayah, dan c) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia

⁹ Sylvia Hasanah Thorik, 'Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19', *Jurnal Adalah : Buletin Hukum Dan Keadilan*, 2020.

¹⁰ Rissy, YW (2020). Menyoal Efektifitas Peraturan Pemerintah Tentang PSBB. Available from https://www.facebook.com/mbcpapolbuyanaya.papol/posts/802598280248168?notif_id=1586329287669456¬if_t=story_reshare. Accessed on April 10, 2020.

dari ancaman dan gangguan, serta d) mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat, dengan tetap memperhatikan pembatasan kerumunan orang serta berpedoman kepada protokol dan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, ketujuh, diatur bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan PSBB berkoordinasi dengan instansi terkait, termasuk aparat penegak hukum, pihak keamanan, pengelola/penanggung jawab fasilitas kesehatan, dan instansi logistik setempat dengan tujuan agar pelaksanaan PSBB berjalan lancar dan efektif (Pasal 14 Permenkes Pedoman PSBB 2020).

Pergeseran 'Negara Hukum' Ke 'Negara Hibauan'?

Peneliti sebelum melanjutkan uraian terkait persoalan hukum dari PSBB di atas, secara sederhana ingin mendefinisikan terlebih dahulu 'negara hukum' dan 'negara hibauan'. Konsepsi negara hukum, telah dibahas secara meluas oleh banyak ahli hukum di antaranya Sellers and Tomaszewski,¹¹ Brudner,¹² Forst,¹³ Licht, Glodsmith and Schwartz¹⁴, O'Donnell¹⁵ dan Scaliat.¹⁶ Namun setidaknya terdapat dua prinsip yang perlu digarisbawahi ketika berbicara mengenai negara hukum. Pertama, negara hukum sebenarnya tidak lebih dan tidak kurang dari sebuah fenomena umum yuridis yang harus dipenuhi dalam sebuah sistem hukum. Kedua, konsep negara hukum juga merujuk pada sebuah ekspresi komitmen moral terhadap penegakan martabat dan persamaan individu atau manusia.¹⁷

Dalam negara hukum substantif, hukum bertujuan untuk mencapai perlindungan atas hak-hak individu baik kekayaan, kontrak, privasi maupun otonominya, lalu meningkat ke perlindungan atas hak atas martabat dan/keadilan, dan puncaknya adalah untuk mencapai kesejahteraan sosial dimana hukum ingin mencapai persamaan substantif, kesejahteraan, dan perlindungan kepada masyarakat.

Kebalikan dari konsep negara hukum substantif adalah konsep negara hukum formil. Di dalamnya, yang dikejar bergerak dari tingkatannya yang paling rendah *rule-by-law* dimana hukum diposisikan sebagai instrumen yang spesifik (khusus) yang mendasari tindakan pemerintah, lalu meningkat menjadi legalitas formal dimana hukum bersifat umum, fokus ke masa depan, pasti dan jelas, dan meningkat lagi menjadi demokrasi plus legalitas dimana persetujuan menentukan konten hukum melalui proses politik. Lebih lanjut dijelaskan bahwa negara hukum substantif mencakupi tujuan sosial, politik dan ekonomi dan karenanya bisa kontroversial. MacCormick, Peerenboom, Fuller, dan Killer sebagaimana dirangkum

¹¹ Sellers, MNS and Tomaszewski, T (2010). *The rule of law in comparative perspective*, Springer, Dordrecht, Netherlands.

¹² Alan Norrie, 'Alan Brudner and the Dialecticsof Criminal Law', *New Criminal Law Review*, 2011 <<https://doi.org/10.1525/nclr.2011.14.3.449>>.

¹³ Forst, R (1994). *Contexts of Justice Political Philosophy beyond Liberalism and Communitarianism*. Translated by John MMF, California University Press, California.

¹⁴ Licht, AN; Goldschmidt, C; and Schwartz, SH (2007). 'Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance', *Economics*, 35(4), 659, 659.

¹⁵ O'Donnell, G (2004). 'The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters', *Journal of Democracy*, Vol 15 No. (4), 32, p.32.

¹⁶ Scaliat, A (1989). 'The Rule of Law as a Law of Rules', *The University of Chicago Law Review*, Vol. 56 No. (4):1175, p. 1175.

¹⁷ Kramer, Matthew H. (2007). *'Objectivity and the Rule of Law'*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 101.

Maxeiner,¹⁸ menjelaskan bahwa elemen utama dari negara hukum formal adalah bahwa hukum harus dibuat secara absah dan diumumkan (diundangkan) ke publik mengenai penerapan, hukum harus stabil, memiliki arti yang jelas, konsisten dan bersifat masa depan. Dalam perspektif ini, hukum mengatur persyaratan penerapan hukum, dimana prinsipnya adalah hukum tidak boleh memihak, memberikan kepada pihak yang dihukum kesempatan untuk didengarkan dan hukum harus dapat diprediksi, dan hukum harus memberikan keputusan yang konsisten ketika terdapat kasus-kasus yang bersifat individual. Selanjutnya Tamanaha¹⁹ menjelaskan bahwa negara hukum formal terdiri atas semata prinsip hukum yang mengarahkan dan membatasi pembuatan dan penerapan hukum substantif (materil) umumnya dan merupakan subyek terhadap konsensus yang lebih besar atas makna hukum. dalam bahasa yang ringkas dapat disimpulkan bahwa *rule of law* bertujuan untuk menciptakan kepastian dan keadilan hukum baik keadilan hukum maupun keadilan substantif dan untuk mencapai perlindungan martabat manusia dan kemakmuran sosial.²⁰

Terdapat banyak teori yang dapat menjelaskan bagaimana mewujudkan konsep negara hukum di atas, namun di kesempatan ini, peneliti ingin merujuk kepada konsep negara hukum dalam perspektif teori formal. Teori formal *rule of law*,²¹ dari sisi tujuannya dan pembentukannya membagi negara hukum atas dua: negara hukum formal dan negara hukum substantif. Lalu apa yang dimaksud dengan 'negara himbuan' atau '*rule of persuasion*'? Mengapa mendefinisikan konsep (negara himbuan) sangat penting? Hal ini karena definisi atas konsep yang jelas sejak awal dapat menghindari kebingungan dan kesalahan dari aplikasi dari sebuah konsep. Terkait isu pentingnya kejelasan sebuah konsep ini, Filsuf Thomas Hobbes²² menegaskan bahwa kejelasan sebuah konsep melalui definisi yang jelas sejak awal akan memudahkan pemahaman dan menghilangkan ambiguitas. Tetapi metafora dan kata-kata tidak masuk akal dan ambigu akan menghasilkan pertengkaran dan hasutan atau penghinaan. Demikian pula, John Locke²³ memberikan sebuah uraian yang sangat menarik terkait pentingnya mendefinisikan sebuah konsep. Dia menjelaskan bahwa perselisihan tidak akan berakhir dengan sendirinya atau menghilang jika konsep (persoalan verbal) dan makna kata tidak didefinisikan secara tepat, atau walaupun kata-kata itu (konsep) didefinisikan tetapi lalu berkurang makna atau artinya dari yang seharusnya.

Dalam perspektif Hobbes dan Locke di atas, negara himbuan atau *rule of persuasion* yakni suatu keadaan dimana hukum kehilangan kekuatan, daya paksa dan kewibawaannya, hukum menjadi lemah karena hukum tidak memiliki sanksi yang pasti dan tidak memiliki perspektif penegakannya. Akibatnya, dalam '*rule of persuasion*' hukum lebih menciptakan ketidakpastian hukum, ketidakadilan hukum dan ketidakadilan substantif. Selanjutnya, dalam

¹⁸ Maxeiner, J (2007). Legal Certainty and Legal Methods: A European Alternative to American Legal Indeterminacy? *Tulane Journal of International & Comparative Law*, Vol.15 No.(2), 541, p. 546.

¹⁹ Tamanaha, BZ (1994). *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, New York, pp. 102-103.

²⁰ Antonin Scalia, 'The Rule of Law as a Law of Rules', in *Precedents, Statutes, and Analysis of Legal Concepts: Interpretation*, 2013.

²¹ Tamanaha, BZ (1994). *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, New York, p. 91.

²² Hobbes, T (1996). '*Leviathan*', Oxford University Press, Oxford, p.32.

²³ Locke, J (1690). '*An Essay Concerning Human Understanding*', in Manis, J (ed.), *Electronics Classics Series*, Hazleton. Available from <<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/locke/humanund.pdf>>. Accessed on April 10, 2020, p. 502.

'*rule of persuasion*' hukum yang dibuat menjauh dari cita-cita atau tujuan luhurnya yakni untuk mencapai keadilan hukum dan keadilan substantive, perlindungan harkat dan martabat manusia dan kesejahteraan sosial.

Pertama, hampir semua pembatasan di atas, mensyaratkan adanya pembatasan jumlah orang atau massa yang berkerumun, dan pembatasan jarak. Pertanyaannya ialah berapa jumlah minimum dan maksimumnya, dalam hal dikecualikan, jumlah orang atau kerumunan tersebut? Berapa jarak idealnya? Permenkes Pedoman PSBB 2020 yang tidak menjelaskan kedua isu ini. Nampaknya kedua isu ini sederhana, tapi karena ketiadaan batasan limitatif ini bisa menimbulkan persoalan dalam implementasinya. Misalnya di supermarket atau pasar tradisional? Bagaimana menegakan aturan ini? Atau mengapa perkumpulan massa di pasar tradisional dibolehkan tetapi di tempat ibadah tidak diperbolehkan? Tentu ini sangat sulit. Jika dipaksakan pembubarannya oleh polisi, bisa menimbulkan huru-hara ataupun bentrokan/konflik yang tidak perlu.

Kedua, moda transportasi dibatasi tapi diperbolehkan bagi moda transportasi umum dan keadaan pribadi dengan memperhatikan jarak dan jumlah penumpang. Permenkes Pedoman PSBB 2020 tidak mengaturnya. Ketiga, ada satu substansi penting yang juga dilupakan dalam Permenkes Pedoman PSBB 2020 yakni larangan pergerakan dan perpindahan massa atau orang dalam skala besar, utamanya dikaitkan dengan perayaan keagamaan, seperti mudik lebaran dan/atau mudik hari natal dan lainnya. Dalam konteks pandemi Covid-19, larangan seperti ini dengan sendirinya membantu memutus rantai penyebaran Covid-19. Inilah inkonsistensinya, disatu sisi pemerintah membatasi perkumpulan orang dan membatasi moda transportasi, tetapi disisi lain tidak ada larangan bagi pergerakan dan perpindahan orang atau massa dalam jumlah besar. Sebagai perbandingan, menurut Menhub, Budi Karya Sumadi, jumlah orang mudik dari tahun ke tahun terus bertambah dari 20 juta (2017), lalu naik menjadi 21,6 juta (2018), dan menjadi 23 juta (2019).²⁴ Bisa dibayangkan betapa seriusnya implikasi yang ditimbulkan jika diantara para pemudik ada yang sudah tertular tapi tidak diketahui dan secara diam-diam menularkan Covid-19. Kalau skenario ini yang terjadi, tentu akan semakin memperparah pandemi Covid-19 dan dengan sendirinya memperlama masa penanganan dan krisis Covid-19. Akibat lanjutnya, pandemi Covid-19 bisa memicu krisis ekonomi dan keuangan yang makin serius. Sejauh ini pemerintah hanya menghimbau (negara himbuan) bukan melarang mudik secara tegas (negara hukum). Sekali lagi, ini sangat berbahaya. Karena itu, seharusnya pemerintah segera saja melarang Mudik tahun 2020.

Keempat, terkait pelaksanaan PSBB, pemerintah daerah diminta agar berkoordinasi dengan banyak instansi, termasuk instansi penegak hukum (Polisi). Pengaturan seperti ini sangat umum. Seharusnya diatur secara konkrit tentang a) Situasi yang membutuhkan pelibatan kepolisian (dan TNI, jika diminta oleh kepolisian) dan b) tata cara pelibatan kepolisian (dan TNI, jika diminta oleh kepolisian). Oleh karena ketentuan ini tidak mengaturnya, maka diskresi setiap pemerintah daerah dan kepolisian sangat besar. Padahal, penggunaan diskresi yang berlebihan dan tanpa kontrol perlu dihindari dalam praktek

²⁴ Okenews. (2019). Mudik Lebaran 2019: Jumlah Pemudik Diprediksi Capai 23 Juta Orang. Available from <https://nasional.okezone.com/read/2019/05/24/337/2059905/mudik-lebaran-2019-jumlah-pemudik-diprediksi-capai-23-juta-orang>. Accessed on April 10, 2020.

hukum modern karena cenderung melanggengkan penyalahgunaan kekuasaan. Mengapa perlu dibatasi penggunaan diskresi yang berlebihan? Karena diskresi dalam dirinya dalam mengandung subyektifitas dan sulit dipertanggungjawabkan di depan hukum.²⁵

Kelima, ketiadaan ketentuan penyidikan dan ketentuan pidana terkait pelanggaran PSBB. Ini merupakan persoalan yang sangat serius. Jika dicermati, PP PSBB 2020 dan Permenkes Pedoman PSBB 2020 sama sekali tidak mengatur soal ketentuan penyidikan dan ketentuan pidana. Mengapa? Karena memang Pasal 15 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan (PUU) menyatakan dengan tegas bahwa ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang (UU) dan Peraturan Daerah (Perda).

Persoalannya ialah bagaimana penegakan hukum atas pelanggaran PSBB? Jika misalnya, orang tetap berkerumun bukan ditempat yang dikecualikan atau misalnya sekolah atau gereja atau masjid tetap membuka pelayanannya tanpa memperhatikan ketentuan pembatasan massa atau jarak, apakah polisi bisa membubarkan? Jawabannya jelas, polisi tidak bisa membubarkan, karena memang polisi tidak diberi kewenangan apapun untuk menegakannya. Bagaimana jika polisi membubarkan secara paksa? Tindakan seperti itu jelas bertentangan dengan konstitusi dan PUU lainnya. Dengan demikian, PSBB dalam UUKK 2018, PP PSBB 2020 dan Permenkes Pedoman PSBB 2020 berjalan tanpa ada penegakan hukum yang pasti.

Perlu kiranya dijelaskan bahwa *legal certainty* mensyaratkan bahwa hukum sepatutnya seksama dan memungkin orang dengan nasehat yang tepat dapat memprediksi konsekuensi dari tindakannya. Dalam prakteknya di negara-negara Uni Eropa misalnya, ketentuan atau hukum atau aturan dan penegakannya terikat dengan prinsip umum yurisprudensi *legal certainty* yang diletakan oleh Pengadilan HAM Eropa. Hal ini terlihat dalam kasus *Korchuganova v. Russia*, dimana Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa merumuskan bahwa '*legal certainty requires that all law [must] be sufficiently precise to allow the person-if need be, with appropriate advice-to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail*'.²⁶

Kelima, persoalan di atas yakni regulasi PSBB yang tidak adanya dari sekedar himbauan dan ketidakpastian hukum di atas muncul karena sejak awal telah terjadi kesalahan disain dalam UUKK 2018. Dalam Pasal 59 ayat (3) UUKK 2018 diatur tindakan PSBB (ada tiga tersebut). Seharusnya, karena ketentuannya bersifat pembatasan (larangan), maka dalam ketentuan pidananya harus diatur mengenai sanksi atas pelanggaran tersebut, baik denda

²⁵ Bandingkan Andreescu, M (2012). 'Delimitation Of The Discretionary Power From The Power Excess In The Activity Of The State's Authorities', *Challenges Of The Knowledge Society*, Vol. 2, 832, 832; Şaramet, O and Spîrchez, GB (2018). 'Limits Of The Discretionary Power Established Through Enforcing The European Principle Of Proportionality', *Perspectives Of Law And Public Administration*, Vol. 7 No. (2), 260, p. 260; Cole, J (2010). The Almighty Discretionary Power Of State Officials Trumps The Equal Protection Clause?, *The University Of Toledo Law Review*, 41(3), 669, p. 669; Carrillo-De La Rosa, Y And Pereira-Blanco, M (2017). 'The Principles Of Proportionality, Legal Argumentation And The Discretionary Power Of The Public Administration: An Analysis From The Limits On Fundamental Rights And Guarantees', *Revista Digital De Derecho Administrativo*, Vol. 18, 65, p. 65.

²⁶ European Court Of Human Rights. Case Of *Korchuganova V. Russia* (Application No. 75039/01) Judgment, Strasbourg 8 June 2006. Available from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:73Osy3WvXLMJ:hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-75706%26filename%3D001-75706.pdf+%&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id>. Accessed on April 11, 2020, p

maupun penjara, jika perbuatan tersebut memenuhi unsur pidana dalam ketentuan PSBB. Ternyata dalam ketentuan pidana dalam UUKK 2018, tidak ada satupun Pasal yang mengatur terkait dengan pelanggaran PSBB. Ketentuan Pidana dalam UUKK 2018 yakni Pasal 90, 91, 92, dan 94 lebih terkait dengan tindak pidana yang dilakukan individu dan korporasi terkait dengan tindakan menghalangi KK, tindakan nahkoda, pilot (kapten penerbang) dan kendaraan darat yang memuat atau menurunkan barang atau penumpang tanpa memperoleh persetujuan karantina kesehatan (tentu dari otoritas KK) yang bisa menimbulkan atau memperparah darurat kesehatan.

Keenam, oleh karena a) UUKK 2018 sama sekali tidak menyinggung ketentuan pidana terkait PSBB, sementara di satu sisi b) penetapan PSBB harus dilakukan PP (aquo PP PSBB 2020) dan disisi lainnya c) PP (aquo PSBB 2020) dan Permenkes Pedoman PSBB 2020 tidak diperbolehkan untuk mengatur ketentuan pidana sesuai Pasal 15 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang PUU, maka jelas, dalam takaran peneliti ketentuan terkait PSBB tidak akan efektif atau mandul.

Dalam situasi darurat kesehatan, seharusnya konstruksi hukum yang dibangun adalah konstruksi hukum yang *extraordinary* bukan sebaliknya atau biasa-biasa saja. Kalau hukum tidak kuat, tidak berwibawa, dan apalagi hukum tidak lagi mengandung sanksi, maka hukum tersebut hanya sekedar himbauan dan hanya akan menciptakan ketidakpastian hukum. Hukum jauh dari tujuan kehadirannya, yang dalam arti negara hukum formal, minimal ingin menjadikan hukum sebagai instrument bagi tindakan pemerintah hingga menciptakan kepastian hukum bagi warga negara, memberi perlindungan hak warga negara dan untuk mencapai meraih keadilan hukum dan keadilan substantive.

Dalam *legal justice*, seseorang mendapatkan keadilan semata karena martabat dan keadilan tersebut telah dituliskan dalam hukum. Dalam bahasa Altman '*doing what the law requires is doing 'legal justice'*'.²⁷ Hukum juga jauh dari tujuannya dalam negara hukum substantif dimana bertujuan tujuan menjamin keadilan substantif, suatu situasi ketika seseorang diperlakukan, dijamin hak dan martabatnya karena memang orang tersebut berhak mendapatkannya dan karena orang tersebut memiliki klaim moral atas hak-haknya. Selanjutnya, dalam negara himbauan, akhirnya, hukum jauh dari tujuannya untuk mencapai kesejahteraan sosial. Dalam situasi seperti ini, sesungguhnya kita sedang bergeser dari 'negara hukum' ke 'negara himbauan'.

Dampak Regulasi PSBB Dan Pandemi Covid-19

Sebagaimana telah diuraikan di atas, persoalan pandemi Covid-19 ini merupakan persoalan yang pelik dan rumit dan tidak ada preseden sebelumnya. Dalam situasi yang rumit (kompleks) hukum cenderung menjadi lemah dan tidak memiliki kemampuan untuk menciptakan kepastian dan keadilan hukum, apalagi untuk mencapai tujuan idealnya yakni kemakmuran sosial.

Fenomena di atas bukanlah hal baru. Dalam isu hak asasi manusia misalnya, Briestzke²⁸ menjelaskan bahwa sumber dari ketidakpastian hukum itu adalah kerumitan atau

²⁷ Altman, A (2000). *Arguing About Law An Introduction to Legal Philosophy*, Thompson Learning, Canada, p. 18.

²⁸ Briestzke, PH (2005). 'Globalization, Nationalism, & Human Rights', *Florida Journal of International Law*, Vol.17, 633, p. 677.

kompleksitas masalah itu sendiri. Pada skala atau tingkatan tertentu, sebuah regulasi yang bersifat khusus yang bertujuan mengatur isu yang kompleks dapat menimbulkan kesulitan pengaturan bagi penyelesaian masalah tersebut. Dalam hal pajak misalnya, Logue menkonstantir bahwa *'the complexity of the tax rules is a primary source of substantive legal uncertainty'*.²⁹ Demikian pula, dalam isu paten, Mullally ketika menjelaskan kerumitan dan kompleksitas sistem dan aturan paten dunia, dengan yakin mengatakan bahwa *'lack of determinacy has the potential to undermine a fundamental goal of the patent system-providing an incentive for creators to invent and to publicly disclose their invention'*.³⁰ Nampaknya, kerumitan dan kompleksitas pandemi Covid-19 di Indonesia telah turut menyumbang bagi ketidakpastian hukum dalam regulasi PSBB. Akibatnya pandemi Covid-19 akan berlangsung lebih dan itu berarti ekonomi dan keuangan Indonesia akan semakin tertekan.

Ketidakpastian hukum dalam regulasi PSBB dan kerumitan pandemi Covid-19 telah memberikan implikasi yang serius bagi dunia bisnis, perdagangan, keuangan dan pertumbuhan ekonomi, tidak hanya di Indonesia tetapi juga di seluruh dunia. Pada skala global, dampak pandemi Covid-19 telah diprediksi bisa memicu krisis keuangan dan ekonomi global. Kristalina Georgieva, Direktur Pelaksana International Monetary Fund (IMF), dalam pernyataan resminya dihadapan para Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral negara-negara G20 pada tanggal 22 Februari 2020 mengingatkan pertumbuhan ekonomi global akan menurun 0.1. Dia lalu menawarkan bantuan khususnya bagi negara-negara miskin dengan mengatakan *'The IMF stands ready to help, including through our Catastrophe Containment and Relief Trust that can provide grants for debt relief to our poorest and most vulnerable members'*.³¹

Bank Dunia telah menyadari dampak keuangan dan ekonomi dari pandemi Covid-19 bagi negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah bawah dan memperingatkan adanya resesi global, termasuk ambuknya sistem kesehatan nasional di negara-negara tersebut yang bisa memicu krisis lanjutan. Presiden Bank Dunia, David Malpass menyatakan *'the poorest and most vulnerable countries will likely be hit the hardest'*.³² Untuk itu, Bank dunia bergerak cepat untuk menolong negara-negara tersebut. Hingga 2 April 2020 terdapat \$ US 160 M dapat digunakan dalam waktu 15 bulan ke depan untuk melindungi kaum miskin dan rentan, mendukung sektor bisnis dan mempercepat pemulihan ekonomi.³³

Di Indonesia sendiri, suasana yang tidak jauh berbeda dengan kondisi global. Menteri BUMN, Erik Tohir, dalam dengan DPR RI tanggal 3 April 2020, menjelaskan dua skenario yakni berat dan sangat berat atas sejumlah indikator ekonomi Indonesia. Inflasi akan mencapai 3,9% (skenario berat) dan 5.1% (skenario sangat berat), nilai tukar rupiah melemah terhadap US Dolar mencapai 17,500/dollar (skenario berat) dan 20,000/dollar (skenario

²⁹ Logue, KD (2007). 'Optimal Tax Compliance and Penalties When the Law Is Uncertain', *Virginia Tax Review*, Vol.27. No.(2): 241, p. 246.

³⁰ Mullally, KC (2010). 'Legal (Un)Certainty, Legal Process, and Patent Law', *Loy. L.A. L. Review*, Vol 43, 1109, p. 1109.

³¹ International Monetary Fund Press Release No. 20/61. (2020). Remarks by IMF Managing Director Kristalina Georgieva to G20 on Economic Impact of COVID-19. Available from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/02/22/pr2061-remarks-by-kristalina-georgieva-to-g20-on-economic-impact-of-covid-19>. Accessed on April 10, 2020.

³² World Bank. (2020). 'The World Bank Group Moves Quickly to Help Countries Respond to COVID-19'. Available from <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04/02/the-world-bank-group-moves-quickly-to-help-countries-respond-to-covid-19>. Accessed on April 11, 2020.

³³ Ibid.

sangat berat), pertumbuhan ekonomi di tahun 2020 yang tadinya ditarget mencapai 5.3% diperkirakan terkoreksi menjadi 2,3% (skenario berat) dan kontraksi atau -0,4%.³⁴ Ini berarti pandemi Covid-19 bisa menciptakan krisis keuangan dan ekonomi baru di Indonesia. Sejauh ini, hingga 13 April 2020, Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Doni Monardo mengatakan telah terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) sebesar 1.6 juta akibat Covid-19,³⁵ ledakan PHK akan terus terjadi.³⁶ Ini pada gilirannya akan menurunkan daya beli masyarakat dan meningkatkan kemiskinan.

Terkait tindakan penerbitan surat utang negara dan/atau surat berharga Syariah negara dan utang luar negeri. Sejauh ini, pertumbuhan perolehan dana dari obligasi negara terus meningkat karena suku bunganya termasuk tinggi.³⁷ Namun perlu diingatkan bahwa suku bunga yang tinggi tersebut, dalam jangka panjang bisa menyulitkan negara untuk membayar kewajibannya. Oleh karena itu pemerintah perlu sangat berhati-hati dengan kebijakan penerbitan dan penjualan obligasi negara tersebut. Kedua, terkait sumber pembiayaan luar negeri, termasuk utang luar negeri, pemerintah sebaiknya memprioritaskan pinjaman sangat lunak dan berjangka waktu panjang dari lembaga keuangan internasional atau pinjaman dari negara tertentu lainnya. Ketiga, terkait alokasi, pergeseran dan adaptasi anggaran untuk menbatasi dampak Covid-19, disarankan agar pemerintah melakukannya dengan sungguh-sungguh untuk menolong kalangan dunia usaha, utamanya usaha kecil dan menengah, termasuk pelaksanaan program jaminan sosial yang benar menyentuh kebutuhan keluarga-keluarga miskin.

Perppu KKN dan SSK 2020 juga menjamin mandat bagi Bank Indonesia, Lembaga Pejaminan Simpana (LPS) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) kewenangan tambahan untuk mengambil langkah yang dianggap perlu untuk menstabilkan perekonomian dan keuangan nasional utamanya untuk menolong bank gagal dan bank berdampak sistemik dengan memberikan bantuan likuiditas yang bank yang memenuhi persyaratan untuk itu. Terkait kewenangan ini, kiranya perlu diingatkan agar semua lembaga di atas agar sungguh-sungguh menggunakan kewenangannya secara bertanggungjawab jawab, dengan itikad baik dan berhati-hati agar walaupun skenario bantuan likuiditas ini harus digunakan, agar dimanfaatkan bagi pemulihan sektor perbankan,³⁸ bukan untuk tujuan memperkaya diri atau sekelompok pengusaha perbankan sebagaimana terjadi dalam skandal bantuan likuiditas

³⁴ DetikFinance. (2020). Erick Lapor Skenario Terburuk ke DPR: Dolar AS Bisa Rp 20.000. Available from <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4964057/erick-lapor-skenario-terburuk-ke-dpr-dolar-as-bisa-rp-20000>. Accessed April 11, 2020.

³⁵ CNNnews (2020). Corona, Total 1,6 Juta Pekerja Kena PHK dan Dirumahkan. Available from <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200413130936-92-493002/corona-total-16-juta-pekerja-kena-phk-dan-dirumahkan>. Accessed on April 13, 2020.

³⁶ Tempo.co. (2020). Efek Corona, Menaksir Angka Ledakan PHK Nasional. Available from <https://bisnis.tempo.co/read/1330815/efek-corona-menaksir-angka-ledakan-phk-nasional/full&view=ok>. Accessed on April 13, 2020.

³⁷ Asian Development Bank (2019). Asia Bond Monitor June 2019. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/507906/asia-bond-monitor-june-2019.pdf>. Accessed on April 11, 2020, p.viii.

³⁸ Rissy, YYW (2019). 'Doktrin Piercing The Corporate Veil: Ketentuan Dan Penerapannya Di Inggris, Australia Dan Indonesia', *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol.4, No.(1):1-19. Available from <https://ejournal.uksw.edu/refleksi-hukum/article/view/2872/1305>. Accessed on April 11, 2020, pp.14-15.

Bank Indonesia di tahun 1998 silam menimbulkan kerugian negara dalam jumlah besar.³⁹ Untuk melaksanakan amanat dan kewenangan di atas, hingga tanggal 10 April 2020, pemerintah telah mengambil sejumlah kebijakan fiskal berupa penyesuaian anggaran negara dan pembebasan pajak dan paket stimulus lainnya untuk menstabilkan perekonomian Indonesia akibat Covid-19, pemerintah telah mengeluarkan paket stimulus Rp. 438, 2 T, biaya pengeluaran dan pembebasan pajak sebesar Rp. 225 T, dan biaya tambahan bagi program ekonomi nasional, termasuk untuk mendukung asanya jaminan hutang bagi sektor swasta. Jadi secara total total penyesuaian kebijakan fiskal telah mencapai Rp. 813 T.⁴⁰

Dari sisi kebijakan moneter dan makro keuangan, hingga tanggal 10 April 2020, Bank Indonesia telah menurunkan tingkat suku bunga acuan sebesar 25 poin dari 4.75% pada 20 February 2020 menjadi 4.50% pada 19 Maret 2020. Tujuannya tentu untuk mempermudah kondisi likuiditas di Indonesia. Sementara itu, dari aspek kebijakan nilai tukar dan neraca pembayaran, Bank Indonesia telah melakukan intervensi di pasar valuta asing dan domestik dan di pasar obligasi pemerintah dalam negeri untuk menjaga stabilitas kondisi pasar. Bank Indonesia juga menegaskan bahwa investor global dapat menggunakan bank kustodian global dan domestik untuk melakukan transaksi investasi di Indonesia. Paket stimulus juga termasuk langkah-langkah untuk mengangkat pembatasan impor dan ekspor, yang bertujuan untuk mengurangi gangguan rantai pasokan global yang disebabkan oleh Covid-19. Semua kebijakan fiskal, moneter dan makro keuangan, dan nilai tukar dan neraca pembayaran di atas merupakan langkah strategis untuk menghindari memburuknya situasi ekonomi dan keuangan Indonesia. Namun sejauh ini, belum bisa dipastikan efektifitas berbagai kebijakan di atas.

Solusi Mengatasi ‘Negara Hibauan’

Komplikasi terkait ketiadaan ketentuan pidana terkait PSBB di atas melahirkan pergeseran dari ‘negara hukum’ ke ‘negara hibauan’. Karena itu diusulkan agar Presiden agar segera saja mengeluarkan Perppu tentang Perubahan UUKK 2018. Subtansi regulasi PSBB dalam UUKK 2018, PP PSBB 2020 dan Permenkes Pedoman PSBB 2020 dikompilasi atau dikodifikasikan. Perlu perbaikan dengan menyatukan BAB khusus. Menambahkan ketentuan penyidikan dan ketentuan pidana terkait PSBB. Hal itu memberi jaminan hukum bagi semua pihak, termasuk pihak penegak hukum (Polisi) untuk dapat berperan secara maksimal dalam penanganan pandemi Covid-19, menghindari penggunaan kekuasaan ataupun diskresi yang berlebihan dan menghindari pelanggaran HAM.

Alternatif kedua, ketika nanti pandemi Covid-19 sudah teratasi, agar UUKK 2018 diamandemen. Dalam amandemen ini subtansi regulasi PSBB dalam UUKK 2018, PP PSBB 2020 dan Permenkes Pedoman PSBB 2020 dikompilasi atau dikodifikasikan dan dijadikan satu BAB khusus dalam UUKK yang baru, dan menambahkan ketentuan penyidikan dan ketentuan pidananya terkait PSBB. Tetapi jika ini pilihannya, maka ketentuan PSBB saat ini dijalankan tanpa penegakan hukum. Artinya jika terjadi pelanggaran tentu dibiarkan saja. Artinya hukum bisa diolok-olok, dilanggar, dan diabaikan, tetapi lalu tidak ada penegakannya. Ini akan membentuk budaya hukum anarkis dan budaya pembangkangan sipil. Ini juga berarti kita sedang bergeser dari negara hukum ke ‘negara hibauan’ dimana

³⁹ Tumenggung, SA. (2019). *Bencana BLBI dan Krisis Ekonomi Indonesia*, Rajawali Press, Depok, pp. 39-42.

⁴⁰ Data telah diolah Penulis. International Monetary Fund. (2020). Policy Tracker, Key Policy Responses. Available from <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#1>. Accessed on April 11, 2020.

hukum kehilangan kekuatan, daya paksa dan kewibawaannya, hukum menjadi lemah karena hukum tidak memiliki sanksi yang pasti dan tidak memiliki perspektif penegakannya. Hukum lebih menciptakan ketidakpastian hukum, ketidakeadilan hukum dan ketidakadilan substantif dan akhirnya dalam *'rule of persuasion'*.

Sejumlah pelajaran penting ini penting bagi proses penyusunan hukum. Pertama, perlu diperhatikan secara serius bahwa dalam setiap UU jika terdapat ketentuan (pasal) yang melarang suatu tindakan tertentu maka harus dipastikan adanya pengaturan mengenai ketentuan penyidikan dan ketentuan pidananya. Dalam situasi darurat (kesehatan), maka seharusnya hukum yang dibentuk adalah hukum yang 'luar biasa' dari sisi substansi. Untuk itu diperlukan keberanian pemerintah untuk menerobos kekakuan hukum dengan pengaturan yang kuat, konsisten dan koheren sehingga menimbulkan kepastian hukum (dalam situasi darurat) sekaligus mencapai keadilan. Hukum yang lemah dalam 'negara himbauan' hanya akan menimbulkan *public distrust*.

Kesimpulan

Regulasi PSBB tidak mencerminkan kualitas ideal dari sebuah negara hukum tetapi lebih merupakan cerminan sebuah fenomena baru yakni munculnya negara himbauan atau *'rule of persuasion'*. Regulasi PSBB dalam perspektif *'rule of persuasion'* seperti di atas sejatinya tidak memberikan dampak yang efektif karena regulasi PSBB tidak memiliki ketentuan pidana dan penegakan hukumnya. Akibatnya penanganan pandemi Covid-19 akan berjalan lebih lama dan akan semakin memperburuk dampaknya bagi stabilitas keuangan dan perekonomian Indonesia. Oleh karena itu disarankan agar Presiden segera menerbitkan Perppu amandemen UUKK 2018 atau melakukan amanendemen UUKK 2018 setelah Pandemi Covid-19 dihentikan.

Daftar Pustaka

- Andreescu, M (2012). 'Delimitation Of The Discretionary Power From The Power Excess In The Activity Of The State's Authorities', *Challenges Of The Knowledge Society, Vol 2, pp. 832-837*.
- Altman, A (2000). *Arguing About Law An Introduction to Legal Philosophy*, Thompson Learning, Canada.
- Astria Yuli Satyarini Sukendar, Amanda Raissa dan Tomy Michael, Penjualan Rogodi (Roti Goreng Mulyodadi) Sebagai Usaha Bisnis Dalam Meningkatkan Usaha Mikro Kecil (UMK) Di Desa Mulyodadi, Kabupaten Sidoarjo, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Volume 3 Nomor 1 Februari 2020*.
- Briestzke, PH (2005). 'Globalization, Nationalism, & Human Rights', *Florida Journal of International Law, Vol. 17, pp. 633-695*.
- Carrillo-De La Rosa, Y And Pereira-Blanco, M (2017). 'The Principles Of Proportionality, Legal Argumentation And The Discretionary Power Of The Public Administration: An Analysis From The Limits On Fundamental Rights And Guarantees', *Revista Digital De Derecho Administrativo, Vol.18, pp. 65-83*.
- Cole, J (2010). The Almighty Discretionary Power Of State Officials Trumps The Equal Protection Clause?, *The University Of Toledo Law Review, Vol.41 No.(3), pp. 669-702*.
- 'Covid-19, New Normal, Dan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia', *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning, 2020* <https://do->

- i.org/10.36574/jpp.v4i2.118.
- DetikFinance. (2020). Erick Lapor Skenario Terburuk ke DPR: Dolar AS Bisa Rp 20.000. Available from <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4964057/erick-lapor-skenario-terburuk-ke-dpr-dolar-as-bisa-rp-20000>. Accessed April 11, 2020.
- Forst, R (1994). *Contexts of Justice Political Philosophy beyond Liberalism and Communitarianism*. Translated by John MMF, California University Press, California.
- Hanoatubun, Silpa, 'Dampak Covid - 19 Terhadap Perekonomian Indonesia', *Perekonomian Indonesia*, 2020.
- Hobbes, Thomas (1996). *'Leviathan'*, Oxford University Press, Oxford.
- Kramer, MH. (2007). *'Objectivity and the Rule of Law'*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Licht, AN.; Goldschmidt, C. and Schwarts, SH (2007). 'Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance', *Economics*, Vol. 35 No (4), pp. 659-688.
- Logue, KD (2007). 'Optimal Tax Compliance and Penalties When the Law Is Uncertain', *Virginia Tax Review*, Vol. 27 No. (2), pp. 241-256.
- Maxeiner, J (2007). Legal Certainty and Legal Methods: A European Alternative to American Legal Indeterminacy? *Tulane Journal of International & Comparative Law*, Vol.15 No. (2), pp. 541-607.
- Mullally, KC (2010). 'Legal (Un)Certainty, Legal Process, and Patent Law', *Loy. L.A. L. Review*, Vol. 43, pp. 1109-1160.
- Norrie, Alan, 'Alan Brudner and the Dialectic of Criminal Law', *New Criminal Law Review*, 2011 <<https://doi.org/10.1525/nclr.2011.14.3.449>>
- O'Donnell, G (2004). 'The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters', *Journal of Democracy*, Vol.15 No. (4), pp. 32-46
- Parmet, Wendy E., and Michael S. Sinha, 'Covid-19 - The Law and Limits of Quarantine', *New England Journal of Medicine*, 2020 <<https://doi.org/10.1056/NEJMp2004211>>
- Şaramet, O and Spîrchez, GB (2018). 'Limits Of The Discretionary Power Established Through Enforcing The European Principle Of Proportionality', *Perspectives Of Law And Public Administration*, Vol.7 No. (2), pp. 260-269.
- Rissy, YYW (2019). 'Doktrin Piercing The Corporate Veil: Ketentuan Dan Penerapannya Di Inggris, Australia Dan Indonesia', *Jurnal Refleksi Hukum*, 4(1):1-19. Available from <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/2872/1305>. Accessed on April 11, 2020.
- Rissy, YYW (2020). Menyoal Efektifitas Peraturan Pemerintah Tentang PSBB. Available from https://www.facebook.com/mbcpapolbuyanaya.papol/posts/802598280248168?notif_id=1586329287669456¬if_t=story_reshare. Accessed on April 10, 2020.
- Scaliat, Antonin, 'The Rule of Law as a Law of Rules', in *Precedents, Statutes, and Analysis of Legal Concepts: Interpretation*, 2013
- Sellers, MNS and Tomaszewski, T (2010). *The rule of law in comparative perspective*, Springer, Dordrecht, Netherlands.
- Siregar, Putra PM, and Ajeng Hanifa Zahra, 'Bencana Nasional Penyebaran COVID-19 Sebagai Alasan Force Majeure, Apakah Bisa?', *Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan*, 2020
- Tamanaha, BZ (1994). *On the Rule of Law History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, New York.
- Telaumbanua, Dalinama, 'Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 Di

Indonesia', *QALAMUNA: Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Agama*, 2020 <https://doi.org/10.37680/qalamuna.v12i01.290>.

Thorik, Sylvia Hasanah, 'Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19', *Jurnal Adalah : Buletin Hukum Dan Keadilan*, 2020

Tumenggung, SA (2019). *Bencana BLBI dan Krisis Ekonomi Indonesia*, Rajawali Press, Depok.

World Bank (2020). 'The World Bank Group Moves Quickly to Help Countries Respond to COVID-19'. Available from <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/04-02/the-world-bank-group-moves-quickly-to-help-countries-respond-to-covid-19>. Accessed on April 11, 2020.

Yunus, Nur Rohim, and Annissa Rezki, 'Kebijakan Pemberlakuan Lock Down Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19', *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 2020 <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i3.15083>.