

Jurnal Transformasi Administrasi

MEDIA PENGEMBANGAN KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN KINERJA PEMERINTAH

• VOLUME 10 • NOMOR 01 • TAHUN 2020 • HALAMAN 1-99 • 2020 • ISSN 2088-5474 •

Editorial

5 ahlia

Flattening Indonesia's Bureaucratic Structure: A Literature Review on The Urgencies and Consequences

I Gus Suharsono, Aniek Juliarini

Penemuan Hukum Hakim Pengadilan Pajak dalam Memutuskan PBB Hutan Restorasi Ekosistem

Ma Mira Gusweni, Agustina, Taufik

Partisipasi Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Layanan Ruang Menyusui di Kota Banda Aceh

De Ri Mei Hafnizal, Ilham Khalid

Efektivitas Hukum Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 terkait Pandemi Covid-19

Basri Effendi

Tafsir Konstitusi Negara dalam Keadaan Darurat (*State of Emergency*) dalam Menghadapi Darurat Kesehatan Masyarakat

Mirza Sahputra

Negara dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Desy Maritha

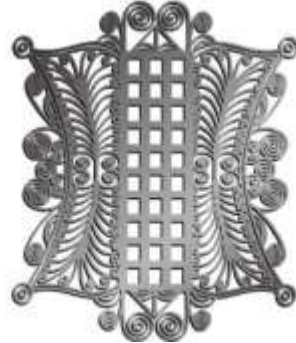
Climate Change: Fundamentals and Regulation Overview in Indonesia



PENERBIT
Puslatbang
KHAN



Jurnal Transformasi Administrasi



Penanggung Jawab

Kepala Puslatbang KHAN LAN RI
Ir. Faizal Adriansyah, M. Si

Redaktur

Koordinator Kajian Hukum Administrasi Negara Puslatbang KHAN LAN RI
Said Fadhil, S.IP, MM.

Penyunting

Rati Sumanti, S. Sos, Henri Prianto Sinurat, S. IP,
Ervina Yunita, S. Si, Husniati, SH,
Desy Maritha, SE, Ak., MA, MSE.
Veri Mei Hafnizal, SH, MH, Mirza Sahputra, SH, MH.

Desain Grafis

Mohd Febrianto, S.Pd.I, Jul Fahmi Salim, SE, M.Si
M. Ilham Khalid SH

Sekretariat

Hilma Yuniasti, SHI

Mitra Bestari

Dr. Drs. Bujang Syaifar, M.Pd, Dr. Teuku Roli Ilhamsyah Putra, SE, MM,
Dr. Sulaiman, SH, MH, M. Heikal Daudy, SH, MH., Rio Widiyanto, SE, MSE, MA

Penerbit

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara
Jl. Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar
Telp. 0651-8010900 - Fax. 0651-7552568
Website: jta.lan.go.id, jta-journal.org
Email: jurnal.jta@gmail.com

Petunjuk Penulisan Artikel

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI merupakan jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara RI (Puslatbang KHAN LAN RI). Jurnal ini memuat tulisan ilmiah baik bersifat hasil kajian konseptual atau penelitian empirik pada isu-isu penyelenggaraan dan pembangunan administrasi negara secara luas. Seperti kinerja pemerintahan dan aparatur, penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik, penyelenggaraan otonomi daerah, hukum, sosial, ekonomi dan sebagainya. Tulisan dapat bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan atau penguatan terhadap paradigma atau teori yang sudah ada, serta belum pernah dimuat/dipublikasikan pada media jurnal atau media publikasi lainnya. Tulisan harus didukung oleh referensi/*bibliography* yang relevan. Petunjuk penulisan naskah adalah sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam bahasa Indonesia menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang 10-20 halaman, jenis huruf *book antiqua*, spasi tunggal (1), margin 3 cm dari atas dan kiri, serta 2 cm dari kanan dan bawah.
2. Format tulisan/artikel terdiri atas:
 - a. Judul tulisan (14 pt), ditulis 2 hingga 4 baris, spasi tunggal.
 - b. Nama penulis (12 pt), diberikan *footnote* tentang identitas penulis. Apabila penulis lebih dari satu orang maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama.
 - c. Abstrak (12 pt) merupakan ringkasan dari isi artikel terdiri dari 100-200 kata untuk membantu pembaca mengetahui tujuan dan isi artikel. Isi Abstrak mencakup tujuan penulisan, naskah, metode dan kesimpulan. Abstrak ditulis dalam dua bahasa.
 - d. Keywords (12 pt), ditulis dalam dua bahasa (Indonesia-Inggris).
 - e. Pendahuluan (12 pt), spasi tunggal (1). Memuat dan menguraikan informasi - informasi umum, topik dan substansi yang mampu menarik dan mengundang rasa keingintahuan (*curiosity*) pembaca, dengan memberikan acuan bagi permasalahan yang akan dibahas, arti pentingnya materi yang ditulis, atau gagasan baru yang inovatif dan konstruktif. Tulisan disertai dengan data- data pendukung dan sumber referensi. Bagian ini terdiri; (a) rumusan masalah; (b) tujuan; (c) dan deskripsi singkat mengenai kerangka pemikiran. Apabila tulisan merupakan hasil penelitian empirik maka perlu dicantumkan; (a) metode penelitian; (b) hasil analisis data dan penelitian.
 - f. Pembahasan (12 pt). Memuat uraian, analisis, argumentasi, interpretasi penulis terhadap data berkenaan masalah yang disoroti. Data-data yang digunakan disertai sumber referensi yang mendukung.
 - g. Penutup (12 pt). Memuat kesimpulan yang menjadi ringkasan uraian atau jawaban sistematis dari masalah yang diajukan secara singkat dan diikuti oleh saran-saran atau rencana tindak lanjut.
 - h. Daftar Pustaka (12 pt). Berupa buku teks, artikel dari majalah, makalah, perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan mengikuti kaidah-kaidah penerbitan daftar pustaka dalam publikasi ilmiah.
3. Penulisan Tabel dan Gambar/Grafik. Judul tabel ditulis di atas tabel, sedangkan judul gambar/ grafik ditulis di bawah gambar/grafik. Jika tabel atau gambar/grafik tersebut merupakan kutipan atau modifikasi dari buku atau sumber tertentu maka wajib menyebutkan sumber aslinya. Jika tabel tadi merupakan data olahan terhadap suatu instrumen penelitian, maka harus pula diberikan keterangan.
4. Penulisan Kutipan menggunakan format *bodynote*, dan untuk definisi istilah dalam bentuk catatan Kaki (*footnote*).
5. Tulisan yang diserahkan kepada Redaksi akan diseleksi dan direview oleh Tim Redaksi. Tim berhak mengubah susunan kalimat, panjang tulisan dan aspek-aspek penulisan lainnya sesuai dengan visi misi Jurnal Transformasi Administrasi, tanpa menghilangkan substansi tulisan. Untuk tulisan yang tidak dimuat, akan dikembalikan kepada penulis, dan untuk tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium sebatasnya sesuai dengan jumlah halaman terbitan.
6. Naskah dapat dikirim ke Redaksi Jurnal "Transformasi Administrasi" D/A : **Kantor Puslatbang KHAN LAN RI**, Cq Bidang Kajian Hukum Administrasi Negara, Jalan Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar, 23352. Telp 0651-8010900, Fax 0651-7552568 atau melalui email ke: jurnal.jta@gmail.com.

Jurnal Transformasi Administrasi mengundang Anda mengirimkan artikel hasil kajian konseptual maupun penelitian empirik bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan, dan atau penguatan terhadap paradigma maupun teori yang telah ada.



editorial

BIROKRASI ADAPTIF DI ERA PANDEMI

Pandemi *covid-19* telah membuat banyak perubahan, tidak hanya dari segi ekonomi maupun sosial namun juga merambah kepada tatanan pemerintahan yang saat ini harus menyesuaikan dengan adaptasi kebiasaan baru (*new normal*), hal ini diikuti dengan adanya berbagai instrumen hukum baru dengan menerbitkan berbagai produk peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi dari sebuah negara hukum.

Ditengah krisis Pandemi *covid-19* banyak menciptakan tantangan baru di berbagai bidang tak terkecuali ranah birokrasi tidak terlepas dari perubahan. Salah satu kondisi normal baru saat ini terjadinya transformasi birokrasi secara fundamental dari birokrasi yang sebelumnya menggunakan cara-cara manual terus berkembang hingga saat ini menyesuaikan dengan sendirinya menuju transformasi teknologi informasi yang tetap berorientasi pada hasil. Pemanfaatan teknologi informasi membawa perubahan positif secara masif pada budaya dan cara pikir tersendiri bagi Aparatur Sipil Negara (ASN), apalagi mengingat hampir sebagian besar sektor pelayanan merubah pola pelayanan yang saat ini dilakukan secara manual tatap muka bertransformasi melalui teknologi digital.

Merespon adaptasi kebiasaan baru Menpan RB dalam hal ini telah mengeluarkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara dalam Tatanan Normal Baru, salah satu kebijakan tersebut mengatur tentang pelaksanaan penyesuaian sistem kerja *work from home (WFH)* dan/atau *work from office (WFO)* bagi ASN untuk memastikan pelayanan publik kepada masyarakat tetap berjalan di tengah pandemi. Seiring dengan kebijakan tersebut LAN RI merespon dengan menyesuaikan metode pembelajaran dalam jaringan (*daring*) dengan mengeluarkan Surat Edaran Nomor 10/K1/HKM.02.3/2020 tentang Panduan Teknis Penyelenggaraan Pelatihan Dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease (*covid-19*)

Digitalisasi birokrasi merupakan kultur baru yang dapat memangkas birokrasi berbelit yang memakan banyak waktu, tenaga, dan biaya. Dengan demikian, menimbulkan tantangan bagi para ASN untuk memberikan pelayanan yang semakin cepat, praktis, mudah, dan sederhana serta responsif. Namun demikian, risiko besar tetap mengintai dari aspek kinerja ASN yang justru sebaliknya yaitu dikarenakan ketidaksiapan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam menyambut era digitalisasi tersebut.

Presiden Joko Widodo telah menetapkan lima arah pembangunan meliputi: (1) kelanjutan pembangunan infrastruktur, (2) pembangunan sumber daya manusia, (3) transformasi ekonomi, (4) reformasi birokrasi, dan (5) penyederhanaan regulasi. Presiden telah menyampaikan bahwa dalam menghadapi perubahan ini perlu adanya perampingan lembaga-lembaga negara agar tidak terjadinya tumpang tindih. Upaya perampingan tersebut merupakan bentuk penjabaran visi misi Presiden terkait reformasi birokrasi. Selanjutnya, perlu menjadi perhatian bahwa upaya perampingan lembaga pemerintah sebagai suatu langkah untuk memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat yang harus disertai kesiapan dan ketahanan infrastruktur digital, guna menjalankan tatanan birokrasi baru bagi ASN pada khususnya, dan masyarakat pada umumnya. Melalui kultur baru birokrasi digital diharapkan dapat mempercepat reformasi birokrasi ditengah pandemi *covid-19*, sehingga mendorong peningkatan dan pemerataan pelayanan publik bagi seluruh masyarakat.

Said Fadhil

daftar isi

Editorial

Dahlia

Flattening Indonesia's Bureaucratic Structure: A Literature Review on The Urgencies and Consequences ___ 1

Agus Suharsono, Aniek Juliarini

Penemuan Hukum Hakim Pengadilan Pajak dalam Memutuskan PBB Hutan Restorasi Ekosistem ___ 18

Mira Gusweni, Agustina, Taufik

Partisipasi Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Layanan Ruang Menyusui di Kota Banda Aceh ___ 34

Veri Mei Hafnizal, Ilham Khalid

Efektivitas Hukum Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 terkait Pandemi Covid-19 ___ 54

Basri Effendi

Tafsir Konstitusi Negara dalam Keadaan Darurat (*State of Emergency*) dalam Menghadapi Darurat Kesehatan Masyarakat ___ 67

Mirza Sahputra

Negara dalam Keadaan Darurat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 ___ 80

Desy Maritha

Climate Change: Fundamentals and Regulation Overview in Indonesia ___ 99

FLATTENING INDONESIA'S BUREAUCRATIC STRUCTURE: A LITERATURE REVIEW ON THE URGENCIES AND CONSEQUENCES¹

PERAMPINGAN STRUKTUR BIROKRASI DI INDONESIA: URGENSI DAN KONSEKUENSI

Dahlia²

Email: dahliabuchari123@gmail.com

ABSTRACT

Under second term of President Joko Widodo's administration, Indonesia is about to adopt vivid reform discourse, i.e. to flatten bureaucratic structure through streamlining the echelon system as a response to the change and development. Notwithstanding, it is inevitable that this reform would be of no overarching consequences. This paper attempts to seek the genuine urgencies and consequences of flattening the bureaucratic structure through streamlining the echelon system. Relevant literature following the criteria of systematic review method was extracted and independently reviewed. It is derived that it was the factor of corruption, competitiveness and human resource that urged the bureaucratic structure to flatten. Further, a change in working culture and environment as well as career management of the state apparatus appeared to be the consequences of such reform.

Keywords: *Flattening bureaucratic structure, corruption, competitiveness, human resource, working culture and environment, career management.*

ABSTRAK

Di masa pemerintahan periode kedua Presiden Joko Widodo, Indonesia berencana akan melakukan reformasi yang cukup signifikan, yakni dengan melakukan perampingan struktur birokrasi melalui pemangkasan sistem eselon sebagai bagian dari respon terhadap tantangan perubahan dan perkembangan zaman. Tidak dapat dipungkiri bahwa perampingan birokrasi ini akan memberikan dampak yang cukup substansial. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi urgensi dan konsekuensi dari perampingan struktur birokrasi melalui pemangkasan sistem eselon. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *Systematic Literature Review* (SLR) dengan mengikuti langkah-langkah atau protokol yang telah ditetapkan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa banyaknya kasus korupsi, rendahnya tingkat daya saing dan sumber daya manusia adalah bagian dari urgensi yang mendesak pemerintah untuk melakukan perampingan birokrasi. Sementara konsekuensi yang ditimbulkan dari

¹Diterima 5 Mei 2020. Direvisi 23 Mei 2020

² Staf Puslatbang KHAN LAN RI

perampingan birokrasi meliputi perubahan dalam budaya dan lingkungan kerja serta perubahan manajemen karir aparatur negara.

Kata Kunci: Perampingan struktur birokrasi, korupsi, daya saing, sumber daya manusia, budaya dan lingkungan kerja, manajemen karir.

A. INTRODUCTION

Chronic and widespread phenomenon of corruption, low level of nation's competitiveness index, poor quality of public services delivered by governmental institution have been well documented (Kasim, 2013; Abiyoso, 2018), leading influential voices to emphasize the importance of bureaucratic reform. For instance, bureaucratic reform is not only an explicit target stipulated in Presidential Regulation Number. 81 of 2010 concerning Grand Design of Bureaucratic Reform and Regulation of Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Number 11 of 2015 concerning the Road Map of Bureaucratic Reform but also has become a continuing discussion of politicians, scholar and policymakers. However, while they are all in near consensus about the importance of bureaucratic reform, development of effective ways is infeasible without a clear sense of which bureaucratic reform strategies are likely to succeed.

The 2019 re-elected president, Joko Widodo, in his second term inauguration speech in front of the parliament revealed a plan to flatten bureaucratic structure by streamlining the echelon system as one of the strategies and breakthrough in bureaucratic reform (Wardhana, 2019). Minister of Administrative and

Bureaucratic Reform, Tjahjo Kumolo stated that "streamlining the echelons system will create a dynamic, agile and professional bureaucracy to increase the effectivity and efficiency in bolstering public service (Arnani, 2020). Despite the affirmative hope that exists, it is inevitable that this strategy would create an overarching impact as this country has more than ten thousand of echelons whose indeed are losing their post, authority and facilities as well as responsibility and functionality.

Considering this new strategy of flattening the bureaucratic structure by streamlining the echelon system, this paper attempts to assess the logical state of knowledge regarding the genuine urgencies and consequences that might arise from implementing this strategy. The findings of this paper are hoped to provide scholarly knowledge on the urgencies and consequences of flattening the bureaucratic structure. As such, this paper contributes to provide insight for policymakers and other stakeholders in responding the radical change of implementing the mentioned strategy.

The paper proceeds by framing theoretical background and describing methodological approach on which the study is based. The following section presents the urgencies of flattening the bureaucratic structure. Another subsection is devoted to a discussion of

the consequences of flattening the bureaucratic structure. Finally, the paper concludes with a brief observation about potential limitation and suggestion for future research.

1. Theoretical Background

1.1 Shift in Public Administration Approach

During the 19th century and the first half of 20th century, the traditional approach of public administration has been regarded as the most successful approach of public sector management as it succeeded in replacing the earlier "personal relationship" model, such as patronage system in Europe and spoils system in the United States (Katsamunskaya, 2012). Its theoretical basis is derived from W. Wilson and Fr. Taylor in United States, the Northcote-Travelyan Report in the United Kingdom, and M. Weber in Germany. In general, it is characterized as "an administration under the formal control of the political leadership, based on a strictly hierarchical model of bureaucracy, staffed by permanent, neutral and anonymous officials, motivated only by the public interest, serving and governing party equally, and not contributing to policy but merely administering those policies decided by the politicians (Hughes, 2003).

Katsamunskaya (2012) argue that M. Weber system was the most common approach of this traditional model both in Europe and America. M. Weber's developed a model of bureaucracy that emphasized on control from top to bottom in the form of monocratic

hierarchy i.e. a system of control in which policy is set at the top and carried out through a series of offices, with each supervisor and worker reporting to one superior and held to account by that person (Pfiffner, 2004). Further, Weber also outlined term of employment in the bureaucratic organization, to name a few, he believed that the officials should be personally free and appointed on the basis of a contract, the election should modify the strictness of hierarchical subordination, and the career structure should exist with promotion based on merit (Katsamunskaya, 2012).

During the 1980's and 1990's there was a large-scale rethinking of governance, which was followed by attempts to shift traditional to modern approach of public administration (Katsamunskaya, 2012). The term, such as managerialism, new public management, market-based public administration, post-bureaucratic paradigm, entrepreneurial government was used to describe the modern approach. The justification is based first on a particular view that public sector organizations face increased pressure and competition because of a much more challenging and changing business environment (Ellis, 1998; Newton, 2003). Zia and Khan (2014) argue that modern approach to public management in general was founded on a critique of Weber's theory of bureaucracy as the organizing principle within public administration. Bureaucracy, it was claimed, is plagued by progressive inflexibility based on complex hierarchical rule-based systems and top-down decision-making processes, which

causes it to become increasingly distant from citizens' expectations. In this sense, government is urged to adopt both the 'techniques' of business administration and business 'values', which include the values of competition, a preference for market mechanisms as a means of social choice, and respect for the entrepreneurial spirit.

Since the 1990s, public sector reforms have therefore had to go beyond simply acknowledging that there are fundamental differences between the public and private sectors; instead, as far as possible, the public sector has had to follow the 'best practice' model of private sector management. This is held to mean that public sector organizations must transform itself to operate more like private sector companies, and less hierarchical or flattened hierarchies, modern management system that increase accountability and performance management (Scheepers, 2007).

1.2 The Concept of Delayering or Flattening the Organization

As indicated by modern approaches to public administration, the new images of organization was simpler and flatter structure that can be achieved through a reduction in the number of layers in the management hierarchy and boosted by 'empowerment' (Littler et.al, 2003). Such structure has become synonymous in popular management theory with bureaucracy-busting, faster decision making, shorter communication paths, stimulating local innovation and a high involvement style of management (Kettley, 1995). Consequently, many

authors suggested that 1990s organizational change in large corporations and public sector organizations involved 'delayering' (Littler et. al, 2003).

Delayering or flattening the hierarchy is usually taken to mean the planned vertical compression of managerial levels of hierarchy, involving the wholesale removal of one or more layers of managerial or supervisory staff from the organization's payroll (Keuning and Opheij, 1994; Miller and Longair, 1985; Wheatley, 1992 in Littler, et.al, 2003). Kettley (1995) argues that there are 'different interpretations' of what a flatter structure means in practice, both between and within organization. It suggests that delayering is a disparate and, potentially, a highly differentiated response to particular business needs that likely to change over time.

Wulf (2012) in his study of flattened firm (1986-2006) found that firm hierarchies have changed dramatically from classic to flattened structure (figure 2.2.1). Most firm have systematically eliminated layers in the hierarchical structure of senior management. Part of this delayering can be attributed to the elimination of key senior management positions that served as intermediaries. Specifically, CEOs have flattened the hierarchical structure of senior management: they delayed and eliminated management levels so as broadened their span of control and increased the number of functional managers reporting directly to them.

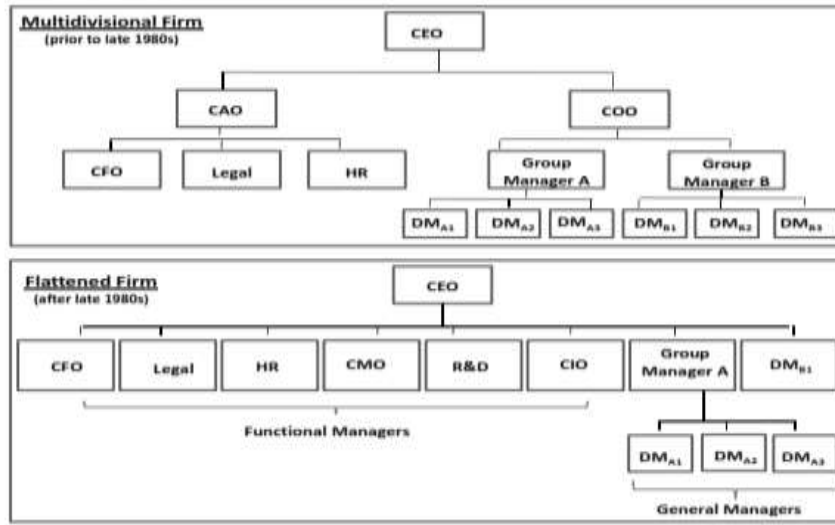


Figure 1. The Flattened Structure
Source: Wulf (2012)

In Indonesia’s public organisation, the managerial levels of hierarchy is commonly known as echelon or structural hierarchy, albeit government regulation number 11 of 2017 as was amended by government regulation number 17 of 2020 concerning management of civil apparatus and law number 5 of 2014 on state civil apparatus , the term has been replaced by high leadership position (*jabatan pimpinan tinggi*), administrator position (*jabatan administrator*), and supervisor position (*jabatan pengawas*). However, for the sake of commonplace and simplicity, the term echelon is still used within this paper to describe the hierarchical stucture.

2. Research Methods

The study is literature review that employs systematic approach as it is considered to be the most suitable approach for the study regarding contentious policy debate and/or

support for practice (Hagen-Zanker and Mallet, 2013; Petticrew and Roberts, 2006). This approach is designed to gather, synthesise and summarise evidence identified with a focus on assessing the urgencies and consequences of flattening the bureaucratic structure i.e. through the streamlining the echelon system in Indonesia. Following guidance outlined by Hagen-Zanker and Mallet (2013), the study set 3 criterias for the resources to be included, i.e. written in or after the year 1990, present evidence on a bureaucratic or organisational problem derived from tall bureaucratic structure, and present evidence on consequences of flattened organisational structure. The search strings is written based on key words and search terms for the relevant study. The relevant sources are identified through three separate tracks, i.e. academic literature search, which is gathered from electronic journal database; snowballing, which involved

seeking advice on relevant from key experts both from policy and academic experts through secondary data in newspapers; and capturing the grey literature, which involved hand-searching a variety of selected institutional websites that provide relevant information.

3. The Urgencies of Streamlining the Echelon System

a. Corruption

The first fundamental determinant of flattening bureaucratic structure by streamlining the echelon system would be the continuing case of corruption throughout Indonesia. Data

published by Transparency International in 2018 and 2019 shows that Indonesia's Corruption Perception Index (CPI) ranks 89 and 85 respectively out of 180 countries, with a score of 3.8 and 4.0, respectively out of 10 (www.transparency.org). It shows that despite some progress, Indonesia is failing to make serious inroads against corruption as the score is below 5.0 which still indicate that Indonesia is a corrupt country. Further, Commission Eradication of Corruption (KPK) in its website also published the perpetrator of corruption based on the institution as shown in table 3.1.

Institution	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
House of Representative	7	2	6	2	2	3	15	9	4	6	56
Ministry/Institute	16	23	18	46	26	21	39	31	47	42	309
State/Local Own Entrepise	7	3	1	0	0	5	11	13	5	17	62
Commision	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Provincial Government	0	3	13	4	11	18	13	15	29	4	110
District/Municipalities Government	8	7	10	18	19	10	21	53	114	51	311
Total	40	34	48	70	58	57	135	121	199	120	851

Table 3.1 Number of Corruption based on Institution

Source: www.kpk.go.id

It may be worth noting that during the ten years period of time, Ministry/Institute, Provincial and District/Municipalities Government are the biggest corrupt institutions with a total number of 309, 311 and 110 perpetrators, respectively. It indicates that Indonesia's bureaucracy is still far from the embracement of good and clean governance pratices. Indonesian Corruption Watch (ICW) had once stated that the main factor of this

bureaucratic corruption comes from the pressure of the heads of institutions and/or those who have got power and authority towards his/her subordinates (Ali, 2017). It happens that the abuse of power from the top officials towards subordinates often appears in the institution, as Lord Acton (1887) remarks, "power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely". Within this regard, then one might think that the echelon or structural system i.e.

the hierarchy of power, rooted in Indonesia's bureaucracy somehow creates a favourable condition for the practice of corruption.

Evidence from around the world (Fan et.al, 2009) provides support for the contention that corruption has been prone to flourish in such tall bureaucratic government. They said that more tiers of government or administration are associated with higher rates of reported bribery. Haboddin (2012) studied about power and corruption in local government found that power is tightly correlated with corruption in local level. They concluded that the more power given to local level, i.e. more head of officials, the more corruption practices are likely to happen. In line with that, Fatkhuri (2017) figure out that too many power and authority given to local government has a positive implication on the practice of corruption. He found that such condition will broaden the space for local elites to make a corruption problem.

In summary, there is a near consensus that tall bureaucratic structure, which is the hierarchy of power in the bureaucracy, either in the central or local government provides a favourable condition for the practice of corruption. This later confirms that the strategy of flattening the bureaucratic structure through streamlining the echelon system might be one of the solutions for reducing corruption in Indonesia.

b. Competitiveness

The second urgency of streamlining the echelon system would be the problem of Indonesia's global competitiveness index. Although it has been the government's priority in the economic sector, the matter is that it continues to be far from the competitiveness "frontier". Based on The Global Competitiveness Report 2019, Indonesia ranks 50th, down five places from last year (2018; ranks 45th) out of 141 countries and rank 4th within ASEAN behind Singapore (1st), Malaysia (27th) and Thailand (40th). Further the World Bank also routinely measure the level of ease of doing business in countries all over the world. Unfortunately, despite its big market size, Indonesia still ranks 73 out of 190 countries and only rank the 4th within ASEAN behind Singapore (2nd), Malaysia (15th) and Thailand (27th). It indicates and gives impression that the process of doing business in Indonesia is still ineffective and inefficient.

Looking at the quantitative indicators measuring these two indices as shown in the table 4.2.1 and 4.2.2, it can be noted that for Global Competitiveness Index, many of Indonesia indicators' scores are still far below the Competitiveness frontier (70.00), more specifically regarding institution, ICT adoption, product market, labour market, and innovation capability. For the ease of doing business report, it shows that the problem appears when dealing with construction permits, registering property, paying taxes, trading across borders, enforcing contracts and resolving insolvency.

● FLATTENING INDONESIA'S BUREAUCRATIC STRUCTURE:
A LITERATURE REVIEW ON THE URGENCIES AND CONSEQUENCES ●

No	Indonesia 50 th /141		
	Index Component (1-100)	Score	Rank/141
1.	Institution	58.1	51
2.	Infrastructure	67.7	72
3.	ICT Adoption	55.4	72
4.	Macroeconomic Stability	90	54
5.	Health	70.8	96
6.	Skills	64	65
7.	Product Market	58.2	49
8.	Labour Market	57.7	119
9.	Meritocracy and Incentivization	63.9	65
10.	Financial System	64.0	58
11.	Market Size	82.4	7
12.	Innovation Capability	37.7	74

Table 3.2 Indonesia's Global Competitiveness Index 2019
Source: The Global Competitiveness Report 2019

No.	Indonesia 73 th /190	
	Indicator (1-100)	Rank in 2019/190
1.	Starting Business	134
2.	Dealing with Construction Permits	112
3.	Registering Property	100
4.	Getting Electricity	33
5.	Paying Taxes	112
6.	Getting Credits	44
7.	Protecting Minority Investors	51
8.	Trading Across Borders	116
9.	Enforcing Contracts	146
10.	Resolving Insolvency	36

Table 3.3 Indonesia's Ease of Doing Business Report 2019
Source: Ease of Doing Business Report 2019

Government of Indonesia, particularly under president Joko Widodo's administration, is very insistent in improving the mentioned scores. For instance, since 2015 to date, the government has released a series of policy reform packages that aim to improve the competitiveness and ease of doing business in the country by introducing simpler regulations, easier procedures and a series of fiscal

incentives (Normala, 2018). However, as the government have attempted to make changes, the performance essentially unchanged and remains relatively low (Abiyoso, 2018). In this sense, another alternative solution that could be worked in today's market-oriented government should be in mind. As the market and business environment are becoming more competitive than ever before, it is inevitable that the

governments are forced to adapt (Mills Timothy R, 2019) in order to respond more quickly to the demand (Wulf, 2012). This often drives the government to change from within and/or engage in modern public administration approach or the so called post-bureaucracy practices.

The concept of post-bureaucracy itself is defined as “a stance that aims to remove or reduce both hierarchical and bureaucratic elements within an organisation, while building a flexible, team-based environment” (Grey & Garsten, 2001). One of the practices includes delayering or flattening, team-based work and autonomous roles (Harris & Wegg-Prosser, 2007). Many high-profile companies have already engaged in such organisational delayering or what stands for post bureaucratic practices. For example, in 2018, the largest New Zealand retail company, The Warehouse Group, announced a major restructuring with a focus on reducing supervisor and team leader position (Ambler, 2017). Later in 2019, Tesla and McDonald’s have also engaged in flattening and streamlining practices to improve communication, prepare for the future as well as to be more dynamic, nimble and competitive (Lambert, 2018; Isidore et.al, 2019).

Fortunately, this post-bureaucracy practice are aligned with the government’s plan introduced earlier, i.e. flattening the hierarchical system by streamlining the echelon system. Literature review provided a clear empirical evidence that organisational delayering or flattening the hierarchical system can improve the

performance of organisation in many different ways. Dunford et.al (1998) shows that organisations engage in organisational flattening or delayering create internal efficiencies, improve competitiveness and develop their employee. Wulf (2012) found that a key reason for delayering, from perspective of the Chief Executive Officer was to get closer to the day to day operations of the organisation. Wulf and Guadalupe (2010) pointed out the causal effects of company’s flattening in US and Canada. He argues that it is the market competition that forced the company to flatten. Further, Colombo and Delmastro (2008) also argues that flatter organizations allow better information flow and thus faster decisions and execution of decision in order to response the rapid changing demand.

In summary, there is a near consensus that adopting modern public administration approach through flattening the organisational hierarchy is of great important in today’s market-oriented government. This later confirms that streamlining the echelon system will be one of the solutions to improve Indonesia’s competitiveness.

c. Human Resource

The third urgency for moving to a flatter structure would be as a means to better manage the human resources skill within Indonesia’s bureaucracy. Indonesia’s minister of administrative and bureaucratic reform, Tjahyo Kumolo, stated that this country needs high-specialized skill of human resources to support Indonesia’s vision to be a develop country (KY, 2020).

President of Republic of Indonesia claimed that the idea of flattening the governmental organisation by streamlining the echelon system is to be of great solution to create high specialized skill of human resources by transforming those eliminated in the structural position towards functional carrier that better appreciates the skills (Aivanni, 2019) followed by the regulation of Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Number 28 of 2019 concerning the Conversion of Structural (Echelon) towards Functional Career.

Data from BKN (2019) revealed that Indonesia's bureaucracy structure consists of 625 Echelon I (*JPT Utama* and *Madya*), 19,345 echelon II (*JPT Pratama*), 100,755 echelon III (*Pejabat Administrator*), 331,103 echelon IV (*Pejabat Pengawas*), and 14.430 echelon V (BKN, 2019). It then gives an impression that Indonesia has such a tall bureaucratic structure. Further, Indonesia's minister of administrative and bureaucratic reform, Tjahyo Kumolo, also stated that civil servant in Indonesia today is still dominated by administration staffs, i.e. 1.6 out of 4.2 million civil servants (KY, 2020). It is then inferred that there is still 38% of civil servants who are working based on command and control.

Many literatures argued this tall bureaucratic structure restricted staff participation in the decision-making process (Kubheka et.al, 2013). Funminiyi (2018) believed that such structure keeps off the staff from vital knowledge and information that relates to the organisation, take away the innovative

of staffs, and only tell staff what to do. He also argued that the hierarchical management structure shows a distinct demarcation or boundary between management level and lower levels (subordinates) that somehow will demotivate the latter as a result of management decision. In such organisation where the level of motivation is low or even non-existing, staffs tend to experience job dissatisfaction and low competency that will constitute to low performance.

The result of many studies suggested the organisation to transform itself to be a flatter organisation (Kubheka, 2013; Rishipal, 2014; Funminiyi, 2018). According to Funminiyi (2018), a flatter structure allows the organisation to be more open, all can be seen as equal persons aiming for mutual goals and objectives. There is no clear boundary between managers and employees, as in the case of hierarchical structure. This condition will each individuals the right to use their creativity and receive rewards for the work they have done. Further, Maravelias (2003) also pointed out that flatter structure seeks subordinate aspects of the personalities and social networks of individuals to the requirements of instrumental role-playing and more democratic, because the power is seen to be inclusive rather than exclusive. Rishipal (2014) also argued that flat organisational structure forces employees to be innovative and creative. He believed that ideas come from a wider range of sources in a flat organisational structure than in hierarchical management structure as

the former offers more opportunities for employees to excel their innovations and creativity. In all of these respects, it is concluded that human resources' skill can be better utilized for the achievement of organisational objective within the flatter structure.

4. The Consequences of Streamlining the Echelon System

4.1 Working Culture and Environment

Flattening the hierarchies by streamlining the echelon system on its own is unlikely to achieve without the consequences on many aspects, such as working culture and environment as the work is differently structured and organised. For individuals in the new, flatten, and networked organisations, they might subject to higher level of responsibility (Kettley, 1995) as the decision-making process for day to day operation is lied on them. For this reason, many management theories suggested to reduce management by control and replace it by empowering individual with decisions-making skills (Appelbaum and Santiago, 1997). Further, human resource management strategy is also seemed to accompany the move of the flatter structure. It includes a greater emphasize upon team working, cross functional working, and employee involvement or empowerment. These three elements are argued to be the prerequisites to achieve an effective outcome of the flatten hierarchy as it functioned to be a replacement for coordination and controlling role of the hierarchy (Kettley, 1995).

Further, flatten hierarchies has also led to the increase of the span of control for the management level or the echelons level that are still exist. Senior and Swailes (2010) explained the concept of span of control as the number of people reporting to one manager. It is believed that in the flatten organisation, the span of control is becoming wider as it consists of a larger number of people reporting to one manager (Kubheka, 2013). In this sense, it is inevitable that this structure demands a higher level of knowledge and competencies of the manager. Turner (2014) told about how to develop new managers for the new environment of flatten hierarchy. She explained that companies in Dutch and Austria are offering a training to help the managers in dealing with new environment with flattened hierarchies. Most of the materials in the training has shifted the view that the managers are not learning to manage subordinates, but to lead experts and technical specialist in knowledge work.

A case study by Maravelias (2003) on Skandia Assurance Financial Service (AFS), a flatten hierarchy corporation, whose projects is handled by highly autonomous "multi-skilled" and trust-based teams, also gave some insight on how the working culture and environment of the flatten organisation be like. Quoted from his work, the President of AFS explained.

"I picture AFS as a collection of dice. My main role is to keep these dice rolling, I travel back and forth to the different business unit and meet as many people as I can. During these meetings, I tell them what other units do and I ask

questions about their plans, new ideas, etc., and try to twist and turn with their arguments in order to make them think a little bit differently about their operation. I never know exactly what will come out of these meetings. My objective is not to reach the conclusion or to make official decisions, but to create a form of vacuum, towards which new ideas and energy are drawn and mixed. In this way the "AFS-dice" are flipped over a couple of times more. I do not know on which side they will land, but I do know that the frustration and inspiration that I leave behind will trigger some kind of action". (Maravelias, 2013)

The quoted statement from AFS President illustrated that individuals in such flatten organisation was not commanded, forced and controlled, but rather was led to create opportunities and spur their enthusiasm. Maravelias (2003) concluded that the central characteristic of flatten organisation is that they no longer view the freedom of individual as an obstacle to be controlled, but as a central economic resource.

4.2 Career Management

In the absence of hierarchical management structure, what do careers look like? Many researchers have raised this question (Appelbaum and Santiago, 1997; Kettley, 1995). Anecdotal evidence suggests that the flatter organisation structure is characterised by limited career progression, with fewer opportunities for individual (Kettley, 1995). Appelbaum and Santiago (1997) also pointed out that the consequence of

flattened organisational pyramid was career plateauing because of the increasing number of qualified and highly skilled employees versus a shortage of position. Dean of Faculty of Public Administration University of Indonesia, Eko Prasajo, also claims that within this idea of flatten hierarchy, there will appear a resistancy from the former echelons in response to the idea (Wahidin, 2019).

It is inevitable that within this dynamic nature of flatten organisation, where the managerial position is so limited, the career systems should change. Sullivan (1999) claims that the flattening organization and elimination of managerial layer have made traditional career paths become blurred, demanding different types of careers with a wider meaning for career success. Baruch (2004) wrote about the transformation of career from linear to multidirectional career paths. He argues that the linearity system manifested by the existence of single direction for promotion, and the rigidity of the system could no longer be preserved. The perspective of seeing organizational hierarchy as the ladder to climb on and the believed that there is only one mountain to climb has diminished. Multidirectional career model which comprises of a variety of option and many possible directions for development has replaced the former model. The perspective of multidirectional career takes into account the full scale of landscapes, one can climb the mountain or opt for another paths. Every employee may experience different ways of defining

career success, there is no single way for reaching success, as the so called multidirectional.

In Indonesia, the multidirectional career has been similar to the existing functional career of civil servant that has been long introduced in the Government Regulation of Republic of Indonesia Number 16 of 1994 as was amended by Government Regulation Number 92 of 2012 and Number 116 of 2014 concerning Functional Career of Civil Servant. The Functional career is defined as “position that shows the duties, responsibilities, authority and the rights of a civil servant in a unit organizations that are based on duties, certain expertise and / or skills and are independent”. Within this functional career, individuals may choose in which direction they want to pursue and take on the responsibility of managing their own career. It may also be differed considerably from one to another according to individual’s own quality, skill and expertise as mentioned in Presidential Decree Number 87 of 1999 as was amended by Presidential Decree Number 97 of 2012 and Number 116 of 2014 concerning classification of functional career.

In contemporary idea of flattening the hierarchy by streamlining the echelon system, President of Indonesia, Joko Widodo, instructed to replace the position of those in structural career, i.e. the streamlined echelon III and IV to the pursue functional career that better utilize the skill and expertise (Aivanni, 2019). Dean of Faculty of Public Administration University of Indonesia, Eko Prasajo, also suggested

that the resistancy of change by those in structural position can be tackled through management reform in term of better career management and allowance for functional career idea (Wahidin, 2019). Further, commissioner of KASN (National Civil Servant Committee), Sri Hadiati, also agreed with the contention that within the flattened hierarchy civil servants should be professional bureaucrat by pursuing functional career (Humas KASN, 2019). It is also aligned with determination of creating professional bureaucrat as mandated in the Law Number 5 of 2014 concerning state civil apparatus. However, despite the consensus that functional career is an alternative solution to the Indonesia’s upcoming flatten structure, National Institute of Public Administration while conducting research on grand design of functional career (2018) found that there exists a couple of problems regarding the development of functional carrier. To name a few, the management of functional carrier is still vague, the appreciation is still uninterested, and the recruitment system is still not standardized. The research recommended that the government has to reform the organisation design and human resource management regarding the functional career (Santosa et. al, 2018).

Finally, it is imminent that the transformation of organisational hierarchy to be more flattened by streamlining the echelon system would change the nature of career models and or orientation of individuals.

5. Concluding Remarks

This paper has pointed out some of the urgencies and consequences of flattening Indonesia's bureaucratic structure. It is derived that the continuing case of corruption, low-level of nation's competitiveness index and quality of human resources has commended the bureaucratic structure to transform itself into flatten hierarchy through streamlining the echelon system. Further, this transformation is also of no doubt creates overarching consequences in regard to working culture and environment as well as the carrier management system of the civil apparatus.

This conclusion provide a new insight for stakeholders, such as governmental officer, politician and policy makers for the sake of enriching consideration in their decision making process. However, one shall also note that due to the limitation of researches concerning flattened public organisation in Indonesia, this paper reviewed evidence of flattening organisation from articles and researches around the world both for public and private institution. Within this regards, there is a need to conduct more in-depth examination regarding this topic for public institution alone.

REFERENCES

Abiyoso, Yunani. 2018. Improving the Ease of Doing Business in Indonesia: Problems Related to Contract Enforcement in the Court. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 175(1)

Aivanni, Nur. (2019, Oktober 20th). Jokowi Fokus Penyederhanaan Birokrasi. *Media Indonesia*. Retrieved from media.indonesia.com

Ambler, Dane (2018, Jun 29th). The Warehouse proposes laying off 180 staff. *NBR*. Retrieved from <https://www.nbr.co.nz>

Ali, Fahmi. (2017, January, 12th). ICW: Birokrasi Duduki Peringkat Pertama Pelaku Korupsi. *Tempo.co*. Retrieved from nasional.tempo.co

Appelbaum, S.H. and Santiago, V. 1997. Career Development in Plateuted Organisation. *Career Development International*, 2 (1)

Arnani, Mela. (2020, January, 18th). Ditargetkan Rampung Tahun 2020, Ini 5 Tahap Perampingan Birokrasi Pusat dan Daerah. *Kompas.com*. Retrieved from <https://www.kompas.com>

Baruch, Yehuda. 2004. Transforming Careers from Linear to Multidirectional Career Paths. *Career Development International*, 9 (1)

Badan Kepegawaian Negara. 2019. Buku Statistik ASN. Badan Kepegawaian Negara

Colombo, M.G; Delmastro, M. 2008. The Economics of Organizational Design: Theory and Empirical Insight. *Palgrave Macmillan*

- Dunford, R., Bramble, T., & Littler, C. R. (1998). Gain and pain: The effects of Australian public sector restructuring. *Public Productivity & Management Review*
- Ellis, S. 1998. A New Role for the Post Office: An Investigation into Issues Behind Strategic Change at Royal Mail. *Total Quality Management*, 9 (2)
- Fan, C. & Lin, Chen & Treisman, Daniel. 2009. Political Decentralization and Corruption: Evidence From Around the World. *Journal of Public Economics*, 93
- Fatkhuri. 2017. Korupsi dalam Birokrasi dan Strategi Pencegahannya. *Jurnal Ilmiah Ilmu Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, 1(2)
- Funminiyi, Adeoye K. 2018. Impact of Organisational Structure on Employee Engagement: Evidence from North Central Nigeria." *International Journal of Advanced Engineering, Management and Science*, 4 (8)
- Guadalupe, Maria and Wulf, Julie. 2010. The Flattening Firm and Product Market Competition: The Effect of Trade Liberalization on Corporate Hierarchies. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2 (4)
- Haboddin, Muhtar. 2012. Kekuasaan dan Korupsi di Tingkat Lokal. *Interaktif*, 4(2)
- Hagen-Zanker, J. and Mallett, R. 2013. How to do a rigorous, evidence-focused literature review in international development: A Guidance Note. *London: ODI*
- Harris, M., & Wegg-Prosser, V. (2007). Post bureaucracy and the politics of forgetting: The management of change at the BBC, 1991-2002. *Journal of Organizational Change Management*, 20 (3)
- Hughes, Owen E., 2003. Public Management and Administration: An Introduction. 3rd edition. Palgrave Macmillan
- Humas KASN. (2019, November 20th). Jabatan Fungsional Harus Diperkuat untuk Meningkatkan Profesionalisme ASN. *KASN*. Retrieved from kasn.go.id
- Isidore, Christ, ill Disis and Peter Valdes-Dapena, (2019, May 20th). Ford announces layoffs. *CNN*. Retrieved from: <https://edition.cnn.com>
- Kasim, Azhar. 2013. Bureaucratic Reform and Dynamic Governance for Combating Corruption: The Challenge for Indonesia. *International Journal of Administrative Science & Organisation*, 20(1)
- Katsamunska, Polya. 2012. Classical and Modern Approach to Public Administration. *Economic Alternative*. 1

- Kettley, Polly. 1995. Is Flatter Better? Delaying the Management Hierarchy. *The Institute of Employment Studies Report, 200*
- Kubheka, I., Kholopane, P., & Mbohwa, C. (2013). The Effects of Flattening Hierarchies on Employee Performance in Organizations: A Study of a South African Retail Group. *International Conference on Law, Entrepreneurship and Industrial Engineering*
- KY, Carlos. (2020, March, 14). Tjahjo Kumolo Jelaskan Pentingnya Penyederhanaan Birokrasi, *Berita Satu*. Retrieve from beritasatu.com
- Lambert, Fred (2018, May 14th). Elon Musk announces a thorough reorganisation at Tesla. *Elektro*. Retrieved from <https://www.elektro.co>
- Littler, Craig R. , et.al. 2003. The Dynamics of Delaying: Changing Management Structures in Three Countries. *Journal of Management Studies, 40* (2)
- Maravelias, Christian. 2003. Post Bureaucracy-Control through Professional Freedom. *Journal of Organisational Change and Management, 16*(5)
- Mills, Timothy R. 2019. Organisational Flattening and the Implications for Internal Stakeholders and Communication. A systemic literature Review (Thesis). *University of Canterbury*
- Government Regulation of Republic of Indonesia Number 16 of 1994 as was amended by Government Regulation Number 92 of 2012 and Number 116 of 2014 concerning Functional Career of Civil Servant
- Grey, C., & Garsten, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization Studies, 22* (2)
- Normala, Adinda. (2018, January 18th). Gov't to Issue 17th Economic Policy Package to Quicken Import and Export Processes. *Jakarta Globe*. Retrieved from jakartaglobe.id
- Newton, J. 2003. Implementing an Institution-wide Learning and Teaching Strategy: Lessons in Managing Change, *Studies in Higher Education, 28*(4)
- Petticrew, Mark; Roberts, Helen. 2006. Systematic Reviews in the Social Science. A Practical Guide. *Blacwell Publishing*
- Pfiffner, J.P. 2004. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. *Institutionenbildung in Regierung and Verwaltung*
- Presidential Decree Number 87 of 1999 as was amended by Presidential Decree Number 97 of 2012 and

- Number 116 of 2014 concerning classification of functional career
- Presidential Regulation Number 81 of 2010 concerning Grand Design of Bureaucratic Reform
- Regulation of Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Number 11 of 2015 concerning the Road Map of Bureaucratic Reform
- Regulation of Minister of Administrative and Bureaucratic Reform Number 28 of 2019 concerning the conversion of structural towards functional careers
- Rishipal. 2014. Analytical Comparison of Flat and Vertical Organisational Structures. *European Journal of Business and Management*, 6(36)
- Santosa Ichwan et.al. 2018. Grand Design Jabatan Fungsional. *Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur. Deputi Inovasi Administrasi Negara. Lembaga Administrasi Negara*
- Scheepers, Sarah. (2011). Equality for Those Who Are Competent. Discourses on Competencies, Diversity and Equality in the Public Sector. *Displaying Competence in Organizations. Palgrave Macmillan*
- Senior B and Swailes S. 2010. Organizational Change. *Person Education*
- Sullivan. S. 1999. The Changing Nature of Careers: A Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 25(3)
- Turner, J.R. 2014. The Handbook of Project-Based Management. Leading Strategic Change in Organisation, 4th Ed. *McGraw-Hill*.
- Wahidin, K.P. (2019, November 11th). Dilema memangkas PNS eselon III dan IV. *Alinea.id*. Retrieved from <https://www.alinea.id>
- Wardhana, S. (2019, October 22nd). Long Overdue Reform. *The Jakarta Post*. Retrive from <https://www.thejakartapost.com>
- World Economic Forum. 2019. The Global Competitiveness Report 2019 (Switzerland)
- World Bank. 2019. Doing Business 2019
- Wulf, Julie. 2012. The Flattened Firm: Not as Advertised. *California Management Review*. 55(1)
- Zia, Y.A and Khan, M.Z. 2014. *Dialogue (1819-6462)*, 9(4)
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.kpk.go.id>

PENEMUAN HUKUM

HAKIM PENGADILAN PAJAK DALAM MEMUTUSKAN PBB HUTAN RESTORASI EKOSISTEM¹

FINDING LAW OF TAX COURT FOR DECIDING FOREST RESTORATION OF ECOSYSTEM LEGAL ACTION

Agus Suharsono, Aniek Juliarini²

Email: gusharpramudito@gmail.com

ABSTRACT

The Land and Building Tax of the Forestry sector managed by the DGT is an objective tax whose tax depends on the value of the object. The number of objections to land and building tax disputes in 2017 was 384 or 4% of all objections. Decision of Tax Court Number PUT-107539.18 / 2015 / PP / M.IVB related to the stipulation of Land and Building Tax on Land and Building Tax objects in the form of ecosystem restoration forest. This is interesting to analyze because the main issue of the calculation of the sale value of forest tax objects has an ecosystem restoration function that does not yet have a specific regulation. The method used is normative juridical research with approaches: law, concept, case, and analysis. The research data in the form of primary legal materials are all written regulations and decisions of the Tax Court, secondary legal materials in the form of books, articles, and legal dictionaries. Data is collected by literature study which is done by searching, researching, studying, recording, and interpreting by polyiangulation. The collected data is analyzed qualitatively by recording, studying, and interpreting and then explaining descriptively. The results of the study revealed that the Tax Court Judge in deciding the Land and Building Tax dispute over an object in the form of an ecosystem restoration forest was not bound by written regulations but also considered the judge's beliefs. In addition, it is known that there are no specific regulations governing the valuation of land and building tax objects on forests that have an ecosystem restoration function.

Keywords: *Land and Building Tax, Ecosystem Restoration Forest, Legal Discovery*

ABSTRAK

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor Perhutanan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) merupakan pajak objektif yang pengenaan pajaknya tergantung pada nilai objeknya. Jumlah sengketa PBB cukup kecil namun perlu mendapatkan perhatian demi tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana penalaran hukum Hakim Pengadilan Pajak untuk menemukan keadilan dalam sengketa PBB hutan resorasi di mana belum

¹ Diterima 04 Mei 2020. Direvisi 06 Juni 2020

² Balai Diklat Keuangan, Yogyakarta.

terdapat peraturan khusus yang mengatur objek sengketa. Objek penelitian adalah Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB terkait banding atas penetapan PBB atas objek PBB berupa hutan restorasi ekosistem. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan: undang-undang, konsep, kasus, dan analisis. Data penelitian berupa bahan hukum primer yaitu semua peraturan tertulis dan putusan Pengadilan Pajak, serta bahan hukum sekunder berupa buku, artikel, dan kamus hukum. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan cara mencatat, mempelajari, menganalisis, dan menginterpretasikannya, kemudian menjelaskan secara deskriptif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Hakim Pengadilan Pajak dalam memutus sengketa PBB atas objek pajak hutan restorasi ekosistem, tidak terikat pada peraturan tertulis namun juga mempertimbangkan keyakinan hakim. Diketahui pula bahwa belum terdapat peraturan yang khusus mengatur tentang penilaian objek Pajak Bumi dan Bangunan atas hutan yang mempunyai fungsi restorasi ekosistem.

Kata kunci: Pajak Bumi dan Bangunan, Hutan Restorasi Ekosistem, Penemuan Hukum

A. PENDAHULUAN

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mendefinisikan pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 3 Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APNB) Tahun Anggaran 2019 mengatur bahwa penerimaan perpajakan yang menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal Pajak yang terdiri dari PPh, PPN & PPnBM, PBB, serta Pajak Lainnya sebesar 72,9% dari seluruh penerimaan APBN atau

sebesar 90,5% dari seluruh penerimaan dalam negeri. Untuk penerimaan PBB sendiri sebesar 0,9% dari seluruh penerimaan negara atau 1,1% dari penerimaan pajak Dalam Negeri.

Pajak menurut lembaga pemungutnya terbagi dua yaitu pajak daerah dan pajak pusat. PBB terdiri dari lima sektor, yaitu: Perdesaan, Perkotaan, Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan. PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) sejak tahun 2011 dialihkan ke Pemerintah Kota/Kabupaten, sedangkan sektor Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan (PBB P3) dikelola oleh DJP (Rahmawati, Juniar, & Wardhana, 2017). Dasar hukum bahwa PBB P2 merupakan pajak daerah diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 84 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemungutan PBB, meskipun dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang, namun dapat menimbulkan

rasa ketidakadilan sehingga dapat menimbulkan sengketa antara Wajib Pajak (WP) dengan otoritas pajak, antara lain berupa keberatan Wajib Pajak.

Berdasarkan Laporan Tahunan DJP Tahun 2017 diketahui jumlah sengketa antara WP dan DJP yang berupa keberatan sebesar 9.334 kasus, meliputi PPh: 2.750 (29%); PPN: 6.200 (66%); dan PBB: 384 (4%). Wajib Pajak yang tidak puas dengan keputusan keberatan dapat mengajukan banding ke Pengadilan Pajak. Atas Putusan Pengadilan Pajak para pihak dapat mengajukan upaya hukum luar biasa berupa Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Jumlah Peninjauan Kembali tahun 2017 adalah 3.231 berkas yang meliputi PPh: 1.007 (31%); PPN: 2.188 (68%); dan PBB: 36 (1%). Meskipun jumlah dan prosentase sengketa PBB kecil tetapi menarik untuk dibahas karena sebagai negara hukum, Indonesia harus menjunjung asas perlindungan, persamaan, dan keadilan yang diputus oleh lembaga peradilan.

Menurut Hary Djatmiko, Hakim Agung di Mahkamah Agung, terjadinya sengketa pajak antara Wajib Pajak dan fiskus karena tiga hal yaitu: 1) makin meningkatnya pemahaman untuk menggunakan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan dari Wajib Pajak, 2) perbedaan persepsi dan interpretasi undang-undang perpajakan beserta aturan pelaksanaannya, 3) validitas bukti dalam pelaksanaan undang-undang perpajakan (Djatmiko, 2013). Perbedaan persepsi dan intrpretasi undang-undang perpajakan beserta aturan pelaksanaannya sangat

berhubungan dengan penalaran hukum dan penemuan keadilan. Pokok bahasan tulisan ini adalah analisis bagaimana penalaran hukum Hakim Pengadilan Pajak dalam menemukan keadilan sengketa PBB dengan studi kasus Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB?

B. TINJAUAN PUSTAKA

Hukum tertulis selalu ketinggalan dari peristiwanya atau dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *het recht hinkt achter de feiten aan*. Hukum merupakan suatu yang dinamis, terbuka dan mengalami perkembangan dari masa ke masa (Sutiyoso, 2012). Untuk mengatasi perbedaan antara peristiwa konkret dengan hukum yang tertulis perlu adanya penemuan hukum. Selain itu tidak ada undang-undang yang benar-benar sempurna, ada kalanya tidak lengkap, ada kalanya tidak jelas, tetapi harus dilaksanakan. Hakim sebagai pelaksana undang-undang tidak boleh menanggukhan atau menolak memutuskan dengan alasan undang-undangnya tidak lengkap atau tidak jelas. Jadi hakim harus mencari dan menemukan hukum (*rechtsvinding*). Proses penemuan hukum oleh hakim tersebut lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim (Mertokusumo, 2008).

Hakim bertugas menerapkan hukum yang bersifat abstrak ke suatu peristiwa konkrit yang dituangkan dalam putusan yang di dalamnya terdapat penalaran hukum dalam rangka menemukan keadilan atas sebuah sengketa. Hakim dalam memutus sebuah sengketa hukum

harus memberikan penalaran hukum agar putusannya didasari rasa tanggung jawab, keadilan, kebijaksanaan, profesionalisme, dan obyektif. Penalaran hukum hakim dapat berdasarkan aspek filosofis, yuridis, sosiologis yang mencerminkan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi para pihak (Isnantiana, 2017). Kebebasan hakim mengandung dua dimensi yaitu dimensi personalitas hakim berdasarkan intelektualitas, akal sehat, dan nurani hakim, serta dimensi interpretasi dan konstruksi hukum dalam menemukan keadilan (Widodo, 2011). Putusan hakim tidak dapat dibuat baku karena akan menjerumuskan dalam pola berpikir prosedural-legistik yang sempit. Untuk itu hakim perlu menguasai penemuan hukum (Hidayat, 2013).

Menurut Philipus M. Hardjon, penalaran hukum adalah penalaran yang mempunyai kekhususan, yaitu: 1) selalu dimulai dari hukum positif. Hukum positif bukanlah keadaan yang tertutup dan statis, tetapi akan berkembang, jadi tidak terbatas pada pasal-pasal tetapi juga asas-asas yang terdapat dalam penjelasan umum dan konsiderans; dan 2) Penalaran hukum berkaitan dengan kerangka prosedural yang meliputi tiga lapisan penalaran hukum yang rasional, yaitu: a) lapisan logika yang merupakan bagian intern dari penalaran hukum, misalnya deduksi; b) lapisan dialektik yang membandingkan argumentasi baik yang pro atau kontra, walaupun bisa juga tidak menghasilkan kesimpulan karena sama-sama kuat; dan c) lapisan prosedural (acara penyelesaian sengketa) yang tidak

hanya mengatur perdebatan tetapi perdebatan itu pun menentukan prosedur (Hardjon & Djatmiati, 2011). Pranoto Iskandar dan Yudi Junadi berpendapat bahwa penalaran hukum tidak bisa mengabaikan logika, mulai dari silogisme, induktif, deduktif sampai analogis. Namun diingatkan oleh mereka bahwa penalaran dan juga logika tidak lebih dari alat bantu untuk memampukan si penalar memahami kerumitan penerapan hukum (Iskandar & Junadi, 2011). Shidarta setelah menyampaikan pandangan para ahli hukum yaitu Sudikno Mertokusumo, Kenneth J. Vandavelde, serta Gr. Van der Brught dan D.J.C. Winkelman menyimpulkan ada enam langkah utama penalaran hukum, yaitu: 1) Mengidentifikasi fakta-fakta untuk menghasilkan suatu struktur (peta) kasus yang sungguh-sungguh diyakini oleh hakim sebagai kasus yang riil terjadi; 2) Menghubungkan (mensubsumsi) struktur kasus tersebut dengan sumber-sumber hukum yang relevan, sehingga ia dapat menetapkan perbuatan hukum dalam peristilahan yuridis (legal term); 3) Menyeleksi sumber hukum dan aturan hukum yang relevan untuk kemudian mencari tahu kebijakan yang terkandung di dalam aturan hukum itu (*the policies underlying those rules*), sehingga dihasilkan suatu struktur (peta) aturan yang koheren; 4) Menghubungkan struktur aturan dengan struktur kasus; 5) Mencari alternatif-alternatif penyelesaian yang mungkin; dan 6) Menerapkan pilihan atas salah satu alternatif untuk kemudian diformulasikan sebagai putusan akhir (Shidarta, 2103). Philipus M. Hardjon dan Tatiek Sri Djatmiati mempunyai

pandangan ada enam langkah analisis hukum (pemecahan masalah hukum) yaitu pengumpulan fakta, klasifikasi hakekat permasalahan hukum, identifikasi dan pemilihan isi hukum yang relevan, penemuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum, dan penerapan hukum (Hardjon & Djatmiati, 2011).

Pemahaman penemuan hukum semakin dibutuhkan semua kalangan, khususnya penegak hukum dalam mengambil keputusan hukum. Penemuan hukum seperti penalaran logika pada umumnya, namun mempunyai kekhasan karena menerapkan kaidah-kaidah berpikir menurut ketentuan logika dalam bidang hukum (Qodri, 2019). Penalaran hukum mampu mewujudkan tujuan hukum, yaitu: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan secara proporsional (Setiawan, 2017). Penalaran hukum mempunyai peranan penting bagi hakim dalam memberikan pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) membuat putusan, dan menemukan hukum, khususnya ketika kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas (Taqiuddin, 2017). Kesenjangan hukum membuka akses penemuan hukum yang tidak dapat dipisahkan dari aktivitas penalaran hukum (Hidayat, 2013). Penemuan hukum hakim dilakukan dengan interpretasi dan konstruksi terhadap hukum formil yaitu undang-undang, kebiasaan dan adat, perjanjian, traktat, yurisprudensi tetap dan doktrin, jika tidak dapat menyelesaikan masalah (Juanda, 2017). Penalaran hukum adalah penerapan prinsip

berpikir benar dalam (logika) memahami prinsip, aturan, data, fakta dan proposisi hukum yang berasal dari logika sebagai ilmu kesimpulan yang valid (Syam & Yasniwati, 2019).

Lon Fuller mengembangkan metode penalaran hukum dengan bertumpu pada analisis kasus dengan menerapkan model penalaran induktif dan deduktif sekaligus, yang dikenal dengan IRAC, singkatan dari *I: issue, R: rule of law, A: argument, dan C: conclusion* (Weruin, 2017). Menurut Amy Vorenberg, formula IRAC dengan beberapa variasi struktur adalah dasar untuk mengorganisir dokumen hukum yang digunakan untuk penalaran hukum. Konsep IRAC bekerja dengan baik, tetapi bukan satu-satunya model penalaran hukum (Vorenberg, 2012). Menurut Gerald Lebovits, setelah lulus sekolah hukum ada dua tipe sarjana hukum, yaitu mereka yang meninggalkan pelajaran tentang IRAC padahal keterampilan itu penting dan langgeng, dan mereka yang menerapkan IRAC dengan kaku. Namun sarjana hukum yang pintar menggunakan variasi IRAC untuk merumuskan argumen hukum (Lebovits, 2010). John H Wade juga melakukan penelitian formula MIRAT, yaitu: *Material facts, Issues, Rules, Application, Tentative Conclusion* dan CAGONARM: *Current situation, Alleged problems, Goals of a good system, Options, Necessary action to achieve options, Advantages and disadvantages of each option, Recommending the least detrimental alternative, Monitoring and measuring the effects of the reform* (Wade, 1990). Menurut Terrill Pollman & Judith M. Stinson, profesor hukum telah menciptakan terminologi yang

kaya dan beragam untuk menggambarkan penulisan hukum dan proses penulisan hukum selain IRAC yaitu: CRAC: *Conclusion, Rule, Application, Conclusion*, TRRAC: *Thesis, Rule, Rule, Application, Conclusion*), FIRAC (*Facts, Issue, Rule, Analysis, Conclusion*, TREAC: *Topic sentence that states a conclusion, Rule, Explanation, Application, Conclusion*, atau IRRAAC: *Issue, Rule, Reasoning, Application, Alternative analysis, Conclusion* (Pollman & Stinson, 2004). Tracy Turner mendasarkan pada penelitian Terril Pollman & Judith M. Stinson mengembangkan dengan studi literature mendapati dua puluh akronim penerapan hukum (Turner, 2012). Penelitian dilanjutkan Kelly Burton yang mendapati ada tigapuluh enam akronim penerapan hukum (Burton, 2017). Formula IRAC/ILAC atau IRFAC dapat dipakai dalam penerapan hukum pajak tetapi Suharsono & Harahap mengusulkan dengan tambahan *evidence* atau alat bukti, karena sengketa pajak harus diselesaikan berdasarkan alat bukti, sehingga menjadi IREAC: *Issues, Rules, Evidence, Application, Conclusion* (Suharsono & Harahap, 2018).

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif karena mempunyai kekhasan berbeda dengan ilmu sosial lainnya yaitu meneliti norma hukum sehingga bersifat normatif, yang diwujudkan dalam bentuk harus ada peraturan (norma) yang dibahas atau diteliti. Objek yang diteliti adalah Risalah Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB. Output

dari penelitian ini berupa saran atau rekomendasi, sebagaimana disampaikan Ibrahim bahwa output penelitian hukum adalah preskripsi yang berupa rekomendasi atau saran (Ibrahim, 2012). Sebagai penelitian normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan analitis (Ali, 2011). Perundang-undangan yang dibahas meliputi UU PBB, UU Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, dan UU Pengadilan Pajak. Kasus yang diteliti adalah kasus sengketa atas Surat Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-00269/KEB/WPJ.02/2016 tanggal 30 Juni 2016 tentang Keberatan PBB atas SPPT PBB Nomor 0039940 tahun 2015. Issue atau pokok sengketanya adalah perbedaan NJOP PBB yang menurut DJP sebesar Rp291.648.800.000,00 sedangkan menurut Wajib Pajak hanya sebesar Rp90.635.600.000,00 sehingga terdapat selisih sebesar Rp201.001.200.000,00. Pendekatan analitis dilakukan dengan mempelajari risalah, buku, artikel, peraturan-peraturan terkait, dan lain-lain. Data atau bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa undang-undang dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treatises*, terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*, dan narasi tentang arti istilah,

konsep, phrase, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum (Ibrahim, 2012). Teknik pengumpulan data untuk penelitian ini dilakukan dengan cara studi dokumen (Sugiyono, 2005). Metode analisis yang digunakan adalah IREAC.

D. HASIL PENELITIAN

Hasil penelitian menggunakan formula IREAC: *Issues, Rules, Evidence, Application, Conclusion* adalah sebagai berikut.

1. Issue

Pokok sengketa kasus ini adalah Surat Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-00269/KEB/WPJ.02/2016 tanggal 30 Juni 2016 tentang Keberatan PBB atas SPPT PBB Nomor 0039940 tahun 2015. Issue atau pokok sengketanya adalah perbedaan NJOP PBB yang menurut DJP sebesar Rp291.648.800.000,00 sedangkan menurut Wajib Pajak hanya sebesar Rp90.635.600.000,00 sehingga terdapat selisih sebesar Rp201.001.200.000,00. Perbedaan tersebut karena terdapat perbedaan besarnya NJOP per m², menurut DJP NJOP objek sengketa sebesar Rp 740,00/ m², sedangkan menurut Wajib Pajak sebesar Rp 230,00/ m² atas luas bumi 394.120.000 m². Objek PBB merupakan hutan produksi yang dapat diberikan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam Dengan Kegiatan Restorasi Ekosistem (IUPHHKRE). Wajib Pajak tidak setuju atas penetapan NJOP tersebut dengan alasan tidak melakukan kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu restorasi ekosistem sebelum mencapai keseimbangan ekosistem dan perlakuan pengelolannya menyerupai pengelolaan hutan lindung. Sedangkan DJP berpendapat bahwa areal tersebut

merupakan hutan yang belum dapat diambil hasil kayunya, sehingga DJP menghitung seluruh areal tersebut sebagai areal hutan tidak produktif.

2. Rules

Dasar hukum pokok sengketa adalah sebagai berikut: *Pertama*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994, yaitu: 1) Pasal 1 angka 3 mengatur bahwa NJOP adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan obyek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP Pengganti; 2) Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa yang menjadi objek pajak adalah bumi dan/atau bangunan; 3) Pasal 3 ayat (1) mengatur bahwa obyek pajak yang tidak dikenakan PBB adalah objek pajak yang: a) digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan; b) digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu; c) merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak; d) digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan e) digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan. Penjelasan Pasal 3

ayat (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan adalah bahwa obyek pajak itu diusahakan untuk melayani kepentingan umum, dan nyata-nyata tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Hal ini dapat diketahui antara lain dari anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dari yayasan/badan yang bergerak dalam bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional tersebut. Termasuk pengertian ini adalah hutan wisata milik negara sesuai pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan; 4) Pasal 8, ayat (1) mengatur bahwa tahun pajak adalah jangka waktu satu tahun takwim. Ayat (2) mengatur bahwa saat yang menentukan pajak yang terhutang adalah menurut keadaan obyek pajak pada tanggal 1 Januari. Ayat (3) mengatur bahwa tempat pajak yang terhutang: a) untuk daerah Jakarta, di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta; b) untuk daerah lainnya, di wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II atau Kotamadya Daerah Tingkat II yang meliputi letak obyek pajak; 5) Pasal 9, ayat (1) Dalam rangka pendataan, subyek pajak wajib mendaftarkan obyek pajaknya dengan mengisi Surat Pemberitahuan Obyek Pajak. Ayat (2) mengatur bahwa Surat Pemberitahuan Obyek Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus diisi dengan jelas, benar, dan lengkap serta ditandatangani dan disampaikan kepada Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi letak obyek pajak, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah tanggal diterimanya Surat

Pemberitahuan Obyek Pajak oleh subyek pajak. Ayat (3) mengatur bahwa pelaksanaan dan tata cara pendaftaran obyek pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan; 6) Pasal 10 ayat (1) mengatur bahwa berdasarkan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang. Ayat (2) Direktur Jenderal Pajak dapat mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak dalam hal-hal sebagai berikut: a) apabila Surat Pemberitahuan Obyek Pajak tidak disampaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dan setelah ditegor secara tertulis tidak disampaikan sebagaimana ditentukan dalam Surat Tegoran; b) apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terhutang lebih besar dari jumlah pajak yang dihitung berdasarkan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak yang disampaikan oleh Wajib Pajak. Ayat (3) Jumlah pajak yang terhutang dalam Surat Ketetapan Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a, adalah pokok pajak ditambah dengan denda administrasi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dihitung dari pokok pajak. Ayat (4) Jumlah pajak yang terhutang dalam Surat Ketetapan Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b adalah selisih pajak yang terhutang berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain dengan pajak yang terhutang yang dihitung berdasarkan Surat Pemberitahuan Obyek Pajak ditambah denda administrasi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari selisih pajak

Kelas	Pengelompokan Nilai Jual Bumi (Rp/m ²)	NJOP Bumi (Rp/m ²)
186	> 780,00 s/d 860,00	820
187	> 700,00 s/d 780,00	740
188	> 630,00 s/d 700,00	670
189	> 560,00 s/d 630,00	600
190	> 510,00 s/d 560,00	540
191	> 450,00 s/d 510,00	480
192	> 410,00 s/d 450,00	430
193	> 370,00 s/d 410,00	390
194	> 330,00 s/d 370,00	350
195	> 290,00 s/d 330,00	310
196	> 250,00 s/d 290,00	270
197	> 210,00 s/d 250,00	230
198	> 190,00 s/d 210,00	200
199	> 150,00 s/d 190,00	170
200	> 0 s/d 150,00	140

Tabel 1. Klasifikasi Nilai Jual Objek Pajak Bumi Sektor Perkebunan, Perhutanan, Pertambangan, dan Sektor Lainnya

yang terhutang; 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139/PMK.03/2014

Tentang Klasifikasi Dan Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi Dan Bangunan. Pasal 7 ayat (1) Klasifikasi NJOP Bumi dan klasifikasi NJOP Bangunan untuk objek pajak sektor perkebunan, sektor perhutanan, sektor pertambangan, dan sektor lainnya adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini. Pasal 7 ayat (2) dalam hal nilai jual Bumi dan nilai jual Bangunan untuk objek pajak sektor perkebunan, sektor perhutanan, sektor pertambangan, dan sektor lainnya lebih besar dari nilai jual tertinggi Klasifikasi NJOP yang tercantum dalam Lampiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), nilai jual Bumi dan nilai jual Bangunan tersebut ditetapkan sebagai NJOP Bumi dan NJOP Bangunan. Dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor

139/PMK.03/2014 *a quo*, ditetapkan bahwa Klasifikasi Nilai Jual Objek Pajak Bumi untuk Objek Pajak Sektor Perkebunan, Objek Pajak Sektor Perhutanan, Objek Pajak Sektor Pertambangan, dan Objek Pajak Sektor Lainnya adalah sebagaimana Tabel 1.

Kedua, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 139/PMK.03/2014 Tentang Klasifikasi Dan Penetapan Nilai Jual Objek Pajak Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi Dan Bangunan. *Ketiga*, Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-36/PJ/2011 tentang Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perhutanan, dan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-42/PJ/2015 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Perhutanan. *Keempat*, Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-89/PJ/2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-36/PJ/2011

tentang Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perhutanan. *Kelima*, Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-29/PJ/2008 tentang Penunjukan Pegawai untuk melaksanakan Tugas Pemdataan dan Penilaian.

3. Evidence

Berdasarkan Risalah Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB, *evidence* yang terungkap di persidangan adalah sebagai berikut: *Pertama*, Wajib Pajak mendapatkan Hak Pengusahaan Hutan seluas 40.370 hektar, berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.645/MENHUT-II/2013. Tanggal 25 September 2013 hak tersebut dicabut dengan pertimbangan bahwa berdasarkan hasil IHMB pada areal kerja potensi tegakan sangat kecil sehingga tidak layak untuk diusahakan sebagai pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam. *Kedua*, Wajib Pajak memperoleh Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem (IUPHHKRE) seluas 39.412 hektar sesuai Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.747/Menhut-II/2014 tanggal 15 September 2014 yang mengatur bahwa: a) Wajib Pajak mempunyai hak melakukan kegiatan dan memperoleh manfaat dari hasil usahanya sesuai dengan izin yang diperolehnya; b) diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk melaksanakan Rencana Kerja Tahunan (RKT) tanpa pengesahan dari pejabat yang berwenang (*self approval*) dalam hal memenuhi kriteria dan indikator yang ditetapkan oleh Menteri; c) dalam hal kegiatan restorasi ekosistem belum diperoleh keseimbangan hayati, kepada Wajib

Pajak dapat diberikan Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu pada hutan produksi; d) dalam hal kegiatan restorasi ekosistem telah diperoleh keseimbangan hayati, kepada Wajib Pajak dapat diberikan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada hutan produksi dengan menetapkan satu atau lebih system silvikultur; e) IUPHHK-RE tidak merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan; dan f) Areal IUPHHK-RE tidak dapat dijadikan jaminan, agunan, atau dijaminan kepada pihak lain. *Ketiga*, Kemudian Wajib Pajak memperoleh IUPHHKRE seluas 39.412 hektar sesuai Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.747/Menhut-II/2014 tanggal 15 September 2014. Atas areal tersebut, DJP menetapkan NJOP sebagai dasar Pengenaan PBB tahun 2015 kelas 178 sebesar Rp740,00 per M2 dalam menerbitkan SPPT dengan rincian sebagai berikut: a) Perhitungan Nilai Tanah: areal emplasemen 20.000 per M2 dengan nilai dasar Rp14.658,00 per M2, areal tidak produktif Rp394.100.000 per M2 dengan nilai dasar Rp749,00 per M2. Nilai total tanah Rp295.474.060.000,00 atau rata-rata Rp750,00 per M2, sehingga NJOP per M2 ditetapkan kelas 187 sebesar Rp740,00; b) analisis penentuan nilai bumi formulir 1 menggunakan tiga data pembanding, yaitu: Kebun Sawit, Desa Panduk; Kebun Sawit, Desa Serapang; Kebun sawit, Desa Sakal; c) analisis penentuan nilai bumi formulir 2 menggunakan tiga data pembanding, yaitu: Pekarangan di Kuala Panduk; Pekarangan di Serapung, Pekarangan

di Sakal; d) Nilai Areal Produktif, areal emplasemen, areal belum produktif dan areal tidak produktif: areal emplasemen setelah disesuaikan adalah sebesar Rp14.658,00 per M2, areal tidak produktif setelah disesuaikan adalah sebesar Rp749,00 per M2. Berdasarkan data yang ada, belum ada izin-izin sebagaimana dimaksud dalam diktum Kelima Keputusan Menteri Kehutanan *a quo*. Dalam Lampiran Keputusan Menteri Kehutanan *a quo*, ketentuan III angka 2 Pemanfaatan Hasil Hutan, pada angka 2.1. dinyatakan: "Pemanfaatan hasil hutan kayu diizinkan setelah mencapai masa keseimbangan ekosistem bila pada tingkat tapak, kelompok hutan atau pada seluruh areal kerjanya menerapkan system silvikultur yang tepat di bawah supervisi pakar kehutanan di bidang silvikultur dan ekologi hutan. *Keempat*, Tahun 2014 atas areal Hak Pengusahaan Hutan tersebut, oleh DJP diterbitkan SPPT PBB tahun 2014 dengan besarnya NJOP kelas 190 sebesar Rp540,00 per M2. SPPT PBB tahun 2014 tersebut selanjutnya dibatalkan oleh DJP dengan Keputusan Nomor KEP-381/WPJ.02/2015 tanggal 30 Maret 2015, berdasarkan permohonan Wajib Pajak dengan alasan izin HPH telah dicabut per tanggal 23 September 2013. Berdasarkan Laporan Keuangan per 31 Desember 2014 diketahui harga perolehan Aset Tidak Lancar lainnya berupa Iuran IUPH dan biaya potret udara (citra landsat) adalah sebesar Rp5.917.937.375,00, dan belum ada biaya-biaya lain yang dikeluarkan terkait perolehan izin. SPOP Wajib Pajak tanggal 28 Mei 2015, mencantumkan luas dan peruntukan

objek adalah areal tidak produktif seluas 394.120.000, M2, dan tidak terdapat areal emplasemen. Pemohon Banding menyatakan bahwa seharusnya NJOP Bumi per M2 adalah sebesar Rp230,00, dan memohon agar Majelis mengabulkan permohonan Pemohon Banding.

4. Application

Pertimbangan Majelis Hakim berdasarkan fakta dan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: 1) DJP menerbitkan SPPT untuk areal emplasemen yang tidak ada dalam SPOP, sehingga tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang PBB; 2) apabila berdasarkan pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terutang lebih besar dari jumlah pajak dalam SPPT yang dihitung berdasarkan SPOP yang disampaikan Wajib Pajak, maka atas selisih pajak yang terutang berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain dengan pajak yang dihitung berdasarkan SPOP ditambah dengan denda administrasi sebesar 25% dihitung dari selisih pajak yang terutang, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang PBB; 3) dalam menentukan besarnya NJOP, DJP menggunakan metode perbandingan dengan objek lain yaitu perkebunan sawit yang tidak sama fungsinya atau peruntukannya dengan objek yang dinilai yaitu areal IUPHHK-RE; 4) apabila tidak terdapat transaksi jual beli, dan tidak terdapat harga objek lain yang sejenis, serta tidak terdapat hasil produksi objek pajak tersebut, maka Nilai Jual Objek Pajak dapat dilakukan dengan pendekatan biaya, yaitu seluruh biaya

Objek Pajak	Luas (m2)	Kelas	NJOP per m2 (Rp)	Total NJOP (Rp)
Bumi	394.120.000	197	230	90.647.600.000
Bangunan	0	0	0	0
NJOP sebagai dasar pengenaan PBB =				90.647.600.000
NJOPTKP (NJOP Tidak Kena Pajak) =				12.000.000
NJOP untuk menghitung PBB =				90.635.600.000
NJKP (Nilai Jual Kena Pajak) = 40% x Rp 90.635.600.000				36.254.240.000
Pajak yang terhutang = 0,5% x Rp 36.254.240.000				181.271.200

Tabel 2. Penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan Terutang

untuk memperoleh IUPHHK-RE ditambah biaya-biaya pengolahan/pemeliharaannya dan biaya lainnya yang terkait dengan IUPHHK-RE; 5) berdasarkan Laporan Keuangan per 31 Desember 2014 diketahui harga perolehan Aset Tidak Lancar lainnya berupa Iuran IUPH dan biaya potret udara adalah sebesar Rp5.917.937.375,00; 6) dalam menentukan NJOP PBB berdasarkan pendekatan biaya, penyusutan yang dapat dikurangkan atas biaya tersebut adalah penyusutan karena menurunnya kondisi fisik objek misalnya bangunan; 7) cara perhitungan NJOP yang dilakukan Wajib Pajak, dengan menghitung NJOP berdasarkan perbandingan biaya dibagi dengan penyusutan biaya, tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang PBB; 8) perhitungan NJOP dengan pendekatan biaya seharusnya dihitung dengan jumlah biaya dibagi dengan luas objek; 9) perhitungan NJOP Wajib Pajak sebesar Rp230,00 per M2, tidak lebih kecil dari perhitungan dengan pendekatan biaya sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (3) Undang-undang PBB; dan 10) NJOP yang digunakan sebagai dasar Pengenaan PBB adalah berdasarkan

kondisi objek pada tanggal 1 Januari Tahun bersangkutan.

5. Conclusion

Berdasarkan pertimbangan di atas serta keyakinan Majelis, Majelis berpendapat bahwa penetapan NJOP pada kelas 187 dengan pengelompokan NJOP >Rp700,00 s/d Rp780,00 dan NJOP yang digunakan oleh Terbanding sebesar Rp740,00 per M2 adalah tidak tepat. Majelis Hakim setuju dengan pendapat Wajib Pajak bahwa penetapan NJOP mestinya pada kelas 197 dengan pengelompokan NJOP >Rp210,00 s/d Rp250,00 sehingga NJOP per M2 sebesar Rp230,00 per M2. Penghitungan NJOP menurut Wajib Pajak tidak lebih kecil dari penghitungan dengan pendekatan biaya sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang PBB. Majelis Hakim Pengadilan Pajak berkesimpulan, bahwa atas selisih total NJOP sebagai Dasar Pengenaan PBB Tahun 2015 yang menjadi sengketa yaitu sebesar Rp201.001.200.000,00 tidak dapat dipertahankan. Majelis hakim menghitung kembali pajak terutang sebagaimana Majelis Hakim Pengadilan Pajak mengabulkan seluruhnya permohonan banding Pemohon Banding terhadap Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-

00269/KEB/WPJ.02/2016 tanggal 30 Juni 2016 tentang keberatan atas Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan Tahun 2015.

E. PEMBAHASAN

Sebagaimana disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo, untuk mengatasi perbedaan antara peristiwa konkret dengan hukum yang tertulis perlu adanya penemuan hukum. Selain itu tidak ada undang-undang yang benar-benar sempurna, ada kalanya tidak lengkap, ada kalanya tidak jelas, tetapi harus dilaksanakan. Hakim sebagai pelaksana undang-undang tidak boleh menangguk atau menolak memutuskan dengan alasan undang-undangnya tidak lengkap atau tidak jelas. Jadi hakim harus mencari dan menemukan hukum atau *rechtsvinding* (Mertokusumo, 2008).

Objek penelitian ini adalah Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB terkait penetapan PBB atas objek PBB berupa hutan restorasi ekosistem. Putusan ini merupakan putusan atas pengajuan banding Wajib Pajak terhadap Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-00269/KEB/WPJ.02/2016 tanggal 30 Juni 2016 tentang keberatan atas Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan Tahun 2015.

Pokok sengketa kasus adalah Objek PBB merupakan hutan produksi yang dapat diberikan IUPHHKRE. Menurut Wajib Pajak, mereka tidak melakukan kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu restorasi ekosistem karena belum mencapai keseimbangan ekosistem, sehingga mestinya pengelolaannya diperlakukan

menyerupai pengelolaan hutan lindung. Sedangkan DJP berpendapat bahwa areal tersebut merupakan hutan yang belum dapat diambil hasil kayunya, sehingga DJP menghitung seluruh areal tersebut sebagai areal hutan tidak produktif.

Kasus ini objeknya sama namun dua pihak memandang dari sudut yang berbeda sehingga berdampak pada pengenaan PBB-nya. Wajib Pajak karena mendapat Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam dengan Kegiatan Restorasi Ekosistem menganggap belum ada pemanfaatan hasil hutan karena masih dalam tahap restorasi ekosistem dan menganalogikan restorasi ekosistem dengan hutan lindung. Sedangkan DJP sebagai fiskus beranggapan bahwa karena belum memanfaatkan hasil hutan maka dianggap sebagai hutan tidak produktif. Namun dalam menghitung NJOP pihak DJP membandingkan dengan areal sekitar berupa kebun sawit dan tanah pekarangan. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penghitungan NJOP atas hutan produksi yang diberikan IUPHHKRE belum jelas sehingga masing-masing pihak menginterpretasikan berbeda. DJP menetapkan melalui perbandingan dengan NJOP Kawasan terdekat, meski dengan kondisi peruntukan yang berbeda yaitu kebun sawit dan tanah pekarangan, sedangkan Wajib Pajak menganalogikan dengan hutan lindung. Untuk itu perlu kiranya menambahkan ketentuan penghitungan NJOP atas hutan

produksi yang diberikan IUPHHKRE dalam peraturan yang sudah ada agar NJOP yang menjadi dasar pengenaan pajak lebih tepat.

Bahasan yang menarik dalam kasus ini adalah tentang penghitungan NJOP. Berdasarkan ketentuan pada Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-42/PJ/2015 tentang Tata Cara Pengenaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Perhutanan, atas pemanfaatan hutan yang belum produktif, NJOP Bumi dihitung berdasarkan biaya yang sudah dikeluarkan. Wajib Pajak menghitung tidak sama persis sebagaimana ketentuan yang berlaku tersebut, namun hasilnya ternyata tidak lebih kecil (yaitu lebih besar) dari penghitungan berdasarkan ketentuan. Majelis Hakim tidak melakukan penghitungan ulang berdasarkan bukti-bukti di persidangan dan menyetujui apa yang disampaikan Wajib Pajak secara *self assessment*. Artinya dalam hal ini Majelis Hakim menggunakan alat bukti berupa keyakinan hakim. Dalam kasus ini Majelis Hakim melakukan penemuan hukum atau *rechtsvinding* untuk mengatasi perbedaan antara peristiwa konkret dengan hukum yang tertulis karena peraturan perundang-undangannya tidak sempurna, tidak lengkap, tidak jelas, tetapi harus diputuskan karena tidak boleh menanggukhan atau menolak memutuskan dengan alasan undang-undangannya tidak lengkap atau tidak jelas.

F. KESIMPULAN

Penetapan besarnya PBB yang terutang, termasuk PBB sektor

Perhutanan yang dikelola oleh DJP, tergantung pada besarnya Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Perbedaan penghitungan besarnya pajak yang terutang dapat menimbulkan sengketa hukum yang harus diputuskan. Hasil penelitian terhadap Putusan Pengadilan Pajak Nomor PUT-107539.18/2015/PP/M.IVB terkait penetapan PBB atas objek PBB berupa hutan restorasi ekosistem, diketahui bahwa Hakim Pengadilan Pajak dalam memutus sengketa PBB atas objek berupa hutan restorasi ekosistem tidak terikat pada peraturan tertulis namun juga mempertimbangkan alat bukti berupa keyakinan hakim. Temuan penting lainnya adalah bahwa belum terdapat peraturan yang khusus mengatur tentang penilaian objek PBB atas hutan yang mempunyai fungsi restorasi ekosistem.

G. SARAN

Agar tidak terjadi sengketa penghitungan nilai objek PBB atas hutan dengan fungsi restorasi ekosistem, disarankan untuk menambahkan ketentuan tentang tatacara penghitungan NJOP Bumi hutan restorasi ekosistem dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

H. DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. (2011). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Burton, K. (2017). Using a Legal Reasoning Grid and Criterion-Referenced Assessment Rubric on IRAC (Issue, Rule, Application,

- Conclusion). *Journal of Learning Design*, 10(2), 60.
- Djatmiko, H. (2013). Problematika Pelaksanaan Pengadilan Khusus di Inonesia. In H. e. (ed), *Hitam Putih Pengadilan Khusus* (p. 387). Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Hardjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2011). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hidayat, A. (2013, Juli). Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan. *Pandecta*, 8(2), 153-169.
- Hidayat, A. (2013). Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan. *Pandecta*, 8(2), 153-169.
- Ibrahim, J. (2012). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Iskandar, P., & Junadi, Y. (2011). *Memahami Hukum Di Indonesia, Sebuah Korelasi antara Politik, Filsafat, dan Globalisasi*. Cianjur: IMR Press.
- Isnantiana, N. I. (2017, Juni). Legal Reasoning Hakim Dalam Pengambilan Putusan Perkara Di Pengadilan. *Islamadina*, XVIII(2), 41-56.
- Juanda, E. (2017). Penalaran Hukum (Legal Reasoning). *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(1), 157-1667.
- Lebovits, G. (2010). Cracking the Code to Writing Legal Arguments: From IRAC to CRARC to Combinations in Between. *NYSBA Journal*, 82(6), 64.
- Mertokusumo, S. (2008). *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Pollman, T., & Stinson, J. M. (2004). IRLAFAC! Surveying The Language of Legal Writing. *Maine Law Review*, 56(2), 262.
- Qodri, M. (2019). Benang Merah Penalaran Hukum, Argumentasi Hukum Dan Penegakan Hukum. *Jurnal Hukum Progresif*, 7(2), 182-191.
- Rahmawati, R., Juniar, A., & Wardhana, A. (2017). Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Perkebunan, Perhutanan Dan Pertambangan (PBB P3) Di Kanwil Dirjen Pajak Kalselteng. *Prosiding Seminar Nasional AIMI* (pp. 450-458). Jambi: AIMI.
- Setiawan, A. (2017). Penalaran Hukum Yang Mampu Mewujudkan Tujuan Hukum Secara Proporsional. *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, 3(2), 204-215.
- Shidarta. (2103). *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Sugiyono. (2005). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Suharsono, A., & Harahap, B. (2018). The Development of Tax Law Application Formula in Indonesia from IRAC into IREAC. *ICoL GaS 2018* (pp. 1-11). Purwokerto: SHS Web of Conferences 54.
- Sutiyoso, B. (2012). *Metode Penemuan Hukum*. Yogyakarta: UII Press.
- Syam, M., & Yasniwati. (2019). Hubungan Logika Hukum dengan Argumentasi Hukum melalui Penalaran Hukum. *Nagari Law Review*, 2(2), 196-202.
- Taqiuddin, H. U. (2017). Penalaran Hukum (Legal Reasoning) Dalam Putusan Hakim. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 1(2), 191-199.

- Turner, T. (2012). Finding Consensus in Legal Writing Discourse Regarding Organizational Structure: A Review and Analysis of the Use of IRAC and its Progenies. *Legal Communication & Rhetoric: JALWD*, 9, 357-358.
- Vorenberg, A. (2012). Strategies and Techniques for Teaching Legal Analysis and Writing. *Wolter Kluwer Law & Business*, 21.
- Wade, J. H. (1990). Meet MIRAT Legal Reasoning Fragmented Into Learnable Chunks. *Legal Education Review*, 1.
- Weru, U. U. (2017, Juni). Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 374-395.
- Widodo, J. P. (2011, Juli). Penalaran Hukum Dalam Proses Mengadili Perkara Pidana Dalam Kerangka Kebebasan Hakim. *Pranata Hukum*, 6(2), 133-140.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LAYANAN RUANG MENYUSUI DI KOTA BANDA ACEH¹

COMMUNITY PARTICIPATION IN THE IMPLEMENTATION OF SERVICE POLICY BREASTFEEDING ROOM IN BANDA ACEH CITY

Mira Gusweni², Agustina³, Taufik⁴

Email: mgusweni@gmail.com

ABSTRACT

This qualitative study aims to describe and analyze community participation in the implementation of breastfeeding room service policy in Banda Aceh city using the CLEAR Model. The result shows that: (1) The breastfeeding rooms are not provided in all government offices or public places in Banda Aceh, and most of the rooms do not meet the Ministry of Health's standard; (2) The community gives a positive response and considers that this policy is beneficial. They hope that the implementation of this policy is continued and available in other public places. Public participation bases on the CLEAR model is the availability of sources of information and education such as posters and the direction signs to the breastfeeding room, and the community gets comfort in using the breastfeeding room. Furthermore, this research also found that the factors contribute to low access to the room are the habit of the mothers breastfeeding in the public space, and the poor quality of the rooms. Also, there is no specific socialization to the public about the implementation of the policy. Thus, increasing of public socialization regarding this regulation should employ communication, information and education (CIE) methods and fulfilment of breastfeeding room standards in Banda Aceh.

Keywords: *Community Participation, Policy Implementation, Breastfeeding Room*

ABSTRAK

Studi kualitatif ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh, dengan menggunakan Model CLEAR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Belum seluruhnya kantor pemerintahan maupun ruang publik di Kota Banda Aceh telah menyediakan layanan ruang menyusui, dan sebagian kondisi ruangnya belum memenuhi standar peraturan menteri kesehatan; (2) Respon masyarakat terhadap kebijakan ruang menyusui sangat banyak manfaat yang dirasakan. Masyarakat berharap agar kebijakan tersebut tetap dilanjutkan dan tersedia di ruang publik lainnya; (3) Partisipasi masyarakat berdasarkan model CLEAR yaitu adanya sumber informasi dan pengetahuan berupa poster dan petunjuk arah ruang

¹ Diterima 11 Mei 2020. Direvisi 02 Juni 2020.

² Prodi Ilmu Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Muhammadiyah-Aceh

³ Prodi Ilmu Kesehatan Masyarakat, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Muhammadiyah-Aceh

⁴ Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, UIN Ar-Raniry Banda Aceh

menyusui, serta masyarakat mendapatkan kemudahan dalam menggunakan ruang menyusui. Penelitian ini juga menemukan penyebab rendahnya partisipasi antara lain, faktor kebiasaan dari masyarakat yang masih menyusui bayi di tempat umum, dan fasilitas ruang menyusui yang belum memenuhi standar. Kemudian, belum ada sosialisasi khusus kepada masyarakat terhadap kebijakan ini. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan sosialisasi terhadap kebijakan layanan ruang menyusui dengan mekanisme Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE), serta pemenuhan standardisasi ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Implementasi Kebijakan, Ruang Menyusui

A. PENDAHULUAN

Penurunan angka kematian bayi dan peningkatan status gizi masyarakat menjadi salah satu isu penting dalam capaian indikator keberhasilan pembangunan nasional dibidang kesehatan. Indonesia saat ini dihadapkan pada permasalahan gizi ganda, yaitu kondisi dimana disatu sisi terdapat banyaknya jumlah penderita gizi kurang. Namun, disisi lain, jumlah msyarakat yang mengalami gizi lebih cenderung meningkat. Hal ini menjadi perhatian dari pemerintah untuk mengatasi permasalahan gizi di Indonesia.

Peningkatan gizi lebih ini disebabkan salah satunya karena kebijakan pemerintah yang mendukung untuk peningkatan gizi masyarakat. Status gizi masyarakat akan baik, apabila perilaku gizi yang baik dilakukan pada setiap tahap kehidupan termasuk pada bayi. Upaya pemerintah dalam menjamin pemenuhan hak bayi untuk mendapatkan ASI eksklusif dituangkan dalam UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa setiap bayi berhak mendapatkan air susu ibu eksklusif sejak dilahirkan selama enam bulan, kecuali atas indikasi medis.

Kemudian Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2012 tentang Pemberian

Air Susu Ibu Eksklusif juga menegaskan bahwa "setiap ibu yang melahirkan harus memberikan ASI Eksklusif kepada bayi yang dilahirkan kecuali dalam hal terdapat indikasi medis, ibu tidak ada dan ibu terpisah dari bayinya atau dengan kata lain bisa dikatakan keharusan bagi ibu yang melahirkan untuk menolak pemberian susu formula bayi dan produk bayi lainnya". Hal ini mengindikasikan pemerintah serius dalam menjaga pemenuhan ASI eksklusif pada bayi.

Menyusui merupakan pilihan terbaik untuk memenuhi gizi anak pasca dilahirkan, termasuk bayi prematur. Pemberian ASI sangat dianjurkan untuk dilakukan, dengan tetap memastikan ibu mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, terutama tenaga kesehatan, agar mampu mencapai kesuksesan dalam menyusui (Seery, 2020:1). Kandungan yang terdapat dalam ASI sangat banyak diantaranya dapat mencegah terjadinya diare dan pneumonia. Diare dan pneumonia merupakan penyebab utama kematian anak di seluruh dunia (Rini, Sasmito, & Gunawan, 2018:35). Selain itu, kandungan ASI terdiri dari sel darah putih, zat kekebalan, enzim pencernaan, hormon dan protein yang sangat cocok untuk memenuhi

kebutuhan hingga bayi berumur 6 bulan (Yusrina & Devy, 2016:12).

Secara umum, cakupan pemberian ASI eksklusif pada bayi di Provinsi Aceh tahun 2018 sebanyak 60,84 persen. Cakupan ini masih rendah bila dibandingkan dengan Provinsi Sumatera Barat 77,09 persen dan Provinsi Riau 78,33 persen. Sedangkan cakupan ASI eksklusif rata-rata nasional

sebanyak 65,16 persen (Dinas Kesehatan Aceh, 2018). Salah satu daerah yang masih rendah persentase pemberian ASI eksklusif adalah Kota Banda Aceh. Potret Dalam persentase pemberian ASI Eksklusif di Kota Banda Aceh dalam lima tahun terakhir mengalami angka fluktuatif. Hal ini dapat dilihat pada grafik di bawah ini:

Persentase Pemberian ASI Eksklusif di Kota Banda Aceh Tahun 2014-2018



Grafik 1. 1

Sumber: Profil Kesehatan Kota Banda Aceh Tahun 2018

Grafik di atas menunjukkan bahwa pencapaian pemberian ASI eksklusif di Kota Banda Aceh belum mencapai target yang telah ditetapkan, yaitu sebesar 80 persen. Sedangkan pencapaian Kota Banda Aceh masih rendah 57,69 persen dari tahun 2014-2018 masih di bawah target nasional, yaitu 80 persen (Dinas Kota Banda Aceh, 2018:47).

Masih rendahnya bayi memperoleh ASI eksklusif di Kota Banda Aceh disebabkan salah satunya profesi orang tua sebagai pekerja dan minimnya fasilitas layanan ruang

menyusui yang tersedia di ruang publik. Area menyusui bayi di area publik semakin diperlukan seiring dengan padatnya aktivitas normal di luar rumah pasca berakhirnya masa cuti tiga bulan (Ruki, 2011:110).

Pemenuhan target pemberian ASI eksklusif bertujuan untuk mengakhiri semua bentuk malnutrisi, yang merupakan bagian dari tujuan pembangunan berkelanjutan dunia yaitu *sustainable development goals* (SDGs) tahun 2030, khususnya pada tujuan nomor 3, dengan total 17 tujuan utama dan 169 target global, yaitu

kesehatan yang baik dan kesejahteraan (WHO/UNICEF, 2017:1)

Dalam meningkatkan keberhasilan menyusui, khususnya bagi ibu yang bekerja, pada tahun 2013 Kementerian Kesehatan mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 15 tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan Memerah ASI. Kebijakan ini merupakan bentuk dukungan penuh dari pemerintah untuk pemenuhan ASI Eksklusif di Indonesia.

Demi mewujudkan keberhasilan kebijakan nasional terkait pemberian ASI eksklusif, Pemerintah Provinsi Aceh telah mengeluarkan Peraturan Gubernur tentang Pemberian ASI Eksklusif di Provinsi Aceh tahun 2016. Kebijakan ini menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mendukung keberhasilan pemberian ASI eksklusif di seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Dalam mencapai keberhasilan implementasi kebijakan kebijakan layanan ruang menyusui, diperlukan partisipasi masyarakat sebagai kelompok penerima kebijakan. Partisipasi masyarakat dipahami sebagai adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan maupun pelaksanaan sebuah kebijakan publik.

Penelitian yang relevan terkait ruang menyusui telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Misalnya (Budiyanto, Asti, & Yuwono, 2015:6) tentang Hubungan Ketersediaan Fasilitas Penunjang Terhadap Keberhasilan Pemberian ASI Eksklusif pada Ibu yang Bekerja Sebagai Tenaga Kesehatan di Rumah Sakit Muhammadiyah Gombong, menunjukkan bahwa 90,6% responden

memberikan susu formula sebelum bayi berusia 6 bulan, dan hanya 9,4% responden yang tidak memberikan susu formula. Artinya, pemberian susu formula oleh ibu yang bekerja sebagai tenaga kesehatan di Rumah Sakit Muhammadiyah Gombong masih sangat tinggi.

Penelitian (Pratiwi, 2016:100) menemukan adanya hubungan dukungan keluarga dan atasan terhadap pemanfaatan ruang menyusui di tempat kerja di PT Daya Manunggal. Temuan lainnya dari hasil penelitian (Susiloningtyas & Ratnawati, 2017:59) menemukan adanya hubungan antara faktor pendidikan, persepsi dan motivasi dengan pemanfaatan ruang laktasi di Puskesmas Gunung Pati Semarang.

Pelaksanaan kebijakan ruang menyusui tidak selamanya mengalami keberhasilan. Hal ini sebagaimana penelitian (Gusmelia, Lipoeto, & Hardisman, 2019:151) yang menemukan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan ruang menyusui berupa alokasi dana, tenaga dan sarana khusus di Kota Padang. Penelitian (Wijaya & Soesanto, 2017:201) implementasi kebijakan ruang menyusui yang diselenggarakan oleh sektor pemerintah dan swasta di Kabupaten Purbalingga belum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal ini dikarenakan belum ada aturan internal yang mengatur ruang laktasi sebagaimana yang tertuang dalam Permenkes No. 15 tahun 2013.

Implementasi kebijakan apabila dimaknai dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang, yang mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai

aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan dari kebijakan maupun program-program (Lester & Stewart, 2000:104).

Dari pendapat Lester & Stewart dapat kita pahami bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau program pemerintah diperlukan adanya partisipasi masyarakat dalam mendukung capaian keberhasilan kebijakan pemerintah. Partisipasi ini juga akan membantu apa yang menjadi harapan dari masyarakat terhadap kebijakan pemerintah.

Berdasarkan uraian hasil penelitian sebelumnya, penelitian ini menggunakan model CLEAR yang dikemukakan oleh Lowndes, Pratchett dan Stoker (2009) dalam (Karianga, 2011:233) dengan tujuan mengidentifikasi dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam siklus kebijakan publik. Setelah perumusan kebijakan selesai, maka tahap selanjutnya ialah bagaimana melaksanakan kebijakan itu dengan baik, tepat sasaran, dengan menggunakan sumber daya yang efisien dan efektif untuk tercapai suatu kebijakan yang telah dirumuskan.

Berbagai definisi implementasi telah banyak diartikan oleh para ahli. Diantaranya, Van Meter dan Horn, memberikan pengertian implementasi, yaitu: *policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at*

achievement of objectives set forth in prior policy decisions (Purwanto & Ratih, 2012:20). Artinya, Van Meter dan Horn melihat implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Kemudian, Grindle (Winarno, 2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Pendapat lainnya juga dikemukakan oleh Jenkins (Parsons, 2011:463) yang melihat studi implementasi sebagai studi perubahan: bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Terdapat juga studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar maupun di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.

Pandangan Jenkins ini, melihat bagaimana para aktor, dalam hal ini aktor antar-organisasi baik itu dari pemerintah maupun non-pemerintah berinteraksi satu sama lain, serta motivasi mereka, untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah sebagai aktor tunggal, namun

bagaimana pemerintah mampu membangun jalinan interaksi antar-organisasi lain. Hal ini juga sesuai dengan pandangan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), adanya pelibatan swasta, *civil society*, dan pemerintah itu sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Aktor Implementasi Kebijakan

Salah satu unsur penting dalam studi implementasi kebijakan adalah memahami aktor kebijakan. Keberadaan aktor ini sangat menentukan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan pemerintah, karena merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah diputuskan. Aktor implementasi kebijakan berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat.

(Kusumanegara, 2010:83; Lester & Stewart, 2000 105-108) mengemukakan aktor implementasi terdiri dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan dan organisasi-organisasi komunitas.

a. Birokrasi

Pada umumnya kebijakan publik di Amerika Serikat diimplementasikan oleh badan-badan administrasi yang kompleks. Pada saat kongres menetapkan sebuah undang-undang publik dan presiden telah menandatangani, langkah berikutnya adalah badan-badan administrasi harus segera memulai proses implementasi. Badan-badan administrasi ini melakukan tugas pemerintah sehari-hari, dengan demikian mempengaruhi warga negara secara lebih langsung dalam tindakan-tindakan mereka dibandingkan pengaruh dari unit-unit pemerintah lainnya.

Badan-badan ini (birokrasi) mempunyai keleluasan yang besar dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang berada dalam yuridiksinya, karena mereka seringkali bekerja berdasarkan mandat perundang-undangan yang luas dan ambigu. Situasi ini terjadi karena mereka yang berperan serta dalam proses legislasi seringkali tidak mampu atau tidak berminat untuk membuat garis-garis pedoman yang tepat. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas isu yang dibahas, atau karena kurangnya waktu, perhatian dan informasi.

b. Lembaga Legislatif

Dalam banyak literatur administrasi publik telah membahas terkait dikotomi politik dan administrasi, yang menyatakan bahwa politik dan administrasi merupakan kegiatan yang saling terpisah. Politik, mempunyai kaitan erat dengan perumusan kebijakan. Sedangkan administrasi melaksanakan apa yang menjadi putusan dari politik. Dalam pelaksanaan tata kelola kebijakan, tahapan implementasi kebijakan dilaksanakan oleh lembaga eksekutif. Pemisahan kedua lembaga ini sangat sulit dalam proses sebuah kebijakan, meskipun dalam banyak kajian telah menjelaskan adanya pemisahan antara politik dan administrasi.

Sekarang, asumsi ini dipersoalkan, karena cabang-cabang administratif seringkali terlibat dalam perumusan, maupun dalam implementasi kebijakan publik. Misalnya, disini Lester dan Stewart (2000:106) memberikan contoh pada saat badan-badan administrasi merancang regulasi yang mendukung perundang-undangan yang sudah ada. Badan-badan ini juga sering

merumuskan kebijakan. Lebih dari itu, badan-badan legislatif seringkali terlibat dalam proses implementasi kebijakan publik. Malahan sekarang ini semakin meningkat keterlibatan badan-badan legislatif dalam implementasi kebijakan publik.

c. Lembaga Peradilan

Dalam banyak kasus, undang-undang publik, dalam sebuah sistem politik modern, seperti Amerika Serikat, diberlakukan tindakan-tindakan yudisial. Misalnya, undang-undang berkenaan dengan kejahatan merupakan contoh kasus yang jelas. Lembaga peradilan juga terlibat dalam implementasi undang-undang yang mengatur aborsi. Disamping itu, lembaga peradilan bisa terlibat langsung dalam tata kelola kebijakan. Tindakan-tindakan naturalisasi bagi warga negara asing sebenarnya merupakan bentuk administrasi. Namun, ditangani oleh peradilan distrik federal (Lester & Stewart, 2000:107).

Namun demikian, yang paling penting keterlibatan lembaga peradilan adalah dalam konteks mempengaruhi tata kelola/administrasi melalui interpretasi nyata terhadap perundang-undangan dan peraturan-peraturan administratif dan regulasi, dan pengkajian ulang terhadap keputusan-keputusan administratif dalam kasus-kasus yang dibawa ke pengadilan. Lembaga peradilan bisa memfasilitasi, menghambat, atau secara luas mementahkan implementasi kebijakan-kebijakan tertentu melalui keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh lembaga itu.

d. Kelompok-kelompok Penekan

Oleh karena diskresi seringkali diberikan kepada badan-badan administrasi yang ditetapkan melalui

perundang-undangan, maka seringkali suatu tindakan diambil oleh suatu badan administrasi. Perjuangan antar-kelompok kepentingan bergeser dari wilayah legislatif ke wilayah administratif.

Kelompok-kelompok penekan ini dapat memengaruhi tindakan dari administrasi, dan mempunyai kemungkinan berefek pada substansi arah dan dampak dari kebijakan publik. Hubungan antara suatu kelompok kepentingan dengan suatu badan administrasi bisa begitu dekat, sehingga bisa disimpulkan bahwa suatu kelompok kepentingan dapat menguasai dan memengaruhi arah kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, ada yang berpendapat bahwa penjaga pantai Amerika Serikat, yang merupakan badan pelopor yang bertanggung jawab terhadap regulasi polusi laut, terlibat dalam hubungan yang nyaman dengan kelompok kepentingan minyak dan transportasi kapal Amerika Serikat (Lester & Stewart, 2000:107).

Secara singkat bisa dikatakan bahwa, karena badan-badan administrasi mempunyai diskresi yang besar dalam merancang regulasi untuk mendukung pembuatan undang-undang, maka mereka dikepung oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi garis-garis pedoman dan regulasi dalam suatu cara yang bisa memberi keuntungan kepadanya.

e. Organisasi-organisasi Masyarakat

Di era demokrasi, keterlibatan organisasi masyarakat sebuah keharusan dalam implementasi kebijakan publik. Salah satu contoh keterlibatan organisasi-organisasi masyarakat di Amerika Serikat, misalnya dalam berbagai dewan

penasihat untuk pengelolaan limbah yang mengandung racun berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, yang mengharuskan semua perusahaan kecil yang menghasilkan sekitarnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun mematuhi undang-undang federal. Contoh kasus lain adalah berbagai komite petani di bawah program konservasi tanah dan penyangga harga Departemen Pertanian, dewan penasihat untuk Biro Manajemen Tanah, dan perwakilan kaum miskin untuk badan-badan tindakan masyarakat (Lester & Stewart, 2000:108).

Dari berbagai aktor yang telah dikemukakan oleh Lester dan Stewart (2000) diatas dapat disimpulkan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat banyak aktor yang ikut berpartisipasi. Tidak hanya aktor dari pemerintah saja, melainkan aktor non-pemerintah juga terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik.

3. Partisipasi Masyarakat Model CLEAR

Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi cakupan pemberian ASI adalah dengan cara meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan layanan ruang menyusui.

Dalam hal ini, model CLEAR yang dikemukakan oleh Pratchett, Stoker dan Lowndes (2006) dalam (Karianga, 2011:233) merupakan salah satu model untuk mengidentifikasi lima faktor yang menyebabkan ketidaksamaan respon warga terhadap partisipasi.

Model ini didasari pada argumentasi bahwa keterlibatan masyarakat tergantung pada sumber daya dan akses yang dimiliki. Sejauh mana masyarakat merasa terlibat lebih luas dan apakah mereka dibantu untuk berpartisipasi oleh organisasi-organisasi yang mendukung. Model ini menekankan pemahaman pada partisipasi dari sudut pandang warga, apa yang diperlukan untuk berpartisipasi.

Model ini dapat dikatakan sebagai model *bottom-up*, dimana penting dipahami oleh *policy makers* apa keinginan tentang inisiatif partisipasi dari masyarakat. Model CLEAR ini berpendapat bahwa partisipasi akan sangat efektif dimana masyarakat : **Can Do-** *have the resources and knowledge to participate; Like to-* *have a sense of attachment that reinforces participation; Enable to-* *are provided with the opportunity for participation; Asked to-* *are mobilized through public agencies and civil chanel; Responded to-* *see evidence that their views have been considered.* Lebih lanjut model CLEAR ini akan dijabarkan dalam tabel dibawah ini:

Faktor yang mempengaruhi partisipasi	Cara Bekerja	Target Kebijakan Yang Diinginkan
<i>Can do</i> (dapat melakukan)	Sumber daya individual yang memiliki masyarakat untuk memobilisasi dan mengorganisasikan (berbicara, menulis, dan	Peningkatan Kapasitas: ukuran dukungan khusus atau pengembangan target.

	kemampuan teknis lainnya, serta kepercayaan diri untuk menggunakan kemampuan tersebut) akan membuat kapasitas yang berbeda dalam melakukan partisipasi.	
Like to (ingin melakukan)	Agar berkomitmen untuk berpartisipasi membutuhkan kesadaran untuk terlibat dalam entitas publik yang menjadi fokus keinginannya.	Kesadaran komunitas; pelibatan masyarakat, modal sosial, dan <i>citizenship</i> .
Enabled to (mampu melakukan).	Infrastruktur kemasyarakatan dari kelompok-kelompok dan organisasi payung dapat membuat perbedaan dalam berpartisipasi dikaitkan dengan struktur kesempatan yang dibuat agar masyarakat dapat berpartisipasi.	Membangun infrastuktur kemasyarakatan, sehingga kelompok-kelompok dan organisasi di sekitarnya dapat memfasilitas partisipasi.
Asked to (diminta untuk melakukan)	Memobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi dengan menanyakan input kepada mereka dapat membuat perbedaan besar dalam partisipasi.	Skema bagi partisipasi publik yang beragam, menarik, dan refleksif.
Responded to (tanggapan untuk)	Ketika masyarakat yang ditanya menanyakan akan terlibat jika mereka didengar, tidak sepenuhnya setuju, tetapi mampu melihat tanggapan.	Sistem pembuatan kebijakan yang dapat menunjukkan kapasitas untuk menanggapi.

Tabel 1: Faktor yang Mempromosikan Partisipasi Model CLEAR
 Sumber: Stoker (2004) dalam (Kurniawan, 2007:19)

4. Ruang Menyusui

Ruang ASI merupakan ruangan yang dilengkapi dengan prasarana menyusui dan pemerah ASI yang digunakan untuk menyusui bayi, pemerah ASI, menyimpan ASI perah, atau konseling menyusui ASI. Kebijakan penyediaan ruang menyusui ini diatur dalam UU Kesehatan No. 36 tahun 2009 menyatakan bahwa selama pemberian ASI, pihak keluarga, pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat harus mendukung ibu bayi secara penuh dengan penyediaan waktu dan fasilitas khusus. Penyediaan fasilitas khusus diadakan di tempat kerja dan tempat sarana umum.

Dalam kurun waktu tiga tahun, lahirnya Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2012 yang mengatur tentang Pemberian ASI Eksklusif, yang menegaskan bahwa pengurus tempat kerja, baik itu perusahaan, perkantoran milik pemerintah, pemerintah daerah dan swasta dan penyelenggara tempat sarana umum harus menyediakan fasilitas khusus untuk menyusui atau pemerah ASI sesuai dengan kondisi kemampuan perusahaan. Apabila tidak menyediakan, maka akan dikenakan sanksi pidana sesuai dengan UU Kesehatan.

Kemudian, peraturan lebih khusus dikeluarkan oleh Menteri Kesehatan No. 15 tahun 2013 tentang tata cara penyediaan fasilitas khusus menyusui atau pemerah ASI. Dalam Permenkes tersebut menjelaskan bahwa persyaratan kesehatan Ruang ASI paling sedikit meliputi: a) Tersedianya ruangan khusus dengan ukuran minimal 3x4 m² dan/atau disesuaikan dengan jumlah pekerja perempuan yang sedang menyusui; b) Ada pintu yang dapat dikunci, yang mudah

dibuka/ditutup; c) Lantai keramik/semen/karpet; d) Memiliki ventilasi dan sirkulasi udara yang cukup; e) Bebas potensi bahaya di tempat kerja termasuk bebas polusi; f) Lingkungan cukup tenang jauh dari kebisingan; g) Penerangan dalam ruangan cukup dan tidak menyilaukan; h) Kelembapan berkisar antara 30-50%, maksimum 60%; dan j) Tersedia wastafel dengan air mengalir untuk cuci tangan dan mencuci peralatan.

Dalam melaksanakan kebijakan nasional, daerah dalam hal ini provinsi maupun kabupaten/kota dapat menetapkan peraturan daerah yang mengatur lebih khusus terhadap ruang menyusui. Menindaklanjuti aturan tersebut diatas, pada tahun 2016 Gubernur Aceh telah mengeluarkan Peraturan Gubernur No. 49 tahun 2016 tentang Pemberian ASI Eksklusif. Dalam Pergub ini menjelaskan terdapat beberapa tempat sarana umum yang wajib menyediakan ruang menyusui dan pemerah ASI, antara lain: a) Fasilitas pelayanan kesehatan; b) Hotel dan penginapan; c) Tempat rekreasi; d) Terminal angkutan darat; e) Stasiun kereta api; f) Bandar udara; g) Pelabuhan laut; h) Pusat-pusat perbelanjaan; i) Gedung olahraga; dan j) Tempat sarana umum lainnya.

Kebijakan ini lahir untuk menjawab permasalahan selama ini terkait masih rendahnya cakupan pemberian ASI eksklusif pada anak. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan dapat menggapai pembangunan kesehatan dengan meningkatkan indikator keberhasilan pembangunan kesehatan dalam hal ini terjadinya penurunan angka kematian bayi dan peningkatan status gizi masyarakat. Kunci keberhasilan

implementasi sebuah kebijakan juga tidak terlepas adanya dukungan dan partisipasi dari semua *stakeholder*, terutama masyarakat sebagai penerima kebijakan pemerintah.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi (Sugiyono, 2013:13).

Fokus penelitian ialah pada partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh. Pemilihan lokasi di Kota Banda Aceh dikarenakan berdasarkan data profil kesehatan Kota Banda Aceh 2018, cakupan ASI eksklusif di Kota Banda Aceh masih rendah (57,69%). Kemudian adanya Peraturan Gubernur Aceh tentang ruang menyusui yang menguatkan pelaksanaan kebijakan ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

Pemilihan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. Di mana teknik ini penentuan informan dipilih dengan pertimbangan dan tujuan. Pertimbangan yang dimaksud adalah informan yang dipandang tahu dan memahami, serta terlibat langsung dalam fenomena kajian penelitian. Adapun informannya adalah kepala dinas dan pegawai kesehatan Kota Banda Aceh, pegawai kantor milik pemerintah termasuk rumah sakit dan puskesmas Kota Banda Aceh, pengusaha yang menyediakan ruang menyusui di tempat kerja, dan

masyarakat pengguna layanan ruang menyusui.

Tahapan penelitian dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu pengumpulan data berdasarkan pengamatan langsung peneliti terhadap kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh. Observasi penelitian dilakukan di kantor pusat Pemerintahan Kota Banda Aceh, ruang publik dan rumah sakit Meuraxa Kota Banda Aceh yang telah memiliki fasilitas ruang menyusui. Hal ini dilakukan untuk memberikan gambaran umum pelaksanaan kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

Pengumpulan data selanjutnya adalah menelusuri dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian, seperti data pemberian ASI eksklusif, maupun dokumen relevan lainnya. Tahapan selanjutnya adalah melakukan wawancara yang dilakukan dengan informan sebagaimana telah ditetapkan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model yang dikembangkan Miles dan Huberman (Sugiyono, 2013:334-343). Terdapat tiga tahapan dalam analisis data yaitu: pertama reduksi data yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan di lapangan. Kedua, penyajian data, yaitu menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Ketiga, menarik kesimpulan/verifikasi yaitu suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau melihat salinan suatu

temuan yang disimpan dalam perangkat data yang lain.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Layanan Ruang Menyusui di Kota Banda Aceh

Ruang Menyusui merupakan salah satu layanan publik yang harus disediakan oleh instansi atau lembaga pemerintah maupun swasta yang melayani kebutuhan masyarakat umum. Pelaksanaan kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh diperuntukkan bagi masyarakat yang sedang melakukan bekerja atau aktivitas di kantor pemerintahan maupun di ruang publik lainnya.

Kebijakan ruang menyusui di Kota Banda Aceh diberlakukan sejak tahun 2014. Berbagai latar belakang lahirnya ruang menyusui ini antara lain adanya surat edapermenkesran Ombudsman, Peraturan Menteri Kesehatan serta Peraturan Gubernur Aceh yang mengamanatkan setiap layanan publik harus ada ruang menyusui yang diperuntukkan bagi ibu-ibu menyusui.

Keberadaan ruang menyusui ini untuk menghindari masyarakat yang menyusui di hadapan publik atau tempat terbuka. Disamping itu, diharapkan mampu meningkatkan cakupan pemberian ASI di Kota Banda Aceh.

Hasil observasi dan wawancara peneliti lakukan bahwa belum seluruhnya kantor pemerintahan maupun ruang publik di Kota Banda Aceh telah menyediakan layanan ruang menyusui. Adapun kantor atau tempat yang sudah menyediakan ruang menyusui, antara lain: RSUD Meuraxa Kota Banda Aceh, Kantor Sekretariat Kota Banda Aceh, Puskesmas dalam lingkup Kota Banda Aceh, Klinik Cempaka Lima, dan Pasar Aceh. Namun, kondisi ruangnya belum memenuhi standar sesuai ketentuan yang telah diatur dalam Permenkes No. 15 tahun 2013, bahkan sebagian kondisinya tidak terurus. Hal ini sesuai temuan peneliti di lapangan terhadap kondisi ruang menyusui di lantai tiga Pasar Aceh yang dijadikan sebagai gudang penyimpanan barang pedagang. Hal ini dapat dilihat dari gambar di bawah ini sebagai berikut:

Keterangan: Fasilitas ruang menyusui di Kantor Pemerintahan Kota Banda Aceh hanya terdiri dari sofa, lemari kecil dan pendingin suhu udara (*Air Conditioner*)



Gambar 1. Kondisi Ruang Menyusui di Pusat Kantor Pemerintahan Kota Banda Aceh

Sumber: Hasil observasi peneliti (07/03/2019)

Keterangan: Fasilitas ruang menyusui yang berada di Pusat Pembelanjaan Pakaian Pasar Aceh justru dimanfaatkan oleh pedagang sebagai gudang penyimpanan patung pakaian dan kamar pas.



Gambar 2. Kondisi Ruang Menyusui di Pusat Pembelanjaan Pakaian (Pasar Aceh)

Sumber: Hasil observasi peneliti (09/03/2019)

Berdasarkan gambar di atas menunjukkan bahwa kondisi layanan ruang menyusui di dua lokasi tersebut belum memenuhi standarisasi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2013. Bahkan sebagian kondisi ruangnya tidak terurus dengan baik dan justru dimanfaatkan oleh pedagang pakaian sebagaimana dalam gambar nomor 2 (dua) untuk menyimpan barang dagangannya. Adapun Persyaratan kesehatan Ruang ASI sebagaimana di atur dalam Permenkes No. 15 Tahun 2013 paling sedikit meliputi: a. tersedianya ruangan khusus dengan ukuran minimal 3x4 m² dan/atau disesuaikan dengan jumlah pekerja perempuan yang sedang menyusui; b. ada pintu yang dapat dikunci, yang mudah dibuka/ditutup; c. lantai keramik/semesta/karpet; d. memiliki ventilasi dan sirkulasi udara yang cukup; e. bebas potensi bahaya di tempat kerja termasuk bebas polusi; f. lingkungan cukup tenang jauh dari kebisingan; g. penerangan dalam ruangan cukup dan tidak menyilaukan; h. kelembapan berkisar antara 30-50%, maksimum 60%; dan i. tersedia wastafel

dengan air mengalir untuk cuci tangan dan mencuci peralatan. Sedangkan standar minimal yang harus dipenuhi dalam ruang menyusui terdiri (a) kursi dan meja; (b) wastafel dan; (c) sabun cuci tangan.

Berdasarkan hasil pengamatan langsung peneliti, bahwa rata-rata ruang menyusui tidak sesuai dengan standar minimal yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di Kota Banda Aceh. Hanya terdapat ranjang tempat tidur, sofa dan pendingin udara. Sementara, seperti wastafel maupun sabun cuci tangan belum ada. Padahal peralatan yang harus ada dalam ruang ASI di tempat kerja sekurang-kurangnya meliputi: (a) lemari pendingin untuk menyimpan ASI; (b) gel pendingin; (c) tas untuk membawa ASI perahan; dan (d) sterilizer botol ASI (Permenkes No.15 tahun 2013, tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan/ atau Memerah Air Susu Ibu). Pemenuhan standarisasi ruang menyusui menjadi penting agar terciptanya kenyamanan bagi ibu menyusui dalam menggunakan ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

Kondisi seperti ini sangat miris dan dibutuhkan perhatian pemerintah untuk merevitalisasi ruang menyusui sesuai dengan tujuan awal dari kebijakan layanan ruang menyusui. Sehingga ruang menyusunya dapat digunakan oleh masyarakat dengan kondisi nyaman dan bersih, sesuai dengan standardisasi.

Temuan penelitian ini sama halnya dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Maria, 2015:24) bahwa pelaksanaan pemberian ASI selama waktu kerja di tempat kerja belum berjalan di Kota Kediri. Hal ini dikarenakan di tempat kerja belum ada penyediaan waktu serta ruang ASI yang berfungsi untuk memerah dan menyimpan ASI. Para pekerja perempuan memerah ASI nya selama waktu kerja di gudang, musolla, ruang yang sedang tidak dipakai bahkan di toilet dengan perasaan cemas.

Namun demikian, kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh mendapatkan tanggapan positif oleh pemerintah sebagai pelaksana kebijakan. Keberadaan ruang menyusui ini dapat dimanfaatkan oleh menyusui. Terutama bagi masyarakat yang sedang mengurus KTP, KK maupun akta kelahiran anak. Karena ruang ini salah satu tempat melindungi dan memberikan hak secara bebas kepada ibu-ibu menyusui bayinya secara nyaman.

Selain itu, pemerintah juga mempunyai harapan untuk melanjutkan kebijakan ruang menyusui ini dan memperbanyak ke seluruh dinas-dinas lainnya, dan lembaga pemerintah, serta ruang publik lainnya di Kota Banda Aceh agar dapat menyediakan ruang menyusui. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan

pemberian ASI eksklusif bagi bayi di Kota Banda Aceh.

2. Respon dan Harapan Masyarakat Terhadap Kebijakan Layanan Ruang Menyusui

Kehadiran Ruang menyusui di Kota Banda Aceh mendapatkan respon positif dari masyarakat sebagai kelompok sasaran dari kebijakan. Berdasarkan hasil penelitian, respon masyarakat sangat baik terhadap kehadiran ruang menyusui di kantor pemerintahan maupun ruang publik lainnya.

Layanan ruang menyusui ini menjadi area privasi perempuan agar tidak menyusui di tempat terbuka. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala, yaitu perlu ditingkatkan sosialisasi lebih maksimal bagi masyarakat terhadap penggunaan ruang menyusui. Hal ini dikarenakan masih terdapat sebagian masyarakat masih segan dalam penggunaan ruang menyusui. Padahal, ruang menyusui terbuka untuk umum dan dapat digunakan oleh siapapun.

Selain itu, masyarakat berharap layanan ruang menyusui ini perlu diperbanyak lagi ke ruang-ruang publik lainnya, seperti di masjid, halte, lapangan Blang Padang (ruang terbuka), Taman di Kota Banda Aceh, pusat pembelanjaan, terminal, serta ruang publik lainnya.

Selanjutnya, masyarakat juga menginginkan adanya peningkatan fasilitas yang disediakan sesuai dengan standar sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan menteri kesehatan. Minimal standar untuk ruang ASI sebagaimana diatur dalam Permenkes No. 15 Tahun 2013, meliputi: (a) kursi dan meja; (b) wastafel dan; (c) sabun cuci tangan.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan salah satu masyarakat di Kota Banda Aceh yang pernah menggunakan layanan ruang menyusui:

“Kehadiran layanan ruang menyusui sangat diperlukan bagi kami ibu-ibu yang mempunyai bayi. Namun fasilitas ruangnya perlu dibenahi, karena selama ini fasilitas yang tersedia hanya sofa dan kursi. Sementara wastafel tidak tersedia, sehingga saya harus mencuci peralatan di ruangan yang terpisah. Saya pribadi berharap adanya peningkatan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah, seperti adanya wastafel dengan air mengalir untuk mencuci tangan atau mencuci peralatan” (NH, masyarakat Gampong Jeulingke, Kota Banda Aceh, 18 April 2019).

“Kami selaku masyarakat menyambut baik atas kehadiran ruang menyusui di Kota Banda Aceh. Namun harapan kami agar ruang menyusui ini dapat diperbanyak lagi di kantor pemerintahan maupun ruang publik lainnya. Kemudian perlu ditingkatkan fasilitas yang ada didalamnya, sehingga kami dapat merasa nyaman saat menggunakan ruang tersebut” (HM, masyarakat gampong Kuta Alam, Kota Banda Aceh, 19 April 2019).

Air Berbeda halnya dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Meyasa & Mawarni, 2017:6) bahwa penyediaan fasilitas ruang menyusui di RSUD Dr. Doris Sylvanus Palangka Raya sudah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Hal ini dapat diwujudkan karena adanya kesadaran para kepala ruang yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan pojok laktasi di

RSUD Dr. Doris Sylvanus Palangka Raya. Hasil penelitian senada juga ditemukan oleh penelitian (Aisyaroh & Sutrisminah, 2017:269) bahwa bahwa perusahaan tempat bekerjanya memberikan sarana prasarana untuk mendukung pemberian ASI eksklusif sebanyak 89 orang (97,8%). Hal tersebut menunjukkan bahwa perusahaan juga memberikan dukungan terhadap peraturan pemerintah RI No. 33 tahun 2012 tentang pemberian ASI eksklusif terhadap implementasi kebijakan pemberian ASI eksklusif pada buruh di Perusahaan Tekstil Jawa Tengah.

3. Partisipasi masyarakat model CLEAR Dalam Implementasi Kebijakan Layanan Ruang Menyusui

Salah satu keberhasilan dalam implementasi kebijakan adalah adanya sumber informasi dan pengetahuan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Sumber informasi dan pengetahuan masyarakat dapat diperoleh apabila adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Keikutsertaan masyarakat diperlukan dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana respon masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Respon dan harapan ini tentunya akan dijadikan sebuah masukan sebagai bahan pertimbangan dalam mengevaluasi sebuah kebijakan.

Model CLEAR yang dikemukakan oleh Pratchett, Stoker dan Lowndes (2006) dalam (Karianga, 2011:233) dalam implementasi kebijakan layanan ruang menyusui sebagai berikut: (a) *Can do* : bahwa terdapat sumber informasi dan pengetahuan yang dimiliki oleh masyarakat terhadap ruang menyusui di Kota Banda Aceh. Sumber informasi

dan pengetahuan yang digunakan adalah melalui pamflet petunjuk arah dan poster yang ditempel di pintu ruang menyusui. Poster dan brosur memuat berbagai sumber informasi, berupa manfaat ASI bagi bayi, cara menyusui dengan baik, serta informasi lainnya terkait dengan ASI; (b.) *Like to*; Gagasan ini bersandar bahwa orang-orang menjadi bagian dari sesuatu yang dapat mendorong mereka untuk berpartisipasi.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam menggunakan ruang menyusui atas dasar keinginan sendiri masih rendah. Salah satu penyebabnya adalah khususnya bagi pegawai negeri memilih pulang ke rumah untuk menyusui bayinya. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat yang bekerja seperti PNS menggunakan layanan ruang menyusui minim, karena pada umumnya mereka memilih untuk pulang menyusui di rumah. Hal ini dikarenakan juga faktor aksesibilitas antara rumah dengan kantor dekat. Sehingga bagi PNS memilih pulang pada jam istirahat kantor untuk menyusui bayinya. Berbeda halnya dengan masyarakat umum (yang tidak bekerja), memilih tempat terbuka lain seperti di sudut ruangan, di taman rumah sakit, maupun taman di kantor pemerintahan untuk memberikan ASI kepada bayinya. Fenomena ini menjadi menarik dalam temuan dari penelitian. Hal ini disebabkan karena faktor kebiasaan masyarakat yang telah terbiasa memberikan ASI di tempat umum, dan belum membiasakan diri menggunakan ruang menyusui.

(c) *Enable to*; Gagasan ini dilihat sejauh mana pemberi layanan membuka akses bagi masyarakat untuk menggunakan ruang menyusui. Akses

yang dimaksud dapat berupa sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah atau penyedia layanan ruang menyusui. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi ruang menyusui secara khusus kepada masyarakat tidak ada. Sosialisasi dilakukan hanya dalam bentuk pamflet, *banner* dan poster yang di pasang di dekat lokasi ruang menyusui. Masyarakat dapat mengetahuinya dengan adanya poster yang ditempel pada dinding perkantoran maupun ruang publik lainnya. Namun, di lapangan masih terdapat masyarakat menyusui di tempat terbuka. Apabila terdapat masyarakat yang menyusui ditempat terbuka, maka diarahkan oleh petugas atau satpam untuk menggunakan ruang menyusui.

“Di rumah sakit kami telah ada layanan ruang menyusui sejak tahun 2013. Alhamdulillah pada tahun 2016, RSUD Meuraxa Banda Aceh menjadi role model dalam pelayanan publik dari 58 Kabupaten/Kota seluruh Indonesia yang dinilai. Ruang ini diperuntukkan bagi ibu-ibu yang mempunyai bayi yang sedang berobat di RSUD Meuraxa Banda Aceh agar dapat menggunakan ruangan ini untuk menyusui bayinya. Meskipun demikian, kami masih menemukan beberapa masyarakat masih menyusui bayinya di tempat terbuka, atau memilih taman rumah sakit. (Kasubbag Humas dan Pemasaran RSUD Meuraxa Kota Banda Aceh, 23 Maret 2019)”

“Di klinik kami juga sudah ada layanan ruang menyusui. Layanan ini kami sediakan untuk pasien yang sedang berobat dan memiliki bayi agar menggunakan ruang menyusui untuk menyusui bayinya. Namun masih

terdapat juga masyarakat untuk memilih menyusui di sudut-sudut ruangan. Maka ada petugas maupun satpam yang mengarahkan masyarakat untuk menggunakan ruang menyusui yang telah disediakan oleh Klinik Cempaka Lima Banda Aceh” (Wakil Pimpinan Klinik Cempaka Lima Banda Aceh, 24 Maret 2019).

Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan menemukan bahwa semua ruang menyusui yang disediakan oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dalam objek kajian ini tidak memiliki petugas khusus yang menjaga. Meskipun demikian, ruang tersebut terbuka secara umum dan bisa digunakan oleh siapapun. Oleh karena itu, terkait pendataan administrasi jumlah pengguna layanan ruang menyusui tentu tidak dapat, dikarenakan tidak ada petugas khusus yang menjaga maupun buku data pengguna ruang menyusui yang disediakan dalam ruangan tersebut.

(d) *Asked to:* Dimensi ini melihat orang-orang cenderung menjadi terlibat dalam suatu kebijakan ketika masyarakat diminta untuk terlibat. Dilihat dari partisipasi, terdapat sebagian masyarakat yang menggunakan ruang menyusui atas keinginan sendiri. Namun, disini lain masih ditemui masyarakat yang belum terbiasa menggunakan ruang menyusui, sehingga terkesan segan untuk menggunakan ruang tersebut. Padahal ruang menyusui terbuka untuk umum. Faktor ini bisa disebabkan karena masih minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat terhadap penggunaan ruang menyusui di Kota Banda Aceh. Faktor lainnya juga disebabkan fasilitas

yang ada dalam ruang menyusui belum memenuhi standar, sehingga tidak mengundang daya tarik masyarakat untuk menggunakannya. Selain itu, ada faktor dalam diri masyarakat itu sendiri yang sudah terbiasa menyusui di tempat umum. Kebiasaan ini dapat dirubah dengan memperkuat sosialisasi dan mengedukasi masyarakat untuk menggunakan ruang menyusui dalam memberikan ASI kepada bayinya.

(e) *Responded to:* Dalam dimensi ini orang-orang akan berpartisipasi secara berkelanjutan apabila mereka percaya bahwa keterlibatan mereka mendapat pengaruh positif terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan. Pelaksanaan kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh setiap ide maupun gagasan yang disampaikan oleh masyarakat dijadikan sebagai bahan masukan dalam pengambilan keputusan pimpinan. Ide dan gagasan tersebut disampaikan secara lisan pada pegawai kantor, tidak dalam bentuk tulisan maupun kotak saran.

“Sebagai penyedia ruang menyusui, kami sangat terbuka terhadap ide, masukan dan gagasan yang masyarakat dan gagasan masyarakat demi perbaikan lebih baik kedepan. Bagi masyarakat yang memberikan saran dan masukan dapat disampaikan langsung kepada pegawai kantor. Masukan ini menjadi penting bagi kami untuk perbaikan terhadap layanan ruang menyusui untuk lebih baik lagi” (Kassubag TU Sekretariat Kota Banda Aceh, 21 Maret 2019).

Berdasarkan hasil observasi di lapangan bahwa tidak ada saluran penyampaian informasi, masukan dan ide maupun gagasan masyarakat yang disediakan khusus untuk layanan ruang

menyusui. Seharusnya saluran komunikasi harus disediakan oleh pemerintah, guna mengetahui sejauh mana tingkat kepuasan masyarakat sebagai peguna layanan terhadap layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh.

Berdasarkan dimensi partisipasi menurut Model CLEAR sebagaimana yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam menggunakan layanan ruang menyusui masih rendah di Kota Banda Aceh. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor dari kebiasaan masyarakat itu sendiri yang memberikan ASI di tempat umum. Merubah perilaku kebiasaan masyarakat diperlukan ditingkatkan sosialisasi dan edukasi yang intens kepada masyarakat. Hal ini diperlukan agar kehadiran layanan ruang menyusui dapat meningkatkan capaian ASI eksklusif kepada bayi agar menghasilkan generasi lebih sehat dan cerdas di Kota Banda Aceh.

E. PENUTUP

Kebijakan layanan ruang menyusui di Kota Banda Aceh sudah dilaksanakan pada tahun 2014. Namun, belum seluruhnya kantor pemerintahan maupun ruang publik lainnya telah menyediakan ruang menyusui. Kondisi ruangannya belum sesuai dengan standar Peraturan Menteri Kesehatan No. 15 tahun 2013 Tentang Penyediaan Fasilitas Khusus Ruang Menyusui. Tanggapan masyarakat terhadap kebijakan layanan ruang menyusui sangat positif. Kebijakan ini sangat banyak manfaat dirasakan oleh masyarakat. Namun, harapan masyarakat terhadap kebijakan ini tetap dilanjutkan, serta perlu diperbanyak lagi di ruang publik lainnya, dan

ditingkatkan fasilitas ruangannya sesuai standardisasi yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat berdasarkan model CLEAR terdapat adanya sumber informasi dan pengetahuan yang didapatkan oleh masyarakat, berupa poster dan petunjuk arah ruang menyusui, serta masyarakat mendapatkan kemudahan dalam menggunakan ruang menyusui. Namun, penyebab rendahnya partisipasi terdapat pada masih rendahnya keinginan masyarakat dalam menggunakan ruang menyusui, hal ini disebabkan faktor kebiasaan masyarakat yang terbiasa menyusui di tempat umum dan belum terbiasa menggunakan layanan ruang menyusui yang telah disediakan oleh pemerintah. Selain itu, belum ada sosialisasi maksimal kepada masyarakat terhadap kebijakan ini.

Oleh karena itu, berdasarkan kesimpulan diatas, saran dalam penelitian ini adalah diperlukan penguatan sosialisasi terhadap kebijakan layanan ruang menyusui kepada masyarakat luas. Mekanisme sosialisasi dapat menggunakan mekanisme Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE), serta pemenuhan standardisasi ruang menyusui. Sehingga, cakupan pemberian ASI eksklusif di Kota Banda Aceh mengalami peningkatan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang belum dibahas. Dalam penelitian ini belum menyentuh aspek perilaku masyarakat dalam menyusui. Oleh karena itu rekomendasi untuk para peneliti selanjutnya adalah untuk meneliti perilaku masyarakat. Hal ini diperlukan untuk mengetahui model perilaku masyarakat sebagai

masukan bagi pemerintah untuk meningkatkan cakupan ASI di Kota Banda Aceh. Selanjutnya, penelitian ini juga belum menyentuh model saluran komunikasi dalam penyampaian ide, gagasan dan masukan terhadap pengguna layanan ruang menyusui. Sehingga peneliti selanjutnya bisa meneliti pada aspek model saluran komunikasi, karena hal ini menjadi penting bagi pemerintah untuk mengetahui sejauh mana kepuasan masyarakat dalam menggunakan layanan ruang menyusui. Kemudian, terakhir yang belum disentuh dalam penelitian ini adalah aspek monitoring dan evaluasi. Aspek ini merupakan siklus terakhir dalam sebuah proses dari kebijakan publik. Sehingga, dapat dieksplor lebih dalam penelitian lanjutan oleh peneliti lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aceh, D. K. K. B. (2018). Profil Kesehatan Kota Banda Aceh.
- Aisyaroh, N., & Sutrisminah, E. (2017). Evaluasi Fasilitas Ruang ASI Dalam Implementasi Kebijakan Pemberian ASI Eksklusif Pada Buruh Perempuan di Perusahaan Tekstil Jawa Tengah. *Prosiding Seminar Nasional Publikasi Hasil-Hasil Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*, (September), 266-272.
- Budiyanto, Asti, A. D., & Yuwono, P. (2015). Hubungan Ketersediaan Fasilitas Penunjang Terhadap Keberhasilan Pemberian ASI Eksklusif Pada Ibu Yang Bekerja Sebagai Tenaga Kesehatan. *Jurnal Ilmiah Kesehatan Keperawatan*, 11(1), 6-18.
- Gusmelia, I., Lipoeto, N. I., & Hardisman. (2019). Implementasi Kebijakan Penyediaan Ruang Menyusui di Kota Padang. *Jurnal Kesehatan Andalas*, 8(1), 151-157.
- Karianga, H. (2011). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan (Perspektif Hukum dan Demokrasi)*. Bandung: PT. Alumni.
- KesehatanAceh, D. (2018). Profil Kesehatan Aceh.
- Kurniawan, T. (2007). Mewujudkan Good Governance di Era Otonomi Daerah: Perspektif UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004. *The 1st Accounting Conference Faculty of Economics Universitas Indonesia Depok, 7-9 November 2007*, (22), 1-27.
- Kusumanegara, S. (2010). *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public Policy An Rvolutionary Approach* (second edi). Wadsworth Thomson Learning : USA.
- Maria, I. (2015). Implementasi Pemberian Air Susu Ibu Selama Waktu Kerja di Instansi Tempat Kerja di Kota Kediri. *Jurnal Hospital Majapahit*, 7(2), 21-29.
- Meyasa, L., & Mawarni, A. (2017). Analisis Implementasi Kebijakan Pojok Laktasi di RSUD Dr. Doris Sylvanus Palangka Raya. *Bhamada: Jurnal Ilmu Dan Teknologi Kesehatan*, 8(2), 1-6.

- Parsons, W. (2011). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pratiwi, D. M. (2016). Analisis Faktor Penghambat Pemanfaatan Ruang Menyusui di Tempat Kerja Pada Pekerja Wanita di PT. Manunggal. *Unnes Journal of Public Health*, 5(2), 100-109.
- Purwanto, A. E., & Ratih, D. S. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Rini, Sasmito, C., & Gunawan, C. I. (2018). Implementasi Kebijakan Penyediaan Ruang Laktasi di Kota Malang. *AcTion Journal*, 3(1), 34-41. <https://doi.org/10.30867/action.v3i1.9>
- Ruki, U. A. (2011). Pentingnya Ruang Ibu dan Anak Sebagai Fasilitas Pendukung Kegiatan Menyusui di Area Publik. *Jurnal Humaniora*, 2(1), 110-121.
- Seery, A. (2020). *Normal Infant Feeding. Conn's Current Therapy 2020*. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-323-71184-5.00307-4>
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Susiloningtyas, I., & Ratnawati, D. (2017). Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pemanfaatan Ruang Laktasi di Puskesmas Gunung Pati Semarang. *Jurnal Kebidanan*, IX(01), 59-67.
- WHO/UNICEF. (2017). Discussion paper The extension of the 2025 Maternal , Infant and Young Child nutrition targets to 2030. *Discussion Paper*, 1-12.
- Wijaya, P. S., & Soesanto. (2017). Kajian Implementasi Kebijakan Ruang Laktasi di Sektor Pemerintah dan Swasta. *Unnes Journal of Public Health*, 6(505).
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS
- Yusrina, A., & Devy, S. R. (2016). Faktor Yang Mempengaruhi Niat Ibu Memberikan ASI Eksklusif di Kelurahan Magersari, Sidoarjo. *Jurnal Promkes*, 4(1), 11-21.
-

EFEKTIVITAS HUKUM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 TERKAIT PANDEMI COVID19¹

LAW EFFECTIVENESS OF THE GOVERNMENT REGULATION NUMBER 21 OF 2020 ABOUT LARGE SCALE SOCIAL DISTANCING IN ORDER TO ACCELERATION IN RESOLVING CORONA VIRUS DISEASE RELATED TO COVID19 PANDEMIC

Veri Mei Hafnizal, Ilham Khalid²

Email: verimeihafnizal@yahoo.co.id

ABSTRACT

The spread out of a disease is a form of disaster which include into the category of non-natural disasters. The Ministry of Health has responded by realising various types of guidelines and protocols into form of guidelines, prevention methods, and other technical regulations. This research is a qualitative research with the approach method taken in this research is normative juridical approach through literature study. Qualitative research is a research which produces descriptive data in the shape of speech or writting and the observed of people behavior. The data which is obtained in this study are secondary data which comes from a number of books, articles, journals, mass media and electronics. The writing method uses analytical descriptive which describe and discuss comprehensively to find out the effectiveness of the Government Regulation Number 21 Of 2020 About Large Scale Social Distancing In Order To Acceleration in Resolving Corona Virus Disease (PP PSBB) is legitimated in the community and the government itself. The enactment of PP PSBB has legal consequences that have not been accomodate in order to the side of legal base umbrella it self. Some conditions require more specific technical regulations so that the primary regulation could be run. Thus, it could be stated that the system of regulation and the umbrella law in handling the abnormal conditions is not optimal. There is claim from the central government to the regional government that has to work together in order to to face the covid19. It reflected that there are certain terms and conditions in determining an area for the implementation of PSBB.

Keywords : effectiveness, law, regulations, disasters, covid19

ABSTRAK

Merebaknya wabah penyakit merupakan suatu bentuk bencana yang termasuk ke dalam kategori bencana nonalam. Kementerian Kesehatan juga telah merespon dengan mengeluarkan berbagai jenis petunjuk dan protokol baik dari bentuk pedoman, pencegahan maupun aturan teknis lainnya. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dan pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif yaitu melalui studi kepustakaan. Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau

¹ Diterima 19 Mei 2020. Direvisi 09 Juni 2020

² Pegawai Puslatbang KHAN LAN RI

tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dari perspektif partisipan. Data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data sekunder dimana berasal dari sejumlah buku, artikel, jurnal, media massa maupun elektronik. Metode penulisan menggunakan deskriptif normatif analitis dimana berusaha menggambarkan dan membahas secara komprehensif untuk mengetahui efektivitas hukum pasca ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona virus Disease 2019* (PP PSBB) di kalangan masyarakat dan pemerintah itu sendiri. Ditetapkannya PP PSBB menimbulkan konsekuensi hukum yang belum sepenuhnya terakomodir dari sisi payung hukum itu sendiri. Beberapa kondisi bahkan membutuhkan aturan-aturan yang lebih teknis agar regulasi utama yang menjadi dasar hukum dapat berjalan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem regulasi dan payung hukum dalam menangani keadaan yang tidak normal belum sepenuhnya berjalan optimal. Terdapat tuntutan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar selalu bersinergi dalam menghadapi wabah *covid19*. Hal tersebut tercermin dari penekanan syarat dan kriteria tertentu dalam menetapkan suatu daerah untuk pemberlakuan PSBB.

Kata Kunci : efektivitas, hukum, regulasi, bencana, covid19

A. LATAR BELAKANG

Dewasa ini telah terjadi bencana di berbagai belahan dunia. Bencana tersebut tidak mengenal waktu, dan tempat. Bencana juga dapat menyerang tanpa diduga dan tanpa persiapan dari umat manusia. Bencanapun dapat menyerang segala sendi kehidupan, mulai dari fiskal, keamanan, pertahanan, ekonomi, sosial dan bahkan kebudayaan. Melihat perkembangan saat ini, secara global dunia sedang menghadapi sebuah bencana tak terkecuali Indonesia disamping sejumlah negara lain yang ikut terdampak. Sebagaimana diketahui bahwa wabah penyakit tengah melanda penjuru dunia. Penyakit tersebut bernama *corona virus disease 2019 (covid19)*.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang

Penanggulangan Bencana (UU PB) bencana dikategorikan sebagai bencana alam, bencana nonalam dan bencana sosial disamping definisi bencana secara umum. Definisi bencana secara umum yaitu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis (Pemerintah Republik Indonesia, 2007).

Merebaknya wabah penyakit merupakan suatu bentuk bencana yang termasuk ke dalam kategori bencana nonalam. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh

peristiwa atau serangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit (Pemerintah Republik Indonesia, 2007). Disamping itu dalam UU PB juga dijelaskan mengenai bencana alam yaitu bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.

Sejak awal tahun 2020 virus *corona Covid19* merebak menjadi pandemi dunia yang dimulai dari temuan pertama sekali di kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Untuk virus *corona* yang terjadi pertama sekali di Indonesia yaitu pada saat awal bulan Maret 2020. Hingga 02 April 2020 telah terkonfirmasi jumlah kasus sebanyak 1528 kasus positif, 81 sembuh dan 136 kematian (<https://infeksiemerging.kemkes.go.id/update-09-05-2020>, 11.09 WIB) Merespon jumlah kasus yang terus meningkat di seluruh Indonesia pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengeluarkan Surat Edaran Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 440/2622/SJ tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Daerah (SE Mendagri) (Surat Edaran Menteri dalam Negeri & 440/2622/SJ, 2020). Salah satu poin dalam SE Mendagri tersebut adalah penunjukan gubernur, Bupati dan Walikota sebagai ketua gugus penanganan *Covid19*.

Kementerian Kesehatan juga telah merespon dengan mengeluarkan berbagai jenis petunjuk dan protokol baik dari bentuk pedoman, pencegahan maupun aturan teknis lainnya. Jenis petunjuk dan protokol tersebut antara lain Protokol Kesehatan, protokol area publik, Flyer Pencegahan Virus Corona untuk Masyarakat, Surat Edaran Dirjen P2P Nomor: HK.02.02/II/753/2020 Tentang Revisi ke-3 Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel *Corona Virus (COVID-19)*, Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor KH.01.07/MENKES/169/2020 tentang Penetapan Rumah Sakit Rujukan Penanggulangan Penyakit Infeksi Emerging Tertentu, dan lain sebagainya.

Menghadapi situasi yang kian kritis dan dalam rangka untuk menekan penyebaran virus, pemerintah telah mengeluarkan pedoman dan petunjuk dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah (PP) dan Keputusan Presiden (Keppres). Dimana, Perppu dimaksud yaitu Perppu 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 (Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang Republik Indonesia, 2019). Kemudian, PP dimaksud adalah PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial

Berskala Besar (PP PSBB) Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid19)* (Besar & Rangka, 2019). Selanjutnya Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat (Republik, 2019).

Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan pada pokoknya menetapkan dua hal, yaitu: *Pertama*, bahwa *Covid-19* diakui sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Dan *kedua*, bahwa kondisi tersebut menimbulkan kewajiban untuk dilakukannya upaya penanggulangan sesuai ketentuan perundang-undangan (Hairi, 2020).

Melihat beberapa instrumen hukum diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan agar pemerintah daerah mengikuti petunjuk yang diberikan oleh pemerintah pusat. Artinya, pemerintah pusat ingin mengikat pemerintah daerah untuk mengikuti arahan dari pemerintah pusat. Namun, yang terjadi di lapangan adalah terjadi disharmoni antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah seakan lebih berinisiatif dan responsif dalam penanganan *covid19*. Melihat hal tersebut seakan menyiratkan bahwa terdapat ketidakpercayaan terhadap langkah-langkah yang diterapkan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Hal demikian juga diperparah bahwa daerah telah memiliki istilah masing-masing dalam hal penanganan *covid19*. Jelas bahwa pemerintah daerah tidak menghiraukan arahan dari pemerintah pusat atau lebih buruk

tidak menunggu instruksi langsung dari pemerintah pusat. Hal tersebut tercermin dari beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah sama sekali tidak meminta pertimbangan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan situasi dan kondisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat kesenjangan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang tidak menjadi bagian perhatian yang serius dari pemerintah daerah. Namun demikian, hal tersebut dapat teratasi apabila pemerintah pusat dapat bergerak responsif dan berinisiatif serta mengevaluasi setiap kebijakan yang telah atau akan ditetapkan

Dalam hal ini, manajemen resiko dari pemerintah pusat yang dapat diambil dari sisi legal adalah menggunakan instrumen hukum yang telah disahkan serta memaksimalkan penerapannya. Resiko penyebaran juga dapat ditekan apabila telah terbangun sinergitas dan koordinasi secara komprehensif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas hukum pasca ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ?
2. Bagaimana sinergitas pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan *covid19* ?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dan pendekatan yang

dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif yaitu melalui studi kepustakaan. Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dari perspektif partisipan (Rahmat, 2009). Data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data sekunder dimana berasal dari sejumlah buku, artikel, jurnal, media massa maupun elektronik. Metode penulisan menggunakan deskriptif normatif analitis dimana berusaha menggambarkan dan membahas secara komprehensif untuk mengetahui efektivitas hukum pasca ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona virus Disease 2019* (PP PSBB) di kalangan masyarakat dan pemerintah itu sendiri

D. KERANGKA PIKIR

Teori Negara Hukum

Negara Hukum atau dalam Bahasa Belanda disebut dengan istilah *rechstaat*, yaitu memiliki tujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Indonesia merupakan sebuah negara hukum dimana telah disebutkan

dalam konstitusi dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Terdapat sebuah hubungan antara substansi hukum, para penegak hukum dan masyarakat. Substansi hukum itu sendiri merupakan sebuah norma yang berisi aturan-aturan yang berfokus pada pembatasan sebuah kekuasaan dalam rangka mencegah kekuasaan yang absolut bahkan mengontrol tindakan-tindakan yang melawan atau bertentangan dengan undang-undang (Ch. Likadja, 2015).

Negara hukum juga membahas perlindungan secara konstitusi terhadap pemenuhan hak asasi manusia (HAM). Seorang individu semenjak lahir bahkan masih di dalam kandungan memiliki hak-hak yang harus dipenuhi oleh negara. Disamping seorang individu juga memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan. Jika dalam suatu negara, terdapat suatu perbuatan yang melanggar HAM atau tidak terpenuhinya HAM seseorang dan tidak dapat diatasi atau dipenuhi oleh negara maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya (Asshiddiqie, 2002).

Teori Negara Kesejahteraan

Teori yang bernama Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) merupakan teori yang sejalan dengan dasar Negara Indonesia dan menegaskan bahwa Negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945

dan disahkannya Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai pijakan negara untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya. Sebuah dasar Negara yang dibuat atas dasar semangat dan kesadaran untuk membangun suatu Negara yang demokrasi serta menciptakan tatanan masyarakat berkeadilan sosial, berkemakmuran dan sejahtera bersama-sama.

Negara kesejahteraan ini merupakan sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya (Fuadi, 2016). Indonesia merupakan negara yang dapat dikatakan memiliki konsep negara kesejahteraan. Dimana, dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 bahwa “pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Negara kesejahteraan merupakan model kebijakan negara yang mengarah kepada perlindungan sosial atau kesejahteraan publik (*public welfare*) melalui berbagai program seperti kesehatan masyarakat (*public health*), kesejahteraan para pensiunan, kompensasi pengangguran, perumahan sederhana (*public housing*), dan lain sebagainya (Dahlan & 'Irfaan, 2014). Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang

difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya (Sukmana, 2017).

Friedman menyatakan bahwa negara kesejahteraan adalah sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, telekomunikasi dan transportasi (Djauri, 2006). Dengan definisi ini ruang lingkupnya sangat luas, maka tanggung jawab negara meliputi sarana hukum maupun institusi untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara yang menjadi kewajiban negara (Djauri, 2006). Istilah negara kesejahteraan merupakan sebuah keterlibatan negara yang menguasai seluruh aspek kehidupan dan pelayanan kepada masyarakat.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Efektivitas Hukum Pasca Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020

a. Pra ditetapkannya PP PSBB

Melihat kondisi dewasa ini, dengan menyebarnya wabah *corona* dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa dampak yang dapat menyerang sendi-sendi negara. Sebagai contoh, sektor perekonomian, kesehatan, kemanusiaan, bahkan dari sisi penegakan hukum. Namun, yang menjadi fokus utamanya adalah setiap tindakan pemerintah harus memiliki payung hukum karena berdasarkan

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (Republik Indonesia, 1945).

Melihat efektivitas hukum terkait penanganan wabah *corona* sebelum terbitnya dua kebijakan sebagaimana disebutkan di atas dapat dilihat dari beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan oleh beberapa kepala daerah. Contoh di lapangan yaitu "Berdasarkan keputusan Presiden Nomor 9/2020 tentang perubahan atas keputusan Presiden nomor 7/2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona* COVID-19, Maklumat Kapolri Nomor: MAK/2/III/2020 tentang kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah dalam penanganan penyebaran virus *Corona* (*Covid19*) dan keputusan Gubernur Aceh Nomor 360/969/2020 tentang penetapan status tanggap darurat skala provinsi untuk penanganan *Covid19*.

Apabila merujuk pada sebelum keluarnya Keppres Kedaruratan Kesehatan Masyarakat tersebut, sebagai contoh yaitu Pemerintah Aceh mengambil inisiatif sendiri tanpa berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Hal tersebut terkonfirmasi bahwa dalam pengajuan kawasan yang akan menerapkan PSBB maka harus memenuhi syarat dan kriteria tertentu sebelum ditetapkan oleh menteri kesehatan.

Contoh kebijakan sebelum disahkannya PP PSBB antara lain Plt. Gubernur Aceh mengeluarkan status tanggap darurat skala provinsi ([\[aceh-tetapkan-status-tanggap-darurat-skala-provinsi-covid-19.html\]\(https://dinkes.acehprov.go.id/news/read/2020/03/26/322/plt-gubernur-aceh-tetapkan-status-tanggap-darurat-skala-provinsi-covid-19.html\), 26/03/2020, 09.11 WIB\) Penetapan tersebut disebutkan memperhatikan Keputusan Kepala BNPB Nomor 13.A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit *Covid19* di Indonesia. Sebagai respon ditetapkannya tanggap darurat bencana maka Pemerintah Aceh menetapkan kebijakan pemberlakuan jam malam terkait pencegahan penyebaran *Covid19* \(Maklumat penerapan jam malam\) \(<https://bpba.acehprov.go.id/index.php/news/read/2020/03/29/688/cegah-penyebaran-covid-19-forkopimda-aceh-berlakukan-jam-malam.html>, 29/03/2020, 10.19 WIB\), Banda Aceh, n.d.\)](https://dinkes.acehprov.go.id/news/read/2020/03/26/322/plt-gubernur-</p></div><div data-bbox=)

Pemberlakuan jam malam yang mulai diberlakukan pada tanggal 29 Maret 2020 menuai pro kontra terhadap kepastian hukum itu sendiri, karena pemerintah pusat belum mengeluarkan instruksi untuk memberlakukan jam malam. Kemudian, pemberlakuan jam malam tersebut telah dicabut pada tanggal 04 April 2020 (<https://bpba.acehprov.go.id/index.php/news/read/2020/04/04/696/penerapan-jam-malam-di-aceh-resmi-dicabut.html>, 04/04/2020, 11.27 WIB) seiring dengan keluarnya PP PSBB dan Keppres Kedaruratan Masyarakat. Pemerintah Aceh kembali pada acuan PP PSBB. Artinya, Pemerintah Aceh tetap menghimbau masyarakat untuk menghindari berkumpul secara berkelompok dan melaksanakan pembatasan sosial dalam rangka

pengecambahan penyeberan *covid19*. Situasi dan kondisi tersebut yang menggambarkan bahwa antara pemerintah daerah dan pusat belum terbangun sinergitas dalam penanganan *covid19*.

Melihat contoh penerapan lain antara lain yaitu Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga menetapkan beberapa kebijakan terkait pencegahan *covid19* antara lain sebagai berikut. Gubernur terapkan kerja dari rumah bagi pegawai pemerintah provinsi DKI Jakarta. Melalui Surat Edaran Nomor 2/SE/2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Pegawai dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid19 di Lingkungan Pemprov DKI Jakarta pada tanggal 16 Maret 2020 (*surat-edaran-gubernur-dki-jakarta-nomor-2-se-2020.pdf*, n.d.)(<https://ppid.jakarta.go.id/regulasi-covid19>, 09/04/2020, 10.12 WIB). Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Aceh adalah 2 provinsi yang memiliki karakter berbeda dan juga penanganan yang berbeda. Dimana Pemerintah Aceh telah menetapkan tanggap darurat skala provinsi, maka daerah lain memiliki istilahnya masing-masing dalam menghadapi wabah ini. Sebagai contoh antara lain Papua, Bali, dan Tegal. Melihat istilah yang digunakan Tegal yaitu "*local lockdown*" setelah diumumkan oleh walikota Tegal (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200327161721-20-487625/lockdown-daerah-simbol-karut-marut-penanganan-corona>, 27/03/2020, 10.56 WIB). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidakharmonisan antara

daerah dan pusat dalam menghadapi bencana penyakit ini.

Kebijakan yang ditetapkan Walikota Tegal merupakan suatu bentuk perlawanan kebijakan terhadap pemerintah pusat. Dimana kebijakan pemerintah pusat seakan tidak mengakomodir kebutuhan daerah. Sebagaimana disampaikan oleh Presiden Joko Widodo bahwa kebijakan *lockdown* adalah kebijakan pemerintahan pusat dan tidak boleh diambil oleh pemerintah daerah. Namun demikian, apabila melihat kondisi di lapangan maka kebijakan yang diambil daerah tersebut tidak sepenuhnya keliru ataupun salah. Oleh karena pemerintah pusat dalam hal penanganan *covid19* juga belum memiliki arahan yang jelas.

Dapat dilihat bahwa lemahnya komunikasi dan koordinasi antara pusat dan daerah tergambar oleh situasi dan kondisi di daerah yang menetapkan kebijakan masing-masing. Dalam hal ini pemerintah pusat seharusnya memiliki respon cepat untuk meminimalisir tindakan daerah yang akan menetapkan kebijakannya masing-masing. Dengan demikian, tidak menimbulkan keresahan sosial. Perlu suatu kepastian hukum yang dapat dijadikan patokan oleh pemerintah daerah untuk mengontrol masyarakat yang ada di daerah.

Sejatinya penetapan suatu regulasi harus bersinergi dengan konsekuensi hukum itu sendiri. Sehingga hukum memiliki efektivitas mencapai pada titik maksimal. Misalnya, suatu kebijakan untuk melaksanakan jam malam dalam

rangka pencegahan wabah *corona*. Melihat tingkat urgensinya, masyarakat dihimbau untuk tetap berada dirumah selama jam malam, namun di sisi lain sejumlah pintu akses publik masih terbuka untuk diakses. Sebagai contoh, akses bandara yang masih beroperasi, pelabuhan, terminal maupun ruang publik lainnya. Dengan demikian, kebijakan tersebut terasa sangat tidak efektif bagi rakyat. Karena sangat kontradiktif dengan penetapan kebijakan sebelumnya.

b. Pasca ditetapkan PP PSBB

Pada tanggal 31 Maret 2020, Presiden menetapkan PP No. 21 Tahun 2020 tentang PSBB dan Keppres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Hal tersebut merupakan tindak lanjut dari tidak adanya aturan pelaksanaan UU kekarantinaan Kesehatan. Dengan demikian, setelah ditetapkannya kedua instrumen hukum tersebut maka Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah memiliki satu pedoman hukum dalam rangka menjalankan percepatan penanganan pandemi *corona*.

Ditetapkannya kedua instrumen hukum tersebut merupakan suatu respon dan wajib dilaksanakan bagi pemerintah pusat maupun daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya pemerintah pusat dan daerah memiliki sinergitas dalam penanganan pandemi *corona*. Pandangan lainnya adalah pemerintah pusat dan daerah tidak berjalan masing-masing dengan mengeluarkan atau menetapkan instrumen kebijakan. Pada akhirnya

pemerintah pusat dan daerah dapat sejalan dalam percepatan penanganan pandemi.

Beberapa kebijakan daerah yang telah disebutkan di atas juga memiliki implikasi hukum. Setelah ditetapkannya PP PSBB dan Keppres penetapan Kedaruratan Masyarakat maka secara otomatis beberapa kebijakan yang telah pemerintah daerah keluarkan dianggap batal demi hukum. Hal tersebut adalah implikasi hukum karena materi muatan pasal-pasal yang ada di dalam kedua *beleid* di atas telah menetapkan syarat dan kriteria melaksanakan PSBB dan penerapan kerja dari rumah maupun pemberlakuan jam malam.

Berbicara mengenai UU Kekarantinaan Wilayah juga disebutkan mengenai implikasi hukum apabila diterapkan kepada masyarakat. Namun demikian, pelaksanaan karantina wilayah ataupun pemberlakuan PSBB harus merujuk pada perspektif Hak Asasi Manusia (HAM). Sebagaimana amanah Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan (UU Kekarantinaan Kesehatan) disebutkan bahwa “selama dalam Karantina Wilayah, kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat (Kesehatan, Rahmat, Yang, Esa, & Indonesia, 2018).

Melihat keadaan dewasa ini yang membutuhkan penangan cepat dan komprehensif maka dibutuhkan tindakan konkret baik dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah.

Tindakan tersebut berupa memastikan ketersediaan pangan dan bahan dasar pokok bagi masyarakat yang terdampak, pemenuhan hak kesehatan serta dampak perekonomian bagi masyarakat. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat serta jaminan hidup lebih terjamin.

Koordinasi dan sinergitas antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya tidak terlalu teknis dalam menyikapi wabah *covid19*. Karena penyebaran virus lebih cepat daripada progres penetapan PSBB suatu wilayah yang membutuhkan penentuan kriteria dan syarat tertentu. Namun demikian, efektivitas penetapan PP PSBB dirasa kurang optimal. Walaupun keberadaan PP PSBB tersebut untuk menjaga momentum koordinasi pemerintah pusat dan daerah agar tetap selaras dalam penanganan *covid19*.

Pelaksanaan PP PSBB juga harus disertai oleh regulasi turunan yang mendukung. Regulasi tersebut adalah aturan yang mengatur tentang karantina wilayah. Aturan tersebut dapat berupa peraturan pemerintah yang menjalankan UU Keekarantinaan Kesehatan. Dengan demikian akan lebih terarah apabila daerah ingin menjalankan PSBB. Sebagai tambahan dapat dibentuk rumusan regulasi tentang para pihak yang memiliki potensi besar dan membahayakan dalam penyebaran *covid19*. Dengan demikian dapat ditegaskan penegakan hukumnya bagi para pihak yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat.

2. Sinergitas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Berbicara mengenai telah ditetapkannya kedua kebijakan tersebut baik pemerintah pusat dan pemerintah harus konsekuen terhadap kebijakan yang disahkan. Artinya, pemerintah harus menjalankan amanah yang tertera di dalam bunyi suatu regulasi. Salah satu contoh yang dapat disebutkan adalah penerapan PSBB. Contoh lainnya adalah konsekuensi hukum dari Keppres penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.

Setiap penanggulangan *corona* melalui mekanisme PSBB, pemerintah daerah harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 2 PP 21/2020 merupakan aturan yang mengatur tentang pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berdasarkan dari persetujuan Menteri Kesehatan. Dengan demikian, apabila suatu daerah ingin memberlakukan PSBB maka harus mendapatkan rekomendasi dan persetujuan dari Menteri Kesehatan. Dimana, dalam hal persetujuan tersebut memiliki kriteria dan syarat yang harus dipenuhi.

Berdasarkan kriteria dan syarat penetapan PSBB tersebut merupakan amanah dari Pasal 49 ayat (3) UU Keekarantinaan Kesehatan. Kriteria dan syarat yang harus dipenuhi antara lain jumlah kasus/jumlah kematian, terdapat kaitan epidemiologis kejadian serupa dengan wilayah atau negara lain. Apabila telah memenuhi kriteria sebagaimana disebutkan di atas maka PSBB yang dilaksanakan meliputi

pelebaran sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan kegiatan di tempat umum.

Sesuai dengan kriteria di atas maka daerah dapat merujuk kepada ketentuan PP PSBB dalam rangka pembatasan kegiatan yang bersifat pengumpulan massa. Ketentuan tersebut dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur, Bupati ataupun Walikota. Namun, Pemerintah daerah harus terlebih dahulu berkonsultasi, melakukan komunikasi dan berkoordinasi kepada pemerintah pusat dalam rangka terciptanya keseragaman kebijakan antara pusat dan daerah.

Melihat tujuan dari ditetapkannya PP PSBB maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat bermaksud menekankan perlu sinergitas kuat dalam menghadapi penyebaran *covid19* antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana dikutip dalam laman sekretariat negara bahwa presiden menginginkan UU Keekarantinaan Kesehatan menjadi acuan dan pedoman bagi pemerintah pusat dan daerah agar dalam satu garis visi yang sama.

Presiden memastikan bahwa tindakan-tindakan dan langkah strategis yang dilakukan pemerintah pusat telah diperhitungkan dan disesuaikan dengan kondisi daerah, baik dari sisi geografis, demografi, karakter budaya, kedisiplinan, maupun kemampuan fiskal. Kemudian, pemerintah pusat juga telah mempelajari beberapa langkah-langkah dari beberapa negara yang menangani *covid19*.

F. KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

1. Ditetapkannya PP PSBB menimbulkan konsekuensi hukum yang belum sepenuhnya terakomodir dari sisi payung hukum itu sendiri. Beberapa kondisi bahkan membutuhkan aturan-aturan yang lebih teknis agar regulasi utama yang menjadi dasar hukum dapat berjalan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem regulasi dan payung hukum dalam menangani keadaan yang tidak normal belum sepenuhnya berjalan optimal. Hal tersebut dapat dilihat bahwa sistem pembentukan hukum itu sendiri dibentuk atas dasar keadaan normal. Pembentukan sistem hukum yang menjadi dasar hukum hampir tidak menyentuh keadaan abnormal dalam pembentukannya. Sehingga, pemerintah tidak memiliki suatu sistem yang siap dalam menghadapi keadaan yang dituntut dalam keadaan abnormal.
2. Terdapat tuntutan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar selalu bersinergi dalam menghadapi wabah *covid19*. Hal tersebut tercermin dari penekanan syarat dan kriteria tertentu dalam menetapkan suatu daerah untuk pemberlakuan PSBB. Syarat dan kriteria tersebut ditentukan melalui PP PSBB dan atas persetujuan Menteri Kesehatan. Hal ini mengakibatkan segala tampuk kebijakan berada ditangan pemerintah pusat.

b. Saran

1. Pemerintah pusat diharapkan dapat membentuk dan mengembangkan suatu regulasi yang berbasis pada keadaan abnormal. Adapun langkah pencegahan dan penyebarannya serta pengendaliannya antara lain manajemen resiko penyebaran, edukasi pengetahuan maupun penataan regulasi lintas lembaga. Dengan tujuan, pemerintah pusat memiliki kesiapan dalam menghadapi suatu situasi dan kondisi yang menuntut tersedianya payung hukum dalam menghadapi kondisi yang tidak normal serta pemerintah daerah mempedomani langkah-langkah pemerintah pusat.
2. Pemerintah pusat diharapkan agar lebih responsif terhadap kebijakan yang dibentuk dan ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah. Hal ini berguna agar pemerintahan tidak berjalan secara mandiri sehingga menimbulkan kecemasan dan keresahan di tengah masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2002). Gagasan negara hukum indonesia. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.
- Besar, B., & Rangka, D. (2019). *b. bahwa dampak*. 2019(022868).
- Ch. Likadja, J. A. (2015). Memaknai "Hukum Negara (Law Through State)" dalam Bingkai "Negara Hukum (Rechtstaat)." *Hasanuddin Law Review*, 1(1), 75. <https://doi.org/10.20956/halrev.v1n1.41>
- Dahlan, A., & 'Irfaan, S. (2014). Mengagas Negara Kesejahteraan. *El-Jizya : Jurnal Ekonomi Islam*, 2(1), 1-22. <https://doi.org/10.24090/ej.v2i1.2014.pp1-22>
- Djauri. (2006). Kajian Teori Welfare State. *Jurnal Hukum*, XVI, No. 1(Maret).
- Fuadi, A. (2016). Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Pandangan Islam Dan Kapitalisme. *JESI (Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia)*, 5(1), 13. [https://doi.org/10.21927/jesi.2015.5\(1\).13-32](https://doi.org/10.21927/jesi.2015.5(1).13-32)
- Hairi, P. J. (2020). Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan COVID-19. *Info Singkat Bidang Hukum*, 12(April), 1-6. Retrieved from http://berkas.dpr.go.id/puslit/file/s/info_singkat/Info_Singkat-XII-7-I-P3DI-April-2020-%0A240.pdf%0A <https://bpba.acehprov.go.id/index.php/news/read/2020/03/29/688/cegah-penyebaran-covid-19-forkopimda-aceh-berlakukan-jam-malam.html>, 29/03/2020, 10.19 WIB.
- <https://bpba.acehprov.go.id/index.php/news/read/2020/04/04/696/penetapan-jam-malam-di-aceh-resmi-dicabut.html>, 04/04/2020, 11.27 WIB.
- <https://dinkes.acehprov.go.id/news/read/2020/03/26/322/plt-gubernur-aceh-tetapkan-status-tanggap-darurat-skala-provinsi-covid-19.html>, 26/03/2020, 09.11 WIB.
- <https://infeksiemerging.kemkes.go.id/update-09-05-2020>, 11.09 WIB.

[https://ppid.jakarta.go.id/regulasi-covid19,09/04/2020,10.12 WIB.](https://ppid.jakarta.go.id/regulasi-covid19,09/04/2020,10.12WIB)

[https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200327161721-20-487625/lockdown-daerah-simbol-karut-marut-penanganan-corona,27/03/2020,10.56 WIB.](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200327161721-20-487625/lockdown-daerah-simbol-karut-marut-penanganan-corona,27/03/2020,10.56WIB)

Kesehatan, K., Rahmat, D., Yang, T., Esa, M., & Indonesia, P. R. (2018). *UU Kekarantinaan Kesehatan*.

Maklumat penerapan jam malam, Banda Aceh, 29 Maret 2020. (n.d.). *Maklumat penerapan jam malam, Banda Aceh, 29 Maret 2020*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang Republik Indonesia, N. 1 T. 2020. (2019). *Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menimbang*. 2019 (023780).

Rahmat, P. S. (2009). Penelitian Kualitatif. *Journal Equilibrium*, pp. 1-8. Retrieved from yusuf.staff.ub.ac.id/files/2012/11/Jurnal-Penelitian-Kualitatif.pdf

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar 1945*. 4(1), 1-12.

Republik, U. D. N. (2019). *jumlah kasus*. (031003).

Sukmana, O. (2017). Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State). *Jurnal Sosial Politik*, 2(1), 103.

<https://doi.org/10.22219/sospol.v2i1.4759>

surat-edaran-gubernur-dki-jakarta-nomor-2-se-2020.pdf. (n.d.).

Surat Edaran Menteri dalam Negeri, N., & 44012622t5J. (2020). Kementerian Dalam Negeri. *Surat Edaran*.

TAFSIR KONSTITUSI NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT (STATE OF EMERGENCY) DALAM MENGHADAPI DARURAT KESEHATAN MASYARAKAT¹

THE CONSTITUTIONAL INTERPRETATION IN STATE OF EMERGENCY IN FACING PUBLIC OF HEALTH EMERGENCY

Basri Effendi²

Email: basrieffendi83@gmail.com

ABSTRACT

In the practice of national organizing, things are not normal in organizing the life of the state, where the existing legal system is not able to accommodate the needs of the state and society. One of the problems experienced by all the nations of the world today is the threat from the epidemic of a Covid-19 virus. Abnormal state condition due to pandemic corona unlocks the country's determination in danger/emergency. This becomes problematic when the concept of state in danger has not become a paradigm in the formation of legislation. Although the Constitution has stipulated that the conditions and consequences of danger are established by law, but there is no legislation that specifically regulates the state's concept stagnation in a state of danger that should be able to follow the development of empirical realities of one of the possibilities of public health emergencies. It is therefore necessary to re-interpretation of the state concept in an emergency to fill the void of legal mind in facing problems within the country.

Keywords: Constitutional Interpretation, The State and Emergency

ABSTRAK

Dalam praktik penyelenggaraan negara terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang ada tidak mampu mengakomodir kebutuhan negara dan masyarakat. Salah satu persoalan yang dialami oleh seluruh bangsa di dunia saat ini adalah ancaman dari pandemi wabah/virus Covid-19. Kondisi negara yang tidak normal akibat pandemic corona membuka diskursus penetapan negara dalam keadaan bahaya/darurat. Hal ini menjadi problematika ketika konsep negara dalam keadaan bahaya belum menjadi suatu paradigma dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun konstitusi telah mengatur bahwa syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang, namun belum ada undang-undang yang mengatur secara spesifik sehingga terjadi stagnasi konsep negara dalam keadaan bahaya yang seharusnya mampu mengikuti perkembangan realitas empiris salah satunya kemungkinan keadaan darurat kesehatan masyarakat.

¹ Diterima 21 April 2020, Direvisi 29 Mei 2020

² Tenaga Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

Oleh karena itu diperlukan tafsir ulang terhadap konsep negara dalam keadaan darurat guna mengisi kekosongan cita hukum dalam menghadapi masalah dalam negara.

Kata Kunci: Tafsir konstitusi, Negara dan Keadaan bahaya

PENDAHULUAN

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Lebih lanjut dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara (Muhammad Syarif Nuh, 2011). Suatu kaidah hukum ketika dibentuk, hingga pemberlakukannya harus mampu mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidupnya dan menjadi pedoman aparatur negara dalam menyelesaikan persoalan dalam kondisi yang sulit.

Untuk mengantisipasi keadaan tersebut, maka di Indonesia secara konstitusional telah diletakkan pengaturannya dalam Pasal 22 UUD

Tahun 1945, sebagai berikut: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (2) peraturan Pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut; (3) jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Permasalahan yang muncul menjadi suatu diskursus dalam menyelesaikan problematika yang timbul dimasa depan. Salah satu persoalan yang dialami oleh seluruh bangsa di dunia saat ini adalah ancaman dari pandemi wabah/virus *Covid-19*. Ancaman virus tersebut terjadi begitu nyata yang menjangkit seluruh negara didunia, tidak terkecuali Indonesia.

Persebaran wabah virus *Covid-19* yang begitu cepat diseluruh wilayah Indonesia menyebabkan pemerintah mengambil langkah-langkah antisipatif untuk mencegah penyebarannya. Pemerintah pusat dan daerah mengambil kebijakan dengan menutup berbagai tempat pusat perekonomian, perdagangan, pendidikan serta tempat hiburan yang berdampak terhadap perekonomian.

Wabah virus corona tentu akan mengancam dan membahayakan sistem perekonomian nasional dan stabilitas keuangan. Berbagai kondisi tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia tidak dalam keadaan baik, namun yang menjadi persoalan apakah kondisi negara hari ini dapat dikategorikan

negara dalam keadaan darurat. Hal ini tentu membutuhkan suatu diskursus dengan melihat pemasalahan secara komprehensif untuk menentukan suatu kebijakan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, dari sudut ketatanegaraan presiden kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk menangani Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Keluarnya Peppu ini mendapatkan tanggapan yang beragam salah satunya dari aspek ketatanegaraan. Ada yang menilai keluarnya Perppu tersebut sebagai tindakan inkonstitusional mengingat belum terpenuhinya unsur “kegentingan yang bersifat memaksa” seperti yang diatur dalam Pasal 22 UUD Tahun 1945.

Adapun menurut Ahli Hukum Tata Negara Ahmad Redi, terdapat tiga hal yang diatur dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020. *Pertama*, mengenai penanganan virus Corona, *kedua* dalam konteks keuangan negara dan ekonomi, dan *ketiga* menyoal stabilitas sistem keuangan. Jika melihat tiga sektor ini, Ahmad Redi menilai bahwa hanya persoalan virus Corona yang cocok dikategorikan sebagai ‘kegentingan yang memaksa’ dan membutuhkan penerbitan Perppu.³

³ Hukumonline.com, *Tak fokus soal corona Perppu 12020 dinilai overload*, diakses pada Selasa 7 April 2020

Secara konstitusional Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disingkat dengan MK, telah mengatur dalam putusannya tentang kegentingan yang bersifat memaksa. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 menentukan tiga syarat kegentingan yang bersifat memaksa. Tiga syarat tersebut yaitu : (1) Adanya kondisi mendesak yang dapat mengganggu kepentingan nasional atau ancaman kepentingan nasional, (2) adanya kekosongan hukum dan ketentuan hukum yang tidak cukup memadai, (3) tidak dapat dilaksanakannya pembentukan undang-undang melalui mekanisme legislasi oleh DPR.⁴

Meskipun MK telah mengatur secara eksplisit syarat kegentingan yang memaksa sebagai implikasi dari negara dalam keadaan darurat, namun dibutuhkan tafsir baru yang lebih progresif sari aspek perkembangan sistem ketatanegaraan dan kebutuhan hukum sebagai kosekuensi dari perkembangan sosio-politik dalam masyarakat.

Tafsir konstitusi sebagai suatu bentuk pemikiran hukum dari dialektika pemikiran supremasi konstitusi memerlukan diskursif baru dengan pendekatan yang beragam. Pembentukan ide melalui rumusan teks konstitusi tentu tidak terlepas dari konteks *historical-empiric* suatu negara, sehingga terikat oleh ruang dan waktu. Oleh karena itu agar teks konstitusi tetap hidup dalam ruang publik dan penyelenggaraan negara diperlukan upaya penafsiran dengan berbagai

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

pendekatan sehingga akan tercapai makna yang koheren dengan realitas.

Secara yuridis MK menjadi satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi (*the interpreted of the constitution*)⁵ akan tetapi dalam khazanah pemikiran hermeneutika hukum, tafsir atas suatu teks tidak diberikan kepada otoritas tertentu, tetapi semua subjek diberikan kesempatan yang sama untuk melakukan penafsiran.

Oleh karena itu ada suatu ruang diskursif baru bagi penulis untuk mengkaji mengenai tafsir konstitusi negara dalam keadaan darurat dengan menggunakan pendekatan penafsiran yang lazim digunakan dalam memahami teks konstitusi serta terhadap teks-teks lain dalam perkembangan ilmu pengetahuan.

Dengan demikian, untuk mengarahkan hasil kajian dari tulisan ini, penulis memfokuskan identifikasi masalah yaitu sebagai berikut

1. Bagaimanakah tafsir konstitusi dalam memahami konsep negara dalam keadaan darurat kesehatan masyarakat ditinjau dari Undang-Undang Dasar 1945 ?
2. Apakah konsep negara dalam keadaan darurat telah ada pada uu sektoral yang berkenaan dengan kesehatan masyarakat ?

METODE PENELITIAN

⁵ Arif Hidayat, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", Jurnal Pendecta Volume 8. Nomor 2. Juli 2013, hlm 157

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian ini digunakan untuk mengkaji asas-asas hukum, sistem hukum, dan pemikiran hukum. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan filosofis (*philosophy approach*) dengan menggunakan penafsiran hermeneutika hukum sebagai metode pengujian terhadap konsep negara dalam keadaan darurat. Disisi lain, tulisan ini juga menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) guna mengkaji rumusan norma dalam teks UUD Tahun 1945 dan hasil amandemennya dari perspektif sejarah dan dengan melihat realitas ketatanegaraan pada waktu rumusan norma tersebut dibentuk.

PEMBAHASAN

1. Konsep Penafsiran Konstitusi

Penggunaan istilah penafsiran konstitusi merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*⁶ yang merupakan penafsiran atau upaya memahami ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Penafsiran konstitusi yang

⁶ Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah *constitutional interpretation* digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan definisi tentang cara penafsiran konstitusi hal itu dapat dilihat pada karya Craig R. Ducat *Constitutional Interpretation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), Charles Sampford (Ed.), *Interpretation of Constitutional Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Federation Press, 1996), Jack N. Rakove (Ed.) , *Interpretation of Constitution: The Debate Over Original Intent*, (Michigan: Northeastern University Press, 1990), Keith Whittington, *Constitutional Interpretation, Textual Meaning, Original, and Judicial Review*, (Kansas: University Press of Kansas, 1999) dan lain sebagainya dalam Muhammad Ali syafa'at Pola Penafsiran dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

dimaksud di sini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechstoinding*) berdasarkan konstitusi atau undang-undang dasar yang digunakan atau berkembang dalam praktik peradilan MK.

Metode penafsiran diperlukan karena setiap konstitusi dalam proses penyusunannya tidak secara koheren mengakomodir realitas segala kebutuhan dan paradigm dalam bernegara yang selalu berubah sehingga diperlukan upaya penafsiran tanpa melalui perubahan (Tanto Lailam, 2014).

Penafsiran terhadap konstitusi, sebagaimana penafsiran hukum pada umumnya, pasti dilakukan karena tidak seluruh ketentuan disusun dalam bentuk yang jelas apalagi konstitusi sebagai hukum dasar materi muatannya adalah aturan-aturan dasar yang berlaku umum untuk jangka waktu panjang, serta memiliki tingkat abstraksi yang lebih tinggi jika dibanding dengan aturan di bawahnya (Ali Safa'at, 2017).

Penafsiran suatu naskah hukum merupakan suatu keniscayaan yang perlu dilakukan, karena gagasan dan maksud dari suatu teks terkait dengan ruang dan waktu ketika teks tersebut dibentuk dan diterapkan. Untuk memahami konstitusi menurut Keith Whittington bahwa hal itu dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui penafsiran konstitusi dan konstruksi konstitusi (Harjono, 2008).

Disisi lain ada beberapa pemikir hukum seperti John H. Garvey dan Alexander Aleinikoff yang mengemukakan beberapa metode utama dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu dengan *Interpretivism*, *Textualism*,

Original Intent; *Stare Decisis*, *Neutral principles*; dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut (Saldi Isra, 2010).

Satjipto Rahardjo yang mengutip pendapat Fidzgerald menyatakan bahwa secara umum penafsiran dapat dibedakan atas penafsiran harfiah dan penafsiran fungsional (Satjipto Raharjo, 2006). Penafsiran harfiah merupakan penafsiran yang hanya menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya, sehingga metode tafsiran yang tidak keluar dari litera legis.

Pada penafsiran fungsional, upaya penafsiran tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata dari suatu peraturan (*litera legis*). Sehingga dengan metode penafsiran ini, upaya untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap relevan dan memberikan kejelasan yang lebih tepat mengenai makna dan konteks pemberlakuan suatu norma (Harjono, 2008).

Suatu konstitusi ketika dibentuk, disusun, dan diterapkan mencerminkan keyakinan dan dan kepentingan dan karakteristik kebutuhan sosio-politik dan hukum pada suatu waktu. Konstitusi tertulis akan sulit mengikuti perkembangan baik dibidang ekonomi, politik, sosial dan budaya, sehingga perlu upaya perubahan terhadap konstitusi dimana perubahan itu dapat dilakukan tidak hanya melalui amandemen tetapi juga melalui penafsiran. (Fajrurahman Jurdi, 2019).

Tujuan dari penafsiran terhadap konstitusi dilakukan untuk mencari dan menemukan kehendak dari pembuat

konstitusi pada saat melakukan pengujian terhadap ketentuan yang berada dibawahnya, serta untuk mencegah terjadinya perubahan isi dari konstitusi melalui amandemen secara terus menerus.

Disisi lain, penafsiran konstitusi juga membutuhkan pola pembatasan, menurut Bagir Manan bahwa

“Selain menggunakan berbagai macam metode dan ilmu penafsiran, the living constitution harus dilakukan dalam batas-batas landasan dan cita-cita bernegara. Dalam konteks UUD 1945, penafsiran tidak boleh menyinggung dasar-dasar demokrasi, negara hukum, asas-asas keindonesiaan, dan tujuan bernegara (negara kesejahteraan atas dasar keadilan sosial). Itulah makna the living constitution. Apabila penafsiran UUD 1945 dilakukan diluar dasar-dasar diatas, bukanlah dalam kerangka the living constitution, tetapi meninggalkan UUD 1945”.(Bagir Manan, 2015).

Menurut pendapat tersebut, bahwa perlu pembatasan dalam penafsiran terhadap konstitusi. Pembatasan itu dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaga nilai sakralitas dari suatu konstitusi, sebagai norma dasar yang bersifat fundamental dalam negara. Selain itu pembatasan juga untuk menjaga nilai-nilai fundamental sebagai roh yang melandasi cita-cita bernegara, seperti demokrasi, negara hukum, dan konsep kesejahteraan serta keadilan sosial.

Adapun menurut Bernard Arief Sidharta bahwa pembatasan tersebut dilakukan dalam lingkup sistem hukum nasional, mengingat Indonesia dalam proses pembentukan sistem hukumnya yang berlandaskan pada nilai-nilai dan pandangan hidup masyarakat Indonesia

yaitu pancasila (Bernard Arief Sidharta, 2013).

2. Penafsiran Konstitusi dengan Hermeneutika Hukum

Hermeneutika hukum menurut Arief Sidharta merupakan suatu diskursus yang sudah dikenal lama dalam khazanah ilmu pengetahuan yang bermula dari ilmu sastra, filsafat, teologi, politik, hingga masuk dalam diskursus ilmu hukum di abad ke-20 melalui kajian filsafat hukum (Jazim Hamidi, 2011).

Adapun menurut Jazim Hamidi, yang menyatakan ada beberapa karya yang dapat di rujuk sebagai titik awal dari diskursus hermeneutika hukum diantaranya adalah Gregory Leyh *Legal Hermeneutics (History, Theory, and Practice)* yang diterbitkan pada tahun 1992 oleh California Press.

Secara termonologi kata hermeneutics berasal dari turunan kata benda hermeneia (bahasa Yunani) yang diartikan sebagai penafsiran. Dalam mitologi Yunani, kata hermeneutika berasal dari kata hermes yang merupakan seorang dewa yang bertugas menyampaikan dan menjelaskan pesan dari dewa kepada manusia. Dalam perkembangannya, kata hermeneutika digunakan untuk memahami dan menafsirkan teks-teks kitab suci yang merupakan kehendak dewa agar bisa dipahami oleh manusia (F Budi Hardiman, 2003).

Sebagai suatu metode filosofis, hermeneutika lahir dan berkembang sejak abad ke 18 dimana waktu itu terjadi perluasan ruang lingkup hermeneutika tidak hanya dalam menafsirkan bible tetapi juga teks-teks

diluar bible termasuk teks hukum (Richard Palmer, 2003).

Metode hermeneutika filologis adalah metode kritik historis yang menerobos masuk dalam teks guna mengungkapkan spirit (*Geist*) dan kebenaran moral para penulis teks-teks tersebut dan menerjemahkan serta mengungkapkannya ke dalam istilah yang dapat dipahami dan diterima oleh pikiran yang tercerahkan (Urbanus Weruin, 2016).

Dengan fungsinya itu, dalam perkembangannya kegiatan penafsiran perlahan-lahan mengubah hermeneutika dari yang bernuansa Bibel ke hermeneutika sebagai metode atau kaidah-kaidah umum tentang interpretasi. Hal ini juga menjadi awal penggunaan hermeneutika dalam bidang pengetahuan selain teologi.

Hermeneutika sebagai suatu sistem interpretasi untuk menemukan makna atas suatu teks dikembangkan lebih lanjut oleh Paul Ricoeur dalam bukunya *De l'Intretation*. Dalam buku tersebut, Ricoeur menempatkan kedudukan hermeneutika sebagai kaidah-kaidah dalam melakukan suatu interpretasi. Menurut Ricoeur, teks-teks merupakan kumpulan tanda-tanda yang maknanya masih tersembunyi sehingga harus diinterpretasikan atau diungkapkan sehingga maksud dan tujuannya tersampaikan. Teks-teks merupakan sebuah simbol yang perlu dibongkar untuk mengungkapkan maknanya yang tersirat (Abdul Wachid, 2006).

Para Filsuf lainnya seperti Marx, Nietzsche, dan Freud merupakan pemikir lain yang juga mendengungkan demistifikasi hermeneutik yang melihat makna secara metafisis dari suatu teks

yang melahirkan pikiran-pikiran baru yang berada diluar ide-ide umum (Richard Palmer, 2003).

Kajian hermeneutika dalam ilmu hukum, sebagaimana Geogre Hans Gadamer yang menyatakan bahwa terjadi perluasan kajian hermeneutika dari penafsiran atas teks, menjadi suatu metode yang dapat menginterpretasi perilaku manusia secara umum, sehingga titik tolak hermeneutika hukum adalah pada kehidupan manusia, termasuk hasil kebudayaannya berupa teks-teks hukum (Jazim Hamidi, 89).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kajian hermeneutika tidak hanya merasuki dunia teologi dan filsafat tetapi juga ilmu hukum. Ada beberapa pemikir hukum yang mengembangkan suatu pemikiran hermeneutika hukum seperti Hans Kelsen, Francis Lieber, Donald Dwokin, dan Peter Goodrich (Urbanus Weruin, 2016). Seperti halnya Peter Goodrich yang menyatakan bahwa teks hukum merupakan suatu wacana politik yang tertanan secara historis, sehingga perlu dipahami sesuai dengan fungsinya sebagai sarana legitimasi atas kekuasaan (Gregory Lech, 2008).

Pendekatan hermeneutika hukum dalam memahami hukum didasarkan oleh pemahaman bahwa hukum sebagai teks yang merupakan hasil konstruksi sosial yang mengalami proses positivisasi melalui wacana legislasi oleh lembaga yang berwenang. Disisi lain hermeneutika hukum juga memiliki korelasi dengan semiotika hukum yang merupakan bagian dari dialektika perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu hukum, sehingga ia tidak

hanya dipahami sebagai norma tetapi juga suatu sistem kehidupan yang dipengaruhi oleh dimensi lain (sosial, politik, dan ekonomi) oleh karena itu diperlukan suatu pendekatan yang multi dimensi dalam memahami hukum (Jazim Hamidi, 2013).

Francis Lieber menyatakan bahwa sudah semestinya hukum menggunakan hermeneutika dalam memahami teks, kata atau maksud dari isi hukum tersebut (John Catalano, 2000). Adapun bagi Lieber, penggunaan hermeneutika suatu keniscayaan dalam ilmu pengetahuan ketika interpretasi dan konstruksi digunakan. Lieber bahkan menyatakan bahwa wilayah terpenting objek-objek hermeneutik adalah bidang hukum dan politik. Karena dalam kedua bidang ilmu ini sering terjadi manipulative terhadap bahasa dengan interpretasi dan konstruksi untuk kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri (Urubanus Weruin, 2016).

Bagi Lieber hermeneutika bukan sekedar hal yang selalu ada dalam hukum dan politik, melainkan menjadi bagian penting dalam hukum dan politik itu sendiri oleh karena itu para pembuat undang-undang, hakim, pengacara, dan orang yang bekerja dibidang hukum membutuhkan kemampuan yang cukup dalam melakukan interpretasi dan konstruksi terhadap teks undang-undang (James Fare, 2000).

3. Negara dalam Keadaan Darurat

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada suatu keadaan dimana situasi negara tidak dalam keadaan norma dan terjadi keterpurukan dalam kehidupan masyarakat yang diakibatkan oleh keadaan tertentu.

Kondisi demikian memerlukan suatu ketentuan hukum yang dalam istilah konstitusi dikenal dengan negara dalam keadaan bahaya.

Hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 12 UUD Tahun 1945 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Kosekuensi dari ketentuan tersebut kemudian diatur pada Pasal 22 UUD Tahun 1945 yang menyatakan "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang".

Paradigma negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) dapat dilihat dari dua aspek, yaitu keadaan bahaya dan ikhwal kegentingan yang memaksa. Kedua kondisi tersebut mempunyai koskuensi yang sama atas dasar kondisi kedaruratan dalam negara, tetapi keduanya memiliki perbedaan dimana keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (Muhammad Syarif Nuh, 2011).

Disisi lain, kedua pasal tersebut penggunaannya juga berbeda, dimana Pasal 12 UUD Tahun 1945 lebih mengatur pada kewenangan presiden sebagai kepala negara dalam menyelamatkan negara dari ancaman luar. Sedangkan ketentuan Pasal 22 UUD Tahun 1945 berada pada lingkup pengaturan tentang kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perppu, sehingga ia lebih menekankan pada aspek internal adanya kebutuhan hukum yang mendesak (Imran Juhaefah, 2011).

Dengan demikian pada ketentuan UUD 1945 terdapat tiga unsur penting yang terjadi secara bersamaan yang menyatakan negara dalam keadaan darurat dan menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa, yaitu : adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang ada (Jimly Ashiddiqie, 2017).

Selain itu, suatu negara dalam keadaan darurat juga didasarkan pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*) seperti yang terdapat dalam hukum internasional. Prinsip ini memberikan standar mengenai kewajaran (*standard of reasonableness*), sehingga kriteria untuk menentukan adanya kebutuhan menjadi lebih jelas ketika dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat bersifat proporsional, sehingga ada kewajaran oleh karena itu tindakan dimaksud tidak boleh melebihi kewajaran yang menjadi dasar pembenaran bagi dilaksanakan tindakan itu (Jimly Ashiddiqie, 2007).

Memang kewenangan pembentukan Perppu menurut UUD 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan ada atau terjadinya hal keadaan darurat negara. Kewenangan ini sifatnya atributif (*atributie van wet wegeven demacht*) sehingga melahirkan tanggungjawab (*responsibility*) kepada Presiden. Oleh karena itu kewenangan tersebut bersifat subjektif sehingga Presiden memiliki hak sendiri mengenai dalam menilai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang

menimbulkan kegentingan yang memaksa (Wirjono Projodikoro, 1970).

Subjektifitas penentuan keadaan kegentingan yang bersifat memaksa merupakan peleksanan fungsi presiden sebagai kepala negara yang diakibatkan oleh keadaan tertentu. Namun demikian dalam aspek pengaturan keadaan bahaya, konstitusi juga mengatur bahwa hal itu diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Maka paradigma pengaturan pada undang-undang sektoral yang berkenaan dengan kondisi krusial negara seperti bidang ekonomi, sosial kemasyarakatan, kebencanaan, kesehatan masyarakat perlu adanya muatan materi tentang negara dalam keadaan darurat. Hal ini dapat dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya hal ikhwal kegentingan yang memaksa akibat dari kekosongan hukum ketika terjadi keadaan yang mendesak.

4. Tafsir Konstitusi Negara dalam Keadaan Darurat Kesehatan Masyarakat

Konstitusi yang ada dalam suatu negara merupakan hukum dasar yang mengatur tentang aspek fundamental dalam bernegara, termasuk suatu keadaan yang terjadi dimasa akan datang ketika negara berada dalam kondisi yang tidak normal. Di Indonesia sendiri kajian mengenai hukum tata negara darurat sangat sedikit, hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Jimly Ashiddiqie pada Seminar Nasional Hukum Tata Negara Darurat di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada Senin 15 April 2019.⁷

⁷hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada Kamis 9 April 2020

Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa terdapat kesalahan paradigma peraturan perundang-undangan di Indonesia, dima sebagaimana besar materi muatan peraturan perundang-undangan hanya memuat pengaturan negara dalam keadaan normal dan sedikit yang mengatur tentang negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*).⁸

Disisi lain kalau merujuk pada Pasal 12 UUD Tahun 1945 maka negara dalam keadaan darurat berbeda sifat dan karakteristik serta kosekuensi dengan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang diatur pada Pasal 22 UUD Tahun 1945. Dalam hal ini Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah menetapkan tiga dimensi kegentingan yang memaksa.

1. Adanya keadaan dan kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat
2. Adanya kekosongan hukum karena belum ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya.
3. Kekosongan hukum itu tidak dapat diselesaikan dengan pembentukan undang-undang melalui program kegislati.

Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa MK memang telah membedakan paradigma negara dalam keadaan bahaya dengan ikhwal kegentingan yang memaksa. Hanya saja belum ada penafsiran terhadap materi muatan yang membatasi sebagai akibat kegentingan yang memaksa. Salah satu

Hakim Mahkamah Konstitusi Harjono menyatakan bahwa kriteria penafsiran Mahkamah Konstitusi hanya sebatas pada kondisi kegentingan yang memaksa dan belum menyentuh substansi dari keadaan tersebut.

Untuk ketentuan negara dalam keadaan darurat pengaturan lebih lanjut dapat dilihat pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan atas UU Nomor 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya. Menurut Fitra Arsil status darurat yang merujuk pada keadaan bahaya sebagaimana ketentuan Pasal 12 UUD Tahun 1945 yang dapat pemberlakukan hukum tata negara darurat. Jika negara dalam status keadaan bahaya, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum darurat.

Mengenai status darurat dalam negara, ada tiga bentuk kondisi status darurat, yaitu darurat sipil, darurat militer, darurat bencana, dan darurat kesehatan masyarakat. Status darurat sipil ditetapkan oleh presiden karena adanya ancaman keamanan diwilayah negara akibat pemberontakan, kerusakan atau bencana alam. Kemudian adanya perang dan pelanggaran kedaulatan wilayah, serta adanya ancaman terhadap kehidupan negara.

Terkait dengan darurat militer, panglima militer di daerah mengambil alih segala kekuasaan dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan. Kewenangan panglima darurat militer ini lebih besar dari darurat sipil, dengan menghentikan aktivitas perekonomian, melakukan penahanan, pengusiran, termasuk kegiatan militerisasi.

Pada status darurat bencana itu merujuk pada peristiwa yang

⁸hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/ji-mly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada kamis 9 April 2020

mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat. Penyebab darurat bencana bisa terjadi karena faktor alam maupun faktor manusia. Status darurat bencana diatur pada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Penetapan status darurat bencana dilakukan pemerintah sesuai dengan skala bencana. Skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi oleh Gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh Bupati/Walikota. Penanggulangan status ini diserahkan kepada BNPB.

Dalam penetapan status darurat kesehatan masyarakat ini didasarkan pada kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa. Hal itu juga bisa disebabkan oleh penyakit menular, adanya radiasi nuklir, pencemaran biologi kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan. Hal-hal tersebut dinilai menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.

Mengenai darurat kesehatan masyarakat diatur pada Pasal 10 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Keadaan status darurat kesehatan masyarakat ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui penetapan jenis penyakit dan segala faktor resiko yang dapat menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Setelah pemerintah menetapkan status darurat kesehatan masyarakat maka diikuti kebijakan karantina, baik itu dalam bentuk karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit, dan pembatasan Sosial Berskala Besar. Penanggung jawab status darurat ini adalah Menteri Kesehatan.

Pemerintah daerah dan kepolisian dapat dilibatkan dalam eksekusinya.

Adapun menurut Undang-Undang Karantina kesehatan yang mengatur tentang darurat kesehatan masyarakat belum terintegrasi dengan kriteria negara dalam keadaan bahaya, oleh karena itu diperlukan tafsir ulang terhadap konsep tersebut agar mampu menjangkau segala kondisi dan keadaan negara dimasa depan.

Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu dilakukan penafsiran ulang, sehingga tidak hanya merujuk pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959, dan pendekatan yang digunakan untuk penetapan keadaan bahaya tidak hanya dari dimensi pertahanan dan keadamaana, tetapi juga soal ekonomi, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan. Disisi lain Pasal 21 UUD Tahun 1945 telah mendelegasikan pengaturan keadaan bahaya melalui ketentuan undang-undang.

Kualifikasi keadaan bahaya semestinya juga diatur pada UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah dan Penyakit Menular, dimana disebutkan bahwa wabah sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan akibat yang buruk. Jadi perlu ada penafsiran baru yang menyatakan wabah tidak hanya menimbulkan akibat buruk tetapi juga dapat menyebabkan negara dalam keadaan bahaya. Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu menjadi paradigm baru dalam pembentukan dan perubahan uu sektoral khususnya berkenaan dengan kesehatan masyarakat. Hal ini tentu sebagai upaya visioner negara yang memiliki fungsi untuk mengatur segala akibat dan kondisi yang terjadi dimasa depan.

KESIMPULAN

Paradigma negara dalam keadaan bahaya (*state of emergency*) dan menimbulkan kegentingan yang bersifat memaksa dapat dilihat pada tiga aspek yaitu adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang ada. Terkait dengan status keadaan darurat dalam negara dikenal tiga bentuk status darurat, yaitu darurat sipil, darurat militer, darurat bencana, dan darurat kesehatan masyarakat. Dalam penetapan status darurat kesehatan masyarakat ini didasarkan pada kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa. Hal itu juga bisa disebabkan oleh penyakit menular, adanya radiasi nuklir, pencemaran biologi kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan. Mengenai darurat kesehatan masyarakat diatur pada UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan.

Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu dilakukan penafsiran ulang dan pendekatan yang digunakan untuk penetapan keadaan bahaya tidak hanya dari dimensi pertahanan dan keamanan, tetapi juga ekonomi, kesehatan, dan sosial kemasyarakatan. Kualifikasi keadaan bahaya semestinya juga diatur pada UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah dan Penyakit Menular, dimana disebutkan bahwa wabah sebagai sesuatu yang dapat menimbulkan akibat yang buruk.

Perlu ada penafsiran baru yang menyatakan wabah tidak hanya menimbulkan akibat buruk tetapi juga dapat menyebabkan negara dalam

keadaan bahaya. Konsep negara dalam keadaan bahaya perlu menjadi paradigma baru dalam pembentukan dan perubahan uu sektoral khususnya berkenaan dengan kesehatan masyarakat. Hal ini tentu sebagai upaya visioner negara yang memiliki fungsi untuk mengatur segala akibat dan kondisi yang terjadi dimasa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2005. *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Press.

Budi Hardiman Fransiskus, 2003, *Melampaui Positivisme dan Modernitas*, Yogyakarta: kanisius.

Catalano John, 2000, *Francis Lieber: Hermeneutics and Practical Reason*, University Press Of America.

Gregory Lech, 2008, *Hermeneutika hukum: Sejarah, Teori dan Praktik*, Bandung: Nusa Media.

Hamidi Jazim, 2011, *Hermeneutika Hukum (Sejarah, Filsafat & Metode Tafsir)*, Malang: UB Press.

_____, 2013, *Membedah Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Malang: UB Press.

Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai rumah Bangsa*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK.

Isra Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Lembaga Negara Parlementer dalam Sistem*

Presidential Indonesia, Jakarta: Rajawali Press.

Jimly Ashiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.

Jurdi Fajrurahman, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: kencana.

Palmer E Richard, 2003, *Hermeneutika: Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Rahardjo Satjipto, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Sidharta B Arief, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing: Yogyakarta.

Wirjono Prodjodikoro, 1979, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta.

Abdul Wachid, "Hermeneutika Sebagai Sistem Interpretasi Paul Ricoeur Dalam Memahami Teks -Teks Seni", *Jurnal Imaji*, Vol.4, No.2, Agustus 2006.

Ali Safaat Muhammad, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.

Hidayat Arif, "Penemuan Hukum melalui Penafsiran Hakim dalam Putusan Pengadilan", *Jurnal Penedicta* Volume 8. Nomor 2. Juli 2013.

Juhaefah Imran, "Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Disertasi, Pascasarjana, UMI*, 2011.

Lailam Tanto, "Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar", *Jurnal Media Hukum* Vol 21 No.1 Juni 2014.

Syarif Nuh Muhammad, "Hakikat Keadaan Darurat Negara sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang", *Jurnal Hukum* No. 2 Vol. 18 April 2011.

Urbanus UraWeruin (et.al), "Hermeneutika Hukum: Prinsip dan kaidah Interpretasi Hukum", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 1, Maret 2016.

Hukumonline.com, Tak fokus soal corona Perppu 12020 dinilai overload, diakses pada Selasa 7 April 2020

hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada Kamis 9 April 2020.

hukumonline.com/berita/baca/lt5cb445eeb6f90/jimly-kritik-aturan-penetapan-status-darurat-bencana/, diakses pada Kamis 9 April 2020

NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945¹

STATE IN AN EMERGENCY ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF REPUBLIC OF INDONESIA (UNDANG-UNDANG DASAR 1945)

Mirza Sahputra²

Email: mirzasahputra_asdanr@yahoo.co.id

ABSTRACT.

The Constitution of Republic of Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945), the provisions concerning emergencies (state of emergency) are regulated in two articles, namely Article 12 which states "the President declares a state of danger. The conditions and consequences of the hazard situation are stipulated by law "and Article 22 Paragraph (1) states," In the case of compulsion concerns, the President has the right to determine government regulations in lieu of laws ". Both point to the same problem, namely conditions that are excluded from normal circumstances. Of course, the understanding of these two articles has different meanings, even though the two articles are equally set against an unusual condition or outside normal circumstances. The purpose of this paper is to provide an overview of the implementation of the state in an emergency according to the UUD 1945, the criteria or measures used in determining emergencies in Indonesia. The type of research used is normative legal research, which is research focused on examining the application of the rules or norms in positive law. The results showed the criteria or size in determining an emergency (state of emergency) need to pay attention to the rational basis for the enactment of an emergency that is the existence of reasonable legal needs (reasonable necessity), the existence of danger factors that threaten (dangerous threat), and in time or opportunities that prove to be very limited (limited time). It is recommended that various positive legal instruments should be provided which from the beginning anticipate the possibility of these unusual or abnormal conditions so that the functions of the state organs continue to function as they should

Keywords: *state of emergency, UUD 1945*

ABSTRAK

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ketentuan mengenai keadaan darurat (*state of emergency*) diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" dan Pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal. Tentu saja pengertian kedua pasal ini memiliki pengertian yang tidak sama walaupun kedua pasal tersebut

¹ Diterima 11 Mei 2020. Direvisi 04 Juni 2020

² Pegawai Puslatbang KHAN LAN RI

sama-sama mengatur terhadap suatu kondisi yang tidak biasa atau diluar keadaan normal. Tujuan penulisan ini yaitu untuk memberi gambaran mengenai implementasi negara dalam keadaan darurat menurut UUD 1945, kriteria atau ukuran yang digunakan dalam menetapkan keadaan darurat di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan kriteria atau ukuran dalam menetapkan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) perlu memperhatikan dasar rasional untuk diberlakukannya keadaan darurat yaitu adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*), adanya faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), dan dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*). Disarankan bahwa perlu disediakan berbagai perangkat hukum positif yang sejak semula mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak biasa tersebut atau keadaan yang tidak normal tersebut agar fungsi-fungsi organ negara tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Kata Kunci : Keadaan Darurat, UUD 1945

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Setiap negara selalu mempunyai undang-undang dasar atau konstitusi, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh setiap negara dapat di temukan dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya (Sri Soemantri, 2004). Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah atau dasar (Projodikoro, 2004).

Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) telah mengalami perubahan-perubahan

mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke perubahan ke empat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari tiga kali lipat jumlah materi muatan UUD 1945 sebelumnya. Jika naskah sebelum amandemen UUD 1945 berisi tujuh puluh satu butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan (Asshiddieqie, 2003).

Sejak kemerdekaan sampai dengan sekarang telah banyak peristiwa atau kejadian luar biasa yang menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal menjadi tidak berdaya dan tidak efektif lagi untuk dipakai guna mencapai tujuan pembentukannya. Kejadian-kejadian tersebut

mengandung dan mengakibatkan hal-hal yang mengancam dan membahayakan sehingga kondisi yang tidak normal tidak dapat bertahan. Ancaman yang membayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus yang satu ke kasus yang lain, pada suatu waktu ke waktu yang lain, dan juga dari suatu tempat ke tempat yang lain.

Dalam praktek penyelenggaraan hukum di suatu negara terdapat dua keadaan yang dapat dialami suatu negara, yaitu negara dalam keadaan yang normal dan negara dalam keadaan tidak normal. Menurut Asshiddieqie bila suatu negara dalam keadaan yang normal, maka system norma hukum yang diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya (Asshiddieqie, 2007)

Selain kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau normal (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukan bagi keadaan yang tidak normal dapat diharapkan efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan,

kepastian dan kebergunaan. Oleh karena itu, sejak mula keadaan tidak normal itu sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam undang-undang dasar. Bahkan, karena pentingnya hal ini, juga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan bersama oleh para wakil rakyat di DPR bersama-sama dengan presiden sebagai pihak eksekutif (Asshiddieqie, 2007).

Keadaan yang tidak normal itu cukup luas dimensinya mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan pemerintahan dan bahaya besar yang mengancam jiwa, raga, dan harta benda rakyat banyak sampai ke keadaan yang tampak selintas normal-normal saja. Namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintahan tertentu, terpaksa harus melanggar aturan yang berlaku atau aturan yang belum ada karena persoalan penting dan mendesak.

Meskipun peraturan yang dilanggar itu dapat saja diubah sebagaimana mestinya, tidak cukup tersedia waktu untuk melakukan perubahan yang dimaksud, sementara pelaksanaan tindakan yang bersangkutan sudah mendesak untuk harus segera dikerjakan sebaik-baiknya. Keadaan yang demikian itu termasuk juga katagori keadaan yang memerlukan tindakan yang tidak biasa. Misalnya keadaan demikian dianggap dapat memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah

pengganti undang-undang, yaitu suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena kegentingan yang memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah (Asshiddieqie, 2007).

Jika dikaitkan dengan kondisi negara Indonesia yang berada di kawasan persimpangan (antar samudera, antar benua, antar kebudayaan, antar kekuatan ekonomi, dan bahkan antar peradaban) yang tidak menutup kemungkinan mengandung potensi bencana dan kejadian-kejadian yang luar biasa, sehingga sangat rentan terjadi keadaan yang tidak diinginkan, keadaan luar biasa, atau keadaan yang tidak normal lainnya, yang termasuk kategori keadaan darurat.

Berbagai fakta dan catatan kasus sejarah tentang negeri ini pun juga tidak sedikit, sejak jaman kemerdekaan sampai dengan sekarang telah banyak kejadian dan peristiwa yang luar biasa yang bisa menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan normal atau biasa menjadi tidak berdaya dan tidak lagi efektif untuk diberlakukan. Kasus-kasus keadaan darurat di Indonesia sempat menyinggung keberadaan pernyataan keadaan bahaya untuk daerah Jawa Timur dan Madura yang dikeluarkan Presiden Soekarno pada 7 Juni 1946 ketika pemerintahan berpusat di Yogyakarta, yang dilanjutkan pernyataan oleh pemerintah bahwa mulai 28 Juni 1946 Indonesia dalam keadaan bahaya. Kondisi ini terkait dengan keadaan sosial politik Indonesia di masa-masa awal kemerdekaan yang penuh gejolak dan

pergolakan, krisis politik 1965-1966, krisis politik 1997-1998, keadaan darurat akibat tsunami di Aceh, dan bahkan kasus luapan lumpur panas Sidoarjo. Negara yang terkenal dengan sebutan dari Sabang sampai Merauke seperti Indonesia memiliki potensi kerawanan yang tidak sedikit, baik hal itu disebabkan oleh gejala alam maupun gejala yang timbul atau ditimbulkan oleh ulah manusia sendiri (Asshiddieqie, 2007)

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 yang menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang" dan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang - undang". Keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal.

2. Rumusan Masalah dan Tujuan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, adapun yang menjadi rumusan masalah yaitu bagaimana kriteria atau ukuran suatu keadaan darurat di Indonesia?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan kriteria atau ukuran suatu keadaan darurat di Indonesia.

B. KAJIAN KEPUSTAKAAN

1. Pengertian Konstitusi

Konstitusi pada dasarnya memiliki pengertian luas, yaitu keseluruhan peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur

secara mengikat mengenai cara penyelenggaraan suatu pemerintahan. Istilah konstitusi pada umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.

Sistem itu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memenuhi negara. Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian konstitusi sampai dewasa ini dapat menunjuk pada peraturan ketatanegaraan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

Terdapat beberapa definisi konstitusi dari pada ahli, yaitu Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu:

1. Konstitusi dalam pengertian politik sosiologi. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
2. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan suatu kesatuan kaidah hukum konstitusi dalam hal ini sudah mengandung pengertian yuridis.
3. Konstitusi atau undang-undang dapat dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus ditaati oleh negara dan pejabat-pejabat negara sekalipun. Hal ini sesuai dengan dalil "*Government by law, not by men*" (pemerintahan berdasarkan

hukum, bukan oleh manusia). Pada permulaan abad ke-19 dan awal abad ke 20, gagasan mengenai konstitusionalisme, (kekuasaan terbatas dan jaminan hak dasar warga negara) mendapatkan perumusan secara yuridis suatu negara (Suryani & Kaswan, 2005).

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar.

Kerajaan Inggris biasa disebut negara konstitusional tetapi tidak memiliki suatu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas.

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar yang tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara (Asshiddieqie, 2005).

Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek

penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Oleh sebab itu suasana kebatinan (*geistlichenhenter grund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001 sampai tahun 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaharuan masyarakat (*tool social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan Undang-Undang Dasar hanya sebagai konstitusi politik, maka Undang-Undang Dasar ini juga berisi dasar-dasar pemikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Maka

Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik maupun ekonomi maupun sosial budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar (*rechtsidee*) (Asshiddieqie, 2005).

Sebagai hukum dasar, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Makin elastis suatu aturan, makin terbuka kemungkinan untuk menampung dinamika perkembangan zaman, sehingga Undang-Undang Dasar tidak lekas ketinggalan zaman (*veroudderd*). Namun demikian, meski perumusan Undang-Undang Dasar ini bersifat garis besar, haruslah disadari jangan sampai ketentuan yang diaturnya bermakna ganda atau dapat ditafsirkan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa (Asshiddieqie: 2005).

Secara konseptual, negara merupakan organisasi kekuasaan, karena itu negara harus mempunyai kekuasaan. Di dalam negara modern, kekuasaan itu dibentuk berdasarkan kemauan rakyat dan mendapat legitimasi dari rakyat. Konsep pemikiran tentang negara dan hukum

pada zaman *renaissance* sampai dengan abad XVIII ini merupakan cikal bakal konstitusi modern yang sejalan dengan lahirnya negara demokrasi modern. Dalam negara demokrasi modern, menurut hasil kerja komisi konstitusi MPR RI, secara konseptual ada tiga karakter utama dari suatu konstitusi, yaitu:

1. Negara (*a constitution is a supreme law of the land*).
2. Konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work for government*).
3. Konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah (*a constitution a legitimate way to grant and limit powers of government officials*) (Krisna Harahap, 2004).

Menurut K.C. Wheare dalam John Pieris menjelaskan, konstitusi adalah: kerangka hukum yang menetapkan kerangka dasar suatu negara dan mengatur tentang susunan pemerintahan. Selain itu, S.W. Couwenberg mengatakan, konstitusi adalah semua asas hukum, aturan hukum dan lembaga-lembaga yang berhubungan dengan susunan dan arah perkembangan kehidupan bersama yang terorganisasikan secara kenegaraan. Di jelaskan kemudian, hukum konstitusi merupakan basis atau landasan dari sistem hukum negara yang bersangkutan (Pieris, 2007).

Menurut Sri Soemantri menyatakan, bahwa hukum konstitusi merupakan bagian dari hukum tata negara. Oleh karena itu, hakikat konstitusi tidak lain adalah perwujudan paham tentang konstitusi atau "konstitusioanalisme", yaitu

pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak dan jaminan hak-hak warga negara maupun setiap penduduk dipihak lain. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau,
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa,
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang,
4. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin (Soemantri, 1992).

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

C.F Strong menyatakan bahwa pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa memiliki dua tujuan, yaitu:

- a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik,

- b. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa serta menetapkan batas-batas kekuasaan bagi penguasa.

Menurut Asshiddieqie Konstitusionalisme mengatur dan hubungan yang saling berkaitan satu sama lainnya, yaitu:

1. Hubungan antara lembaga pemerintah dengan warga negara
2. Hubungan antar lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya.

Maka dari itu konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

- a. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara
- b. Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya, dan
- c. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara (Asshiddieqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, 2005).

Dalam UUD 1945 pada Pasal 1 Ayat (3) menjelaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam ketentuan pasal tersebut dapat diartikan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum (*rechstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Negara hukum kerap dipautkan dengan konstitusi negara dalam perkembangannya. Hal ini terutama dalam hal pengaturan dan penegasan pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara. Keberadaan

konstitusi dalam suatu negara adalah mutlak (*conditio sine qua non*), karena tujuan dari kehadiran konstitusi adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi *Anglo Saxon* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum (Asshiddieqie, 2005).

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* dan *rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan *rule the of law* bertumpu ada sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* menurut Frderick Julius Stahl adalah :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;

2. Negara didasarkan pada teori trias politica
3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig van bestuur*)
4. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*).

Adapun konsep negara hukum *anglo-saxon rule of law* dipelopori oleh A.V Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
2. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*)
3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*) (Tutik, 2007).

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Hukum dan peraturan

perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang.

2. Pengertian dan Asas Mengenai Keadaan Darurat

Iwa Kusuma Sumantri memberi definisi hukum darurat sebagai hukum yang sengaja diadakan dalam dan untuk keadaan darurat, yakni keadaan yang sempit dan genting, keadaan yang sangat membahayakan. Menurut Sumantri hukum darurat biasanya termuat dalam undang-undang darurat. Undang-undang darurat dibuat oleh Pemerintah yang harus memenuhi syarat: keadaan mendesak; keamanan membahayakan dan mengancam terjudnya negara; untuk mengatasi keadaan dan kesulitan-kesulitan yang timbul dari keadaan bahaya tersebut; tidak ada kesempatan membuat undang-undang dengan parlemen (DPR); dan undang-undang hanya berlaku selama ada bahaya. Jika syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi maka undang-undang yang dibuat pemerintah melanggar sistem demokrasi, melanggar prinsip kerakyatan dan melanggar hak asasi manusia. Hukum darurat disusun dan berlaku untuk "mengatasi kegentingan" atau setidaknya untuk dijalankan hanya pada waktu kegentingan tersebut (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

Selain itu dari segi peristilahan, perkataan darurat itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Arab, "*dharuri*", yang biasa diartikan

sebagai keadaan yang tidak biasa atau tidak normal. Dalam bahasa Inggris, pengertian demikian diistilahkan dengan kata "emergency" atau "nood" dalam bahasa Belanda, atau "siege" dalam bahasa Perancis. Oleh karena itu, "etat de siege" dalam bahasa Perancis sama artinya dengan "state of emergency" dalam bahasa Inggris atau "staatsnood" dalam bahasa Belanda. Kadang-kadang oleh para sarjana, keadaan darurat ini biasa disebut juga dengan istilah keadaan pengecualian atau "state of exception" yang dipakai dalam pengertian yang sama dengan "state of emergency".

Secara terminologis, keadaan darurat berkaitan dengan 'emergency doctrine' yang dikutip oleh Asshiddieqie dalam *Black's Law dictionary* diartikan sebagai berikut (Asshiddieqie, 2007).

- 1) *A legal principle exempting a person from the ordinary standard of reasonable care if that person acted instinctively to meet a sudden and urgent need for aid.* (Prinsip hukum yang memperbolehkan seseorang bertindak melampaui dari standar umum, jika orang tersebut bertindak berdasarkan insting untuk membantu dalam keadaan mendesak dan penting)
- 2) *A legal principle by which consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a responsible party can consent but a reasonable person would do so.* (Prinsip hukum yang membolehkan untuk menjalani perawatan medis dalam keadaan yang sangat mengkhawatirkan baik pasien maupun pihak yang bertanggung jawab untuk mendapat persetujuan tetapi

memungkinkan setiap orang untuk melakukannya)

- 3) *The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable cause and reasonable believes that immediate action is needed to protect life or property.* (Prinsip dimana seorang polisi dapat melakukan penggeledahan tanpa adanya surat perintah penangkapan, jika polisi tersebut mempunyai sebab dan keyakinan yang beralasan bahwa diperlukannya tindakan cepat guna menyelamatkan hidup orang dan barang)

Pengertian yang pertama berkaitan dengan konsep "sudden-emergency doctrine" atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba. Pengertian yang kedua biasa dipakai di dunia kedokteran dan pelayanan medis, sedangkan pengertian yang ketiga berkenaan dengan persoalan 'emergency exception'. Pengertian yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum yang pertama dan yang ketiga mengenai penerapannya dalam norma dan pelaksanaannya di lapangan, terdapat keanekaragaman yang luas dari dulu sampai sekarang dan dari suatu negara ke negara yang lain.

Di berbagai negara, seperti Amerika Serikat, Perancis, dan di negara-negara lain, juga berkembang aneka ragam pengertian mengenai keadaan darurat itu. Kemungkinan terjadinya keadaan darurat disuatu negara juga berbeda-beda kriterianya. Apa yang di suatu negara dianggap niscaya, ditempat lain tidak. Namun, satu hal yang pasti, seberat apa pun permasalahan yang terjadi di suatu negara, sudah seharusnya dapat

diatasi dengan instrumen hukum yang ada untuk tetap menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan yang melindungi kepentingan seluruh rakyat. Sekiranya memang tidak terdapat jalan lain yang mungkin, barulah ditetapkan keadaan yang disebut keadaan darurat. Hukum yang berlaku dalam kondisi negara dalam keadaan darurat itu (*state of emergency* atau *etat de siege*) adalah hukum yang bersifat darurat yang menurut tradisi Anglo Amerika disebut '*martial law*' sedangkan dalam tradisi Prancis dan negara-negara kontinental lainnya disebut sebagai '*etat de siege*'. Hukum tata negara darurat di Belanda disebut dengan istilah "*staatsnoodrecht*".

Makna darurat (*nood*) antara kata "*staatsnoodrecht*" dan "*noodstaatsrecht*" memiliki makna yang berbeda. Perkataan "*nood*" dalam "*staatsnoodrecht*" menunjuk kepada keadaan darurat negara, sedangkan makna "*nood*" dalam "*noodstaatsrecht*" menunjuk kepada hukumnya yang bersifat darurat. Di samping itu dalam "*staatsnoodrecht*" adalah "*staatsnood*" artinya, yang dipersoalkan dalam istilah "*noodstaatsrecht*" itu adalah "hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat", sedangkan dalam istilah "*staatsnoodrecht*" negaranya yang berada dalam keadaan darurat sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam "*staatnoodrecht*" lebih luas daripada "*noodstaatsrecht*" yang hanya menyangkut huku tatanegaranya saja (Kabul Arifin, 1960).

Konsep tentang hukum tata negara darurat atau dalam keadaan bahaya menurut Herman Sihombing ialah serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Dengan demikian unsur yang harus ada dalam hukum tata negara adalah:

1. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
2. Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menganggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam keadaan atau kehidupan normal.
4. Wewenang luar biasa dari hukum tata negara darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu di pandang tidak membahayakan lagi (Siombing, 1996).

Mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam suatu peraturan darurat, yaitu:

1. Kepentingan tertinggi negara yakni, adanya atau eksistensi dari negara itu sendiri,
2. Bahwa peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu,

3. Keadaan darurat itu bersifat sementara, selama keadaan masih darurat saja dan sesudah itu diberlakukan aturan biasa yang normal dan tidak lagi aturan darurat yang berlaku,
4. Ketika dibuat peraturan darurat itu DPR atau perwakilan rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh (Jazim Hamidi, 2009).

Menurut Sihombing hukum tata negara darurat dapat dibedakan atau digolongkan menurut corak, bentuk dan sumbernya antara lain: *pertama* hukum tata negara darurat objektif (*objectieve staatsnoodrecht*), *kedua* hukum tata negara darurat subjektif (*subjectieve staatsnoodrecht*), *ketiga* hukum tata Negara darurat tertulis (*geschreven staatsnoodrecht*), *keempat* hukum tata negara darurat tidak tertulis (*ongeschreven staatsnoodrecht*). Dari sudut formal isinya, yakni dari tingkatan bahaya darurat dalam tata negara darurat itu dapat dikemukakan: hukum tata negara darurat, tingkatan darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang (Siombing, 1996).

C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Yuridis Normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian kepustakaan. Hal

ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Ibrahim, 2012).

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang mencakup:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen Ke IV
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya
 - c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4146)
 - d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723)
 - e. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236)
2. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, surat kabar, majalah, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah, jurnal-jurnal, artikel dan internet.
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang

mencakup Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya. Bahan-bahan primer, sekunder, dan tersier diluar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, filsafat dan lain sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.

4. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian tersebut, teknik pengumpulan bahan-bahan hukum yang digunakan adalah :
 - a. Studi Kepustakaan
Hal ini dilakukan dengan cara literatur, makalah, koran, dan data yang diperoleh di internet atau bahan hukum yang terkait dengan materi pembahasan
 - b. Dokumentasi Hukum
Hal ini dilakukan dengan cara mencari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang segala hal yang berkaitan dengan materi pembahasan
 - c. Analisis data yang digunakan yaitu dari jenis data yang terkumpul dilakukan analisa bahan hukum secara kualitatif, komprehensif dan lengkap, artinya dilakukan dengan menguraikan, mengidentifikasi, menyusun dan mengolah secara sistematis, kemudian dilakukan analisa dengan menjabarkan, menginterpretasikan dengan penafsiran sistematis, sosiologis, historis, dan menyusun secara

logis dan sestematis. Dari hasil yang diperoleh kemudian disimpulkan untuk menjawab terhadap permasalahan yang diteliti.

D. HASIL PENELITIAN

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan pasal 22. Pasal 12 menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Dalam arti sempit, ancaman bahaya yang dimaksud itu tertuju kepada keselamatan umum, intergritas wilayah, atau ancaman terhadap kedaultan negara. Dalam arti yang lebih luas, ancaman bahaya itu dapat tertuju kepada keselamatan jiwa, keselamatan harta benda, ataupun keselamatan lingkungan hidup, baik dalam lingkup nasional, regional, ataupun lokal tertentu. Namun, dalam arti yang lebih luas lagi, ancaman keselamatan itu dapat pula tertuju pada suatu ide, prinsip-prinsip atau nilai dinilai luhur tertentu atau yang tertuju pada suatu sistem administrasi atau efektifitas bekerjanya fungsi-fungsi internal pemerintahan suatu negara.

Syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 tidak boleh diidentikkan dengan keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Jika dianggap identik,

justru akan menimbulkan kesulitan karena Perpu hanya boleh ditetapkan dalam keadaan darurat saja. Untuk itu, pengertian ancaman bahaya sebagaimana diuraikan di atas haruslah dibedakan dengan jelas antara pengertian sempit, pengertian yang luas, serta pengertian yang paling luas, keadaan darurat atau keadaan bahaya yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945 adalah keadaan yang tingkatan bahayanya tergolong kepada pengertian sempit atau pengertian luas.

Sementara itu, keadaan kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah keadaan yang tingkat ancaman bahayanya tergolong kepada pengertian ketiga. Dengan demikian, keadaan yang tingkat ancamannya tergolong ke dalam pengertian ketiga atau paling luas ini, tidak dikategorikan oleh UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 1959 sebagaimana keadaan darurat atau keadaan bahaya dalam arti yuridis. Oleh karena itu, eksistensinya tidak memerlukan tindakan deklarasi atau proklamasi terlebih dulu dari pemerintah untuk memberlakukannya (Asshiddieqie, 2007).

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan di antara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 12 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*), sedangkan Pasal 22 berada dalam ranah (*domain*) pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menyatakan

kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan "*declaration of a state of emergency*" berada di tangan Presiden selaku kepala negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaannya, dan tata cara mengakhirinya, harus terlebih dahulu diatur dengan undang-undang atau setidaknya diatur dalam undang-undang (*bij de wet geregeld of in de wet geregeld*), tidak boleh dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang. Sementara itu, materi yang diatur dalam Pasal 22 berada dalam ranah fungsi kekuasaan legislatif, yaitu mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu adanya hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.

2. Keadaan dan ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud dalam Pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau ihwal yang memaksa seperti yang dimaksud Pasal 22. Akan tetapi, alasan kegentingan yang memaksa menurut Pasal 22 tentu tidak selalu merupakan keadaan bahaya seperti yang dimaksud dalam Pasal 12. Artinya, keadaan atau ihwal kegentingan

- memaksa menurut Pasal 22 itu lebih luas cakupan maknanya dari pada keadaan bahaya menurut Pasal 12. Dalam setiap keadaan bahaya, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
3. Ketentuan mengenai "*keadaan bahaya*" yang ditentukan dalam Pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*), sedangkan "*kegentingan yang memaksa*" dalam pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Di satu pihak ada unsur "*reasonable necessity*", tetapi di pihak lain terhadap kendala "*limited time*".
 4. Pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengahiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu). Dengan perkataan lain, Pasal 12 UUD 1945 mengatur penilaian yang bersifat objektif dari Presiden apakah suatu situasi dan kondisi

negara telah berada dalam keadaan bahaya atau tidak berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang telah ditentukan dalam undang-undang. Sementara itu, Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

Sebagaimana telah dipaparkan pada di atas sebelumnya, banyak peristiwa atau kejadian luar biasa yang menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal menjadi tidak berdaya dan tidak lagi efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan pembentukannya. Kejadian-kejadian tersebut mengandung dan mengakibatkan hal-hal yang mengancam dan membahayakan sehingga kondisi yang normal tidak dapat bertahan. Ancaman yang membahayakan itu sendiri beraneka ragam bentuk dan coraknya, yang berbeda-beda dari kasus satu ke kasus yang lain pada suatu waktu ke waktu yang lain, dan juga dari satu tempat ke tempat yang lain. Untuk menghadapi berbagai potensi gangguan dan ancaman dimaksud, maka untuk pertama kali, Pemerintah Republik Indonesia membentuk satu

undang-undang tersendiri, yaitu UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya yang kemudian di perbahurui dalam Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 dan terakhir di perbarui dalam Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Prp tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya meyakinkan:

- a. Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:
- b. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- c. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- d. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Ada tiga unsur penting yang memberikan dasar logis untuk

diberlakukannya keadaan darurat yaitu:

1. Adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity*)
2. Adanya faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat*)
3. Dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time*)

Qurrata Ayuni mengatakan sejumlah permasalahan hukum yang muncul dari Perpu Nomor 23 Tahun 1959 antara lain yaitu dalam penjelasan Pasal 1 menyebutkan bahwa "Penilaian peristiwa-peristiwa yang tersebut dalam ayat 1 sebagai alasan yang membolehkan keadaan bahaya dapat dinyatakan, diserahkan semata-mata kepada Presiden; maka hakim tidak dapat menguji sebuah pernyataan keadaan bahaya apakah itu menurut hukum atau tidak". Ketentuan tersebut tentu bertentangan dengan aturan yang membolehkan sebuah keputusan presiden untuk diuji di pengadilan Tata Usaha Negara (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

Kemudian undang-undang lain yang mengatur tentang keadaan darurat yaitu Undang-Undang 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana dalam Pasal 1 ayat (2) menyebutkan "bahwa bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor". Sedangkan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan "Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan

wabah penyakit. Dan Pasal 1 ayat (3) menyebutkan Bencana Sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial anarkelompok atau anarkomunitas masyarakat, dan teror.

Selain Perpu Nomor 23 Tahun 1959 dan tentang Keadaan Bahaya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa "Keekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menagkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Berkaitan dengan penetapan keadaan darurat terdapat perbedaan antara Perpu Nomor 24 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Perpu 23 Tahun 1959 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 penetapan keadaan darurat berada pada pemerintah pusat dalam hal ini presiden sedangkan Undang-Undang 24 Tahun 2007 deklarasi/penetapannya dapat dilakukan oleh Presiden dan Kepada daerah sesuai dengan skala bencana.

Menurut Asshiddieqie bahwa penetapan status darurat bencana dan perubahannya adalah persoalan hukum yang serius sehingga seharusnya langsung ditangani oleh

Presiden selaku kepala negara. Hal kedaruratan seharusnya tidak dikaitkan dengan desentralisasi namun harus di tangani langsung oleh Kepala Negara dikarenakan hanya Kepala Negara yang berhak mengubah status hukum dari keadaan normal menjadi keadaan darurat (Yasin, www.hukumonline.com, 2019).

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam dua pasal, yaitu pasal 12 dan pasal 22. Pasal 12 menyatakan "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan pasal 22 Ayat (1) menyatakan, "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Keadaan darurat berkaitan dengan keadaan objektif di luar subjektifitas pejabat yang menilai, sedangkan kegentingan yang memaksa membuat hal-hal yang berkaitan dengan penilaian dari sudut penilaian subjektif pejabat yang menilai. Misalnya apabila dikatakan bahwa negara berada dalam keadaan perang, maka yang dimaksud adalah fakta-fakta yang secara nyata memang menunjukkan bahwa negara sedang diserang oleh pasukan musuh. Kenyataan-kenyataan dari sudut objeknya inilah yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945.

Sementara itu, yang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 adalah sifat-sifat kegentingan mendesak yang memaksa pejabat untuk bertindak segera guna mengatur hal-hal yang diperlukan dalam mengatasi keadaan objektif yang terjadi yang

mengakibatkan timbulnya kegentingan yang memaksa itu. Oleh karena itu, Pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai keadaan yang bersifat objektif, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 mengatur mengenai tindakan pengaturan yang harus dilakukan oleh Presiden atas dasar penilaian subjektifnya mengenai keadaan negara

Disarankan bahwa perlu disediakan berbagai perangkat hukum positif yang sejak semula mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak biasa tersebut atau keadaan yang tidak normal tersebut agar fungsi-fungsi organ negara tetap berjalan sebagaimana mestinya.

F. DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Asshiddieqie, J. (2003). *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Symposium Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Kehakiman dan HAM.
- Asshiddieqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Asshiddieqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ibrahim, J. (2012). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media.
- Jazim Hamidi, & L. (2009). *Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan*

Keadaan Darurat dalam Suatu Negara. *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 46.

- Kabul Arifin, S. d. (1960). *Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Keadaan Bahaja Sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif dan Latar Belakangnya*. Jakarta: Bappit Pusat Permata.
- Pieris, J. (2007). *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendikia.
- Projodikoro, W. (2004). *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Siombing, H. (1996). *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Soemantri, S. (1992). *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Soemantri, S. (2004). *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen 1945*. Jakarta: Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur In-Trans.
- Suryani, E., & Kaswan. (2005). *Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa Bandung*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Tutik, T. T. (2007). *Eksistensi, Kedudukan, dan Wewenang Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- ### 2. Internet
- Yasin, M. (2019, April 23). *www.hukumonline.com*. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cbe8b53690fd/i-staatsnoodrecht-i-dalam-pandangan-tiga-tokoh-hukum>

Yasin, M. (2019, April 19).

www.hukumonline.com. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat?page=2>

Yasin, M. (2019, April 15).

www.hukumonline.com. Diambil kembali dari

www.hukumonline.com:
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5cb7dd8f09254/3-aturan-ini-jadi-rujukan-utama-dalam-hukum-tata-negara-darurat?page=2>

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen Ke IV

Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4146)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 66,

Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236)

CLIMATE CHANGE:

FUNDAMENTALS AND REGULATION OVERVIEW IN INDONESIA ¹

PERUBAHAN IKLIM: FUNDAMENTAL DAN ULASAN PERATURAN DI INDONESIA

Desy Maritha²

Email: marithadesy@gmail.com

ABSTRACT

From its trending phenomenon, climate change adaptation and mitigation becomes mainly discussed in global discourse, including from the fundamental and law perspective. This article aims to elaborate descriptively the fundamentals concept of Climate Change Adaptation and Mitigation. Moreover, the research method of this paper is normative and empirical law study, to examine the implementation of regulation enforcement in conceptual and factual. First section, the paper describes the fundamental of climate change. Second section, explains the previous researches regarding climate change adaptation and mitigation, and lastly elaborates the regulatory framework and list of the regulation enforcement in Indonesia. In addition, it also provides the historical overview of first Ratification, Presidential decree, the instructions of Ministry of Environment and Forestry. The History began since the ratification of law products from United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992, Kyoto Protocol, Bali Roadmap and several regulations regarding the Climate change management and control.

Keyword: Climate Change, Adaptation, Mitigation, Environment management

ABSTRAK

Dari fenomena saat ini, adaptasi perubahan iklim dan mitigasi menjadi isu global yang krusial saat ini, termasuk dari konsep dasar dan perspektif hukum. Artikel ini bertujuan untuk mengelaborasi secara deskriptif tentang konsep fundamental dari adaptasi perubahan iklim dan mitigasi. Metode penulisan artikel ini menggunakan metode normatif empiris, dengan melihat implementasi perubahan iklim secara konseptual dan faktual. Pertama, artikel ini menjelaskan konsep dasarnya, kedua mengungkapkan beberapa hasil dari penelitian terdahulu terkait dengan perubahan iklim, dan pada bagian ketiga mengelaborasi ratifikasi, dan peraturan yang ada terkait dengan perubahan iklim di Indonesia. Selanjutnya, artikel ini juga memberikan informasi terkait dengan perjalanan inisiasi peraturan perubahan iklim yang diratifikasi dalam konvensi PBB tentang Perubahan Iklim, Kyoto protocol, Bali Roadmap dan beberapa peraturan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Kata Kunci: Perubahan Iklim, Adaptasi, Mitigasi, dan Manajemen Lingkungan

¹ Diterima 18 Mei 2020. Direvisi 02 Juni 2020

² Pegawai Puslatbang KHAN LAN RI

A. INTRODUCTION

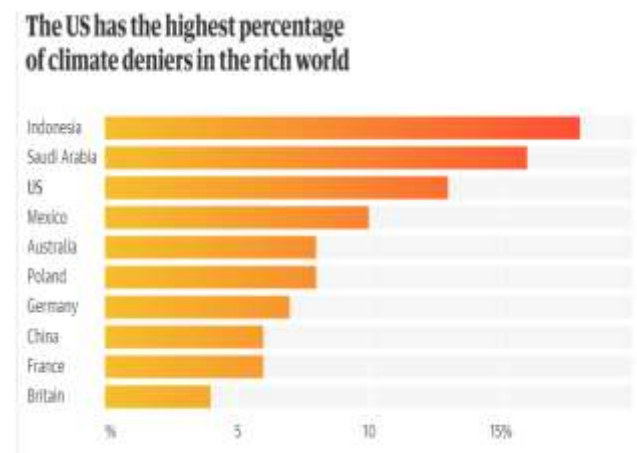
Climate change undoubtedly becomes crucial issue at the present days, since it threatens the existence of human and natural environment. Since the Industrial revolution began on 1750, it has been scientifically proven that anthropogenic emissions of greenhouse gases (GHGs) are changing the earth's climate disastrously, due to the incremental of human activities (Clarich and Impinna, 2016). This condition also impacted substantially to climate change by increasing carbon dioxide (CO₂) and other heat-trapping gases to the atmosphere.

Until recently, many studies have argued that the costs for combating climate change are more damaging to economic prosperity than the potential benefits. According to the several researches, we still rely on carbon fuels for 85% of all the energy our world burns every year, and resulted in the amount of warming pollution up in the atmosphere traps extra heat energy (IPCC, 2007).

United Nations stated, that the Climate change is the one of the most global threatening issue in the latest century (UNFCCC, 2015). Climate change is defined as a long term continuous change in average weather conditions or the range of weather; effects include physical responses such as change in surface temperatures, extreme weather conditions such as droughts and floods, storms, sea level rise among others (Hansen and Sato, 2016). In addition, the impact of climate change is directly perceived by many countries around the world, particularly Indonesia. Climate change issues become the crucial subject in

many local, national and international level of conventions and conferences.

Indonesia is one of the tropical countries with the highest level of the biodiversity (Hilman, 2009). Those resources, including the forest, water resource and the sea have given millions of income to the citizens. However, the natural resources and the environment is undergoing the high pressure impacted by the human activities in all sectors, which directly and indirectly contributed to the global warming.



Graph 1

Source: YouGov/ The Guardian (2019)

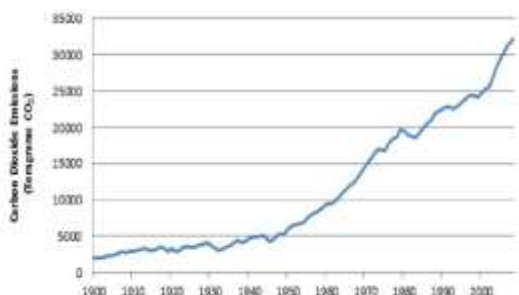
The graphic portrayed that Indonesia is in the highest rate of proportion of people 1doubtful on manmade climate change. Most Indonesian accepted the statement "climate is changing, but human activity is not responsible at all" (The Guardian, 2019). As Reported by researchers, Indonesian denial regarding the climate change issue triggered by their preference to deliberate about racial and gender issues instead of environmental issues (Renaldi, 2019). In addition, it is supported by the Walhi (2019), that during the 2014 and 2019 elections, tendency of media in Indonesia to

concern more on politicians and religious debate. The president candidates also did not consider the climate change issues as the priority to the nations in the previous presidential election.

Indonesia geographically is the biggest archipelago located in the tropics, with the existence of small and large islands which are so vulnerable to the natural disasters impacted by the climate change. While high risk of disasters due to the climate change becomes the major problems at the present days. According to Kompas (2002), Indonesia is at the ninth place as the Carbon dioxide contributors: 2,4-2,6 %. Furthermore, the experts predict that the emission keep increasing in 2030 and the tendency of this acceleration literally impact on temperature raising until 6 degree at the end of 21 century. In fact, this issue is getting more urgent that threaten the future environment and ecosystem balance.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 2007 portrayed as the hottest years in the latest 12 years, due to the raising of total temperature since 1850. Based on this result, the average of global ocean keep increasing from 2001 until 2005, 0,76' degrees. In addition, IPCC also reported human activities impacted in global warning issue, and will keep raising with no exception.

Carbon Emission Movement



Graph 2

Source: Boden, T.A., G. Marland, and R.J. Andres, *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions* (Carbon Dioxide Information Analysis Center, OakRidge National Laboratory, U.S. Department of Energy: Oak Ridge, 2010).

The significant movement of Carbon dioxide concentration in the atmosphere since 1960 depicted on above graphic. Indonesia is one of vulnerable countries impacted by most of disasters, related to climate change, particularly flood and landslide in last decade. As reported by several valid data, from 2003-2005, 1429 disasters and approximately 53,3 percent connected to hydro-meteorology (Bappenas and Bakornas (2006) Almost 24 small islands have lost including:

1. 3 islands in Aceh Province
2. 3 islands in South Sumatra Province;
3. 3 islands in Papua Province, and
4. 5 islands in Riau Islands Province.

Climate Change Concept and Adaptation

Indonesia is one of the country which has low level of resistency regarding the catastrophe. In the last decade, there are 1.429 catastrophes listed in Bappenas and Bakornas (2006). Additionally, 53,3 percent of the events related to the hydro-meteorology system. This condition is assumed closely connected the existence of greenhouse gasses. With no any responds for fighting climate change, greenhouse gasses concentrate will gradually increase, predicted two till three fold than before in 2025.

Epistema institute (2012) on the climate change prosiding pointed out that global warming is the biggest contributor for the climate change.

According to IPCC report, there are several causes of global warming:

1. CO₂, Metane , and so forth;
2. Natural sources, (eruption, Biological Process, and organic material decomposited); Activity (fossil burnt, elctricity power, transportation, industry process, deforestation, etc).

Another essential issue related to the climate change is inequality of the distribution of resources in entire world (Epistema Institute, 2010). The impact of climate change resulted on several natural issues, including temperature increase.

IPCC (2007) confirmed that human activity is the major cause of the climate change, especially in the last 50 years. The influence of human appears from the increase in emissions of greenhouse gases (carbon dioxide, methane, nitrogen oxides, and a number of industrial gases) from human activity. The highest in history and unprecedented since 800.000 years ago gas concentrations CO₂ are now 40 % higher than the pre- industrial era. The raising of this number mainly due to the burning of fossil fuels and deforestation. Furthermore, the human activity is also detected from ocean warming, changes in rainfall, melting galciars, and ice cover in the Arctic, as well as the occurence of a number of extreme climates on earth.

Particularly in Indonesia, power is the most extreme occurred that disrupted economic activity. Farmersand fishermen can no longer determine the planting, harvests and a sail that can produce optimal catch. Floods and droughts have occurred everywhere and the incidence of tidal sfloods also has been more often

experienced by city communities located on the seafront. The heat wave (El Nino) which caused peat fires and the wet wave (La Nina) which caused flooding has experienced a change in time. If the greenhouse gas emissions and global warming continues, then in the absence of a serious effort to reduce emissions of gases greenhouse, the global temperature will tend to rise more than 2 ° C over the century, next even up to 5 ° C. The risk of some extreme events, especially heat waves and heavy rain, is expected to increase further in the coming decades. The levels of Global sea is expected to increase, reaching 0.26 to 0.81meters at the end of this century and will continue to increase in centuries. The coming Climate change impacts will increase as events continue climate change. Most aspects of climate change will last for centuries even if greenhouse gas emissions can be stopped. Most of the impacts of climate change events are irreversible.

Climate change Adaptation Agenda

Fighting the climate change has become one of the goals for Indonesian Sustainable Development Goals (SDG's) stipulated in National Midterm Development Plan 2014-2019. Indonesia has voluntarily commits to decrease the greenhouse gas emissions through the Presidential decree 61 Year 2011 and 33 Regional action plannings and recorded in Governor regulation. The implementation of the climate change adaptation and mitigation plan in various aspect related, imposed in across area program in RPJMN 2015-2019 with a taget in depreciating greenhouse gases around 26 percent in 2019 and

improving regional security of the climate change.

The fact that the climate has warmed is hard for humans to actually experience first hand, and we certainly can't see carbon in the air with our own eyes. For most of us, climate change manifests itself and affects our lives through heatwaves, storms, wildfires, floods and droughts. However, this does not mean that all extreme weather events are being made stronger or more frequent. The role played by climate change compared to other drivers of extremes - whether natural variability in weather systems, or man-made drivers such as deforestation - strongly depends on the type of extreme event and the part of the world and season they are happening in. Attribution of scientists aimed to quantify weather and to what extent human-induced climate change alters the likelihood and intensity of extreme weather events. In some cases, like heat waves in European summers, it's a real game-changer. The European heatwave in July 2019, for example, was made up to 100 times more likely due to climate change. In other cases, analysis shows that the role of climate change was very small - for example recent droughts in Brazil were mainly driven by other factors.

And in some cases we do not know, either because the data and tools we currently have are not sophisticated enough to quantify the role of climate change - as was the case for droughts in East Africa - or because no study has been undertaken. This is the case for many extreme weather events occurring around the world, because attribution studies are still relatively rare and heavily skewed

towards events happening in the developed world.

B. RESEARCH METHOD

This paper aims to address and explore the climate change regulation journey and history, till the latest update, particularly in global and national context. This paper entitled "climate change Adaptation: fundamentals and regulation history in Indonesia" is normative and empirical study. Referring to Puslatbang KHAN (2019) normative empirical study has purpose to assist the positive implementation of regulation enforcement factfully, and the combination of law normative studies and empiricall law research. This paper also uses primary materials consist of International regulation, agreement, ratification and decree related to the climate change mitigation and adaptation, environment management and deforestation. Moreover, secondary materials used to analyse several journals and documents to classify in term of descriptive analysist.

This article uses descriptive qualitative method to elaborate the development of climate change regulations and policy, and also to answer the effectivity of existing law enforcement related to climate change adoption and mitigation in Indonesia. After revealing the answer for the research question, there will be discussion and recommendation regarding the policy, particularly in Indonesia.

Literature Review

Wijoyo and Prihatiningtyas (2016) in his studies stated that as an effort to achieve the climate change

program mitigation, real actions based on the capability of each countries is required. Capacity building is the essential of “means of implementation” which determined the succeed of the atmosphere protection programs.

Forqan (2009) on his research entitled “Global Warming, Global Scheme and the Implication to Indonesia” reported that Forests have contributed to climate balance, reducing pollution, reducing, absorbing CO₂ and reducing global warming. In recent years forest looting or illegal logging in forest areas has been rife everywhere as if out of control. The threat of forest destruction will obviously cause enormous negative impacts due to the elnino effect of forest loss, especially in many areas that have large ecological and biodiversity functions. The Forestry Department Planology Agency, through satellite imagery, shows that the area of land that is still forested or that is still covered by trees in Java in 1999/2000 is only four percent. This area is mostly a catchment area in a watershed (DAS). Additionally, an investigation by International centre for International Forestry research (CIFOR) found that from the conversion of peatlands alone (the number of peatlands in Indonesia reaches 22.5 million hectares and almost half is already damaged), Indonesia releases 1,100 million tons of carbon dioxide (CO₂) in the air yearly. This is the same as all German emissions. This resulted in Indonesia emerging as the country with the third largest greenhouse gas emissions in the world after the United States and China. Deforestation, forest fires and

drainage of peat are mentioned as the main causes of Indonesia's emissions.

A study by Amelina (2014) affirmed that Indonesia's commitment for supporting and contributing to climate change mitigation and adaptation efforts can be seen from the ratification of international environmental law instruments including the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) through Law No. 6 of 1994 concerning Ratification of the United Nations Framework Convention on Climate Change; and the Kyoto Protocol through Law No. 17 of 2004 concerning the Ratification of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change which is a form of commitment of the Indonesian State in supporting the legal efforts of developed countries in reducing carbon emissions production, one of which is by mitigation cooperation called Clean Development Mechanism (MPB). As revealed by Amelina (2014), the regulation ratification products regarding the climate change mitigation in Indonesia, consists of: 1. United Nations Framework Convention on Climate Change, 2. Kyoto Protocol, 3. Reducing Emissions from Deforestation dan Forest Degradation (REDD), 4. Reducing Emissions from Deforestation dan Forest Degradation plus (+REDD), 5. Presidential Decree Number 61/ 2011, National Action Plan to Reduce Greenhouse Gas (GHG) Emissions Indonesia.

C. DISCUSSION AND RECOMMENDATION

The International Regulatory Framework for Climate Change

The climate change policy imposing has begun since 1979 in *The First World Climate Conference* which firstly initiated to identify climate change as an urgent global problem. This conference eventually produced a declaration for inviting all government around the world to involve and find the solution for climate crisis. Furthermore, World Climate Programme which is administered by World Meteorological Organization (WMO), United Nations Environment Programme (UNEP) and International Council of Scientific Unions (ICSU) and was followed by the holding of Intergovernmental conference on Climate Change Issues.

In 1988, in Toronto conference, held international debate participated by 30 participants from 46 countries, which ultimately recommended establishing a comprehensive global framework convention as an effort to protect the atmosphere. Following the proposal submitted by Malta, the UN General Assembly addressed the issue of climate change for the first time by adopting Resolution 43/3. WMO and UNEP formed the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), to examine the changes in the world that have occurred, estimated the impact they have caused and proposed strategies to mitigate them.

In mid 1990, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) published the first Assessment Report on the state negotiations under the United Nations General Assembly on a Climate Change Convention. In December 21st, 1990 UN General Assembly.

1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

IPCC (2011) stated that UNFCCC is an agreement that purpose to stabilize the concentration of GHGs in the atmosphere, at a level that does not endanger the life of organisms and allows adaptation of ecosystems, so that it can guarantee the availability of food and sustainable development. The UNFCCC is a manifestation of the global community's commitment in dealing with the effects of climate change. The UNFCCC is a national agreement resulting from UNCED in 1992 in Rio de Janeiro (the Earth Summit). The UNFCCC is a national agreement resulting from UNCED in 1992 in Rio de Janeiro (the Earth Summit). The work program of the UNFCCC is the holding of the Conference of the Parties (COP) which also resulted in the existence of other instruments in order to cope with the effects of climate change (United Nations Conventions on Climate Change, 2011).

In 1994 Indonesia already had an additional notion of mitigation, namely Law 6/ 1996 concerning Ratification of the climate change convention. What happens to our society is that even though the regulation were born after the emergence of the Climate Change Convention, it have not adequately accommodated climate change issues. Moreover, Law number 24 of 2007 regarding Disaster management, claimed that there is not a single word about "climate" or "climate change". This means that the disaster referred to this Law is a general disaster, not specific to 'climate-related disasters'. Perhaps because the birth of this law

was triggered by the tsunami in the province of Nangroe Aceh Darussalam in 2004. The tsunami disaster caused by the movement of tectonic plates under the surface of the earth.

Law of the Republic of Indonesia Number 27 of 2007 concerning Management of Coastal Areas and Small Islands. In this law, all the terms 'mitigation' are only related to disaster, and in no way associated with efforts to reduce GHG emissions (under the understanding of the UNFCCC). As a negative effect of this misunderstanding, some people think that our oceans are able to absorb Carbon Dioxide, which is a major cause of global warming and climate change, in the atmosphere very significantly, by using the term 'mitigation' in Law No. 27 / 2007 (Santoso, 2015).

Meanwhile, the term 'adaptation' in the UNFCCC is defined as an effort to adapt to a changing climate system. Therefore, efforts to reduce the impact / risk of climate change, including disaster management, in the context of climate change / UNFCCC, fall into the category of climate change adaptation. Because the activity enters into understanding: adjusting to changing natural conditions (which may be caused by climate change).

2. Kyoto Protocol

In order to implement the objectives of the Climate Change Convention to stabilize GHG concentrations so as not to disrupt the system climate, at the third meeting of the Conference of the Parties (COP-3) held in Kyoto, Japan in 1997, a consensus was reached in the form of a decision (Decision 1 / CP.3) to adopt the Kyoto Protocol to the United

Nations Framework Convention on climate change. The Kyoto Protocol is the basis for industrialized countries to reduce their combined greenhouse gas emissions by at least 5 percent from 1990 levels prior to the 2008-2012 period (UNFCCC, 2013).

This legally binding commitment aims to restore the tendency to increase emissions historically starting with these countries 150 years ago. The Kyoto Protocol places a heavier milestone on developed countries, based on the principle of common but differentiated responsibilities, which legally imposed on February 16, 2005 and ratified by 192 countries, except United States.

In general, the Kyoto Protocol can be grouped into several main discussion groups (Amelina, 2014). The First Group is the initial part of the Kyoto Protocol which regulates in detail both the definitions that will be used in implementing the protocol. The second group, contains provisions regarding the commitment of the parties in the framework of implementing emission reductions. This section on the one hand regulates in general the tasks of all countries to carry out the commitments that have been determined. On the other hand, this section also provides guidance on how to reduce emissions that can be done specifically by developed countries by providing financial assistance to developing countries in order to carry out their specified commitments. Third Group regulates several market mechanisms that can be used in efforts to reduce greenhouse gas emissions. The Protocol Kyoto explicitly regulates 5 (five) mechanisms that can be used systematically, namely meeting targets

together (Join Implementation), Clean Development Mechanism (CDM), Emissions Trading (ET), and the formation of financial assistance.

3. Bali Road Map

In its latest development, the 13th UNFCCC held in Nusa Dua Bali at the end of 2007 also carved a step forward. After holding two meetings consecutive weeks, finally all delegations from 190 countries agreed on a consensus to suppress the pace of climate change. The decision was received surprisingly after the United States delegation finally agreed to accept the consensus as outlined in the Bali Road Map (Pawe, 2017).

From the beginning, the meeting in Bali was designed to discuss the points of proposals relating to climate change regulation post 2012 (the reduction in GHG emissions) for the second period. This turned out to divert discussion of the responsibilities of developed countries to reduce emissions (GHGs) by 5% in 2008-2012 (first period commitment in the Kyoto Protocol).

Since there is no an explicit and clear direction, the commitment for the first period, determined and expected results are not discussed. This is due to some developed countries are declined to reduce their national GHG emissions and to complete their commitment in providing funds and technology transfer. Moreover, the developing countries can also move towards climate-friendly development, by regulating the commitment of the post-2012 period as top priority of the government policy (Salim, 2009).

4. Paris Agreement 2015

To streamline the implementation of the Climate Change Convention, at the 2007 COP-13 meeting in Bali,

Indonesia, the Bali produced Action Plan, which among them agreed on the establishment of The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under The Convention (AWG-LCA). The AWG-LCA aims to streamline the framework of cooperation long-term until 2012 and after 2012. In accordance with the COP-17 2011 decision in Durban, South Africa, the Ad Hoc Working Group was formed on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), with the mandate to develop protocols, other legal instruments under the convention that applies to all parties (applicable to all Parties), which must be completed no later than 2015 at the COP-21 meeting.

The 21st meeting of the UNFCCC Parties or COP21 / CMP11 UNFCCC has agreed to adopt a series of decisions including Decision 1 / CP.21 on Adoption for the Paris Agreement as the main outcome. The Paris Agreement reflects the equality and principle of shared responsibility which is differentiated according to the capabilities of the state parties, taking into account the different national conditions.

The Paris Agreement is effective 30 days after it has been ratified by at least 55 parties to the convention whose total emissions are at least 55 percent of the total global greenhouse gas emissions. The Paris Agreement itself is open for signature for one year from April 22, 2016 to April 21, 2017. To demonstrate commitment with a strong political willing, the Indonesian government has signed the Agreement Paris on the first occasion on April 22, 2016 in New York

5. Law Number 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management (PPLH Law)

One form of follow-up to the ratification process that has legally implemented with national legal instruments, among others, can be seen by integrating climate change considerations into the Protection and Management Action of Living environment. This is at least stated in the preamble item which states that the current phenomenon of increasing global warming has resulted in climate change so that it worsens the decline in the quality of the environment because it is necessary to protect and manage the environment.

Provisions on climate change are scattered in several sections and articles of the PPLH Law. In the consideration section, the PPLH Law states that increasing global warming results in climate change, thus worsening the deterioration in the quality of the environment. Concerning climate change is emphasized in the general explanation of the PPLH Law which states that Indonesia is in a position that is very vulnerable to climate change.

6. National Action Plan on Climate Change in 2007

In 2007, the Ministry of Environment issued the National Action Plan on Climate Change (RAN-PI), a legal document containing directions for institutions in order to mitigate climate change. This document also contains various coordination steps that need to be taken by the government, related to efforts to tackle climate change. RAN-PI specifically includes an action plan related to the Landsector Use, Land Use Change Forestry (LULUCF),

which is divided into three target categories, first is the target of reducing emissions and increasing carbon sequestration capacity.

According to RAN-PI the emission reduction from the forestry sector will be done through eradicating illegal logging, preventing forest fires, cutting sustainable tree, strengthening the management of conservation areas and arranging policy directions for implementing Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD in Rinaldy, 2011). As reported by Ministry of environment and forestry website (ditjen PPI, 2020), the regulation, agreement and ratification regarding climate change has published transparently via website. The Directorate General of Climate Change Control (DJPPPI) is one of the work units of the Ministry of Environment and Forestry that deals with climate change, especially in the implementation of mitigation, adaptation, reduction of greenhouse gas emissions, reduction and elimination of ozone depleting substances, resource mobilization, greenhouse gas inventory, monitoring, reporting and verifying climate change mitigation actions and controlling forest and land fires. With the establishment of DJPPPI as implemented of Presidential Decree number 16 Year 2015, becomes a new hope for the implementation of climate change control activities that are well managed in supporting the development objectives in the field of environment and forestry.

Table 1 listed the publisher Law, Government Regulation, Presidential Decree and the Instructions of the Ministry of Environment and Forestry.

Law	Regarding
Law No. 16 Year 2016	Ratification of the Paris Agreement to the Nations Framework Convention on Climate Change (Paris Agreement on the Framework Convention of the United Nations Concerning Climate Change)
Law No. 32 Year 2009	Concerning Environmental Protection and Management (underpinning Climate Change is under the Ministry of Environment and Forestry)

Government Regulation	Regarding
PP No.46 Year 2017	Regarding Environmental Economic Instrument

Presidential Decree	Regarding
Presidential Decree No 16 Year 2015	Ministry of Environment and Forestry Directorate General of Climate Change Control
Presidential Decree No 77 Year 2018	Managemet of Environmental Funds

Regulation / Decree of the minister of Environment and forestry	About
P.13 / Menlhk / Setjen / OTL.0 / 1/2016	Organization and Work Procedure for Climate Change and Forest Fire Control
Agency P.18 / Menlhk-II / Secretariat General / 2015	Ministry of Environment and Forestry Organization and Work Procedure
P.32 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 3/2016	Forest and Land Fire Control
P.33 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 3/2016	Guidelines for Action Planning Climate Change Adaptation
P.84 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 11/2016	Climate Village Program

SK.777 / Menlhk / Setjen / OTL.0 / 10/2016	Steering Team for the Preparation of the Third National Communication Document for the Framework Convention of the United Nations Concerning Climate Change
SK.282 / Menlhk / Setjen / PLA.1 / 6/2017	Map of Forest and Land Fire Areas in 2015 and 2016
P.70 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 12/2017	Procedures For Implementation Of Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation, Role Of Conservation, Sustainable Management Of Forest And Enhancement Of Forest Carbon Stocks
P.71 / Menlhk / Secretariat / Kum.1 / 12/2017	National Registry System Operation Of Climate Change Control
P.72 / Menlhk / Secretariat / Kum.1 / 12/2017	Guidelines For Implementation Of Measurement, Reporting And Verification Of Action And Resource Control Climate Change
P.73 / Menlhk / Secretariat / Kum.1 / 12/2017	Guidelines For The Implementation And Reporting Greenhouse Gas Inventory Of National
P.7 / Menlhk / Secretariat / Kum.1 / 2/2018	Guidelines For The Study Of Vulnerability, Risks, And The Impact Of Climate Change
P .8 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 2/2018	Technical Criteria Of Health And Emergency Status Of Fire Forestfor
P.9 / Menlhk / Setjen / Kum.1 / 3/2018	And / Or Information Fieldfixed Proceduresand / Or Information Field Fixedforest And Land Fire
SK.344 / Menlhk / Setjen / OTL.2 / 5/2016	Team For Development Of Legal Implementation On The Ratification Of Paris Agreement On Climate Changeon Climate Change
SK.679 / MENLHK / SETJEN / KUM.1 / 12/2017	Monitoring Implementation Of Implementation Of Contributionsnationally Determined Contribution - Ndc

P.73 / MENLHK / SETJEN / KUM.1 / 10/2019	Qualify Framework Indonesian National Ikasi And Certification Of Work Competency For Refrigeration Techniques And Air Procedures
------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

RULES / DECREE / INSTRUCTIONS OF DIRECTOR GENERAL OF CLIMATE CHANGE CONTROL

DOCUMENT	About
SK.25 / PPI / SET / KUM.3 / 12/2016	The establishment of the Working Group Document Preparation Third National Communication Convention of the United Nations Framework on Climate Change (Third National Communication-UNFCCC
P.1 / PPI / SET / KUM.1 / 2/2017	Regarding Guidelines for Implementing Climate Village Program
P.1 / PPI / SET / KUM.1 / 1/2018	Guidelines for Evaluation of Expert Registration Registration Related to Adaptation Climate Change
P.2 / PPI / SET / KUM.1 / 1/2018	Concerning Facilitation Guidelines for Preparing Climate Change Adaptation Plans in the Regions
P.3 / PPI / SET / KUM.1 / 1/2018	Formation and Development Community Concerned About Fire
SK.6 / PPI / SET / KUM.1 / 3/2018	Cross-Map Function Map 07 Climate Change Control
P.5 / PPI / SET / KUM.1 / 12/2017	Guidelines for Calculating Gas Emissions Greenhouses for Community Based Climate Change Mitigation Action
P.3 / PPI / SET / KUM.1 / 7/2016	Procedures for Assessment and Determination of Sustainable Wana Appreciation Recipients Category Manggala Agni and Fire Concerned Community
P.3 / PPI / PKHL / Keu.1 / 9/2017	Activity and Cost Standards in the Field of Forest and Land Fire Control in 2018
SK.24 / PPI / SET / PPI.0 / 7/2017	Concerning the Secretariat and Technical Team of Village Climate Program
SK Director General PPI Decree No. 8 of 2019	Concerning the Establishment of Subnational FREL

INS.1 / PPI / SET / SET.0 / 7/2019	Instruction of the Director General of Climate Change Control on the Prohibition of Using Plastic or Styrofoam Drinking Water and Food Packaging and Disposable Plastic Bags in the Directorate General's Scope Climate Change
ControlP.4 / PPI / SET / KUM.1 / 11/2019	Director General of PPI Regulation on Guidelines for Identification of Ecosystem-Based Climate Change Adaptation
P.3 / PPI / SET / KUM.1 / 4/2020	Director General of PPI Regulation concerning Organization and Working Area of Manggala Agni

Table 1

Source: ditjenppi, 2020

(<http://ditjenppi.menlhk.go.id/peraturan-perundangan.htm>)

Conclusion and Recommendation

From the review above, it can be seen how the current phenomenon of climate change is becoming a global threat. The impact of all this maybe Not immediately felt by us at this time, but we still have the responsibility to our children and grandchildren to carry out sustainable development (sustainable development) as the successor to the earth.

Mitigation efforts on climate change in terms of controlling greenhouse gas emissions have been poured into several forms of legal instruments. Starting from legal instruments International include the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) as the parent of arrangements international legal, the Kyoto Protocol, the Bali Road Map and the Paris Agreement. Whereas in the national legal instruments of Indonesia has been initiated to several legal instruments as the implementation of the mandate of international law, starting from the ratification of international legal instruments namely the ratification of UNFCCC through

Law No. 6/1994, ratification of the Kyoto Protocol through Law No. 17/2004 and the ratification of the Paris Agreement through Law No.16 / 2016.

Furthermore, the spirit of GHG emission control is translated into a number of national legal arrangements including Law No. 32 / 2009 on Environmental Protection and Management, the National Climate Change Action Plan (RANPI) program, and Government Regulation No.61 / 2011 regarding the Plan National Gas Reduction ActionGreenhouse (RAN-GRK). The impact of global climate change actually has begun since the last fifty years. Based on 1970-2004 data collected by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) shows that the earth's temperature has increase in an average of 0.20C per year. The 2001-2010 period was recorded as the ten-period hottest year since the was first recorded weather in 1850. Likewise, ocean temperatures have also been warming since the mid-20th century, causing massive melting of icebergs in the Arctic Ocean (Arctic) and in the Antarctic Ocean (South

Pole), which subsequently resulted in an increase in sea level from -20 cm in 1950 to +5 cm in 2000.

In addition, global climate change has also resulted in irregular climate patterns, extreme weather, rainy seasons becoming longer with high rainfall, as well as drought, floods, landslides, heat waves, blasting disease, eroding biodiversity), and a decline in food production in many parts of the world. This great potential and impact is the basis for consideration that mitigation and anticipation preventive and curative are essential. In this conclusion, the process of adaptation and mitigation is needed through the context of a protective approach by making protection, approaches accommodative or making adjustments both physically and socio-economically and culturally, as well as with a retreat pattern by surviving the impacts that arise. Even at the level of regulation and policy, Indonesia has a sufficient legal framework to accommodate these points.

Referring to Ditjen PPI website (2020) the climate change control and environmental management have properly published in website, suggesting that the government of Indonesia as a country that is committed to the efforts, to maximize the impact of climate change impacts, needs to make further efforts. Law enforcement is one of the important aspects in handling this problem, both preventive and repressive. The making of special laws on climate change will be able to complement existing environmental legal instruments, the specific laws on climate change will be able to make concrete contributions and continue Indonesia's commitment

to reduce the impacts of climate change. There are many methods we can do to reduce pollution that occurs, by using public transportation, such as, start promoting by contributing ideas for creating ecofriendly environments, composing friendly environment, designing urban spatial planning, maintaining urban forests, protecting existing natural resources, and so forth.

REFERENCES

- Amelina, Fitri (2014) *Peran Hukum Di Indonesia Dalam Penanggulangan Dampak Perubahan Iklim*, Jurnal Hukum Lingkungan Vol. 1 Issue 1.
- Clarich, Marcello and Antonio Impinna (2017) *Climate Change Regulation: Comparing the EU and the US Legal Approaches*. Universita Guido Carli, Italy.
- Conservation International. "REDD+." <http://www.conservation.org/learn/climate>
- Epistema Institute (2010) *Hukum, perubahan iklim dan REDD: Prosiding pelatihan kerangka hukum dan kebijakan perubahan iklim, khususnya REDD dari perspektif hak masyarakat dan keberlanjutan hutan*. Jakarta.
- Forqan, Berry Nahdian (2009) *Pemanasan Global, Skema Global dan Implikasinya Bagi Indonesia*. Publikasi Jurnal Hukum Lingkungan. <http://ditjenpp.kemendiknas.go.id/hukumlingkungan/682-pemanasan-global-skema-global-dan-implikasinya-bagi-indonesia.html>

- Hansen, James and Makiko sato (2016) *Regional Climate Change and National Responsibilities*. Environmental Research Letters. IOP Publishing.
- Hilman, Dadang (2009) Revitalisasi Peraturan Perundang Undangan sebagai Upaya Strategis Penanganan Dampak Perubahan Iklim di Indonesia. Publikasi Jurnal Hukum Lingkungan. <http://ditjenpp.kem-enkumham.go.id/hukum-lingkungan/701-revitalisasi-peraturan-perundangan-undangan-sebagai-upaya-strategis-penanganan-dampak-perubahan-ikli.html>
- Husin, Sukanda (2014) *Climate Change Mitigation On Forestry Based On Redd+ in International Law And Indonesia*. Mimbar Hukum, Vol. 26, Nomor 3, Oktober 2014, pp. 490-504
- Bappenas and Bakornas (2006) *National action plan for disaster reduction 2006-2009*. Office of The State Minister of National Development Planning/ National Development Planning Agency and National Coordinating Agency for Disaster Management. Jakarta.
- IPCC (2007) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva.
- Republik Indonesia (2007) *Rencana Aksi Nasional dalam Menghadapi Perubahan Iklim*. Jakarta.
- The Government of Republic of Indonesia (2007) *Indonesia Country Report: Climate Variability and Climate Changes, and Their Implication*. Jakarta.
- The Guardian (2019) <https://www.theguardian.com/environment/2019/may/07/us-hotbed-climate-change-denial-international-poll>
- Listriani, Sophia dan Nellyana Roesa (2015) *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menghadapi Dampak Perubahan Iklim Terhadap Sektor Perikanan Di Aceh*. Kanun Jurnal Hukum No.67, Tahun XVII Desember.
- Pawe, Muh. Santiago (2017) *Tinjauan Hukum Perubahan Iklim Terhadap Peningkatan Emisi Gas Rumah Kaca Sebagai Akibat Dari Pembangunan Pembangkit Listrik 35.000 Megawatt oleh Pemerintah Indonesia*. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Renaldi, Adi (2019) Vice Online Magazine https://www.vice.com/id_id/article/a3x3m8/kira-kira-inilah-penyebab-banyak-orang-indonesia-tak-percaya-pemanasan-global
- Rinaldy, Randy (2011) *Pengaruh Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD+) Terhadap Penanggulangan Perubahan Iklim*. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Salim, Emil (2010) *Legislasi dan Perubahan Iklim*. Jurnal Hukum

Lingkungan.
<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-lingkungan/730-legislasi-dan-perubahan-iklim.html>

Santoso, Wahyu Yun (2015) *Kebijakan Nasional Indonesia dalam Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim*, Universitas Gadjah Mada Vol. 1 issue 3, Desember 2015 pp 371-390.

Steenjtes, Katharine, et al (2017) *The Norms Associated with Climate Change: Understanding Social Norms through Acts of Interpersonal Activism*. *Global Environmental Change* 3. Pp. 116-125

United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat (UNFCCC)(2011) "*Fact Sheet: The Kyoto Protocol.*"

United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) (1992) *Framework Convention on Climate Change, Legal Material*, republished in 31 *International Legal Materials* 849, Rio de Janeiro, 3-14 June.

University of California Berkeley (2009) *The Economics of Climate Change: To Kyoto and Beyond*, Spring 2009.

World Resources Institute (2013) *Forest, Climate Change and The Challenge of REDD*.
<http://www.wri.org/stories/2010/03/forests-climate-changeand-challenge-redd>

Wijoyo, Suparto dan Wilda Prihatiningtyas (2016) *Komitmen Internasional dalam Kerangka Perkembangan Dinamik Upaya Pengendalian Global Warming*, Yuridika, Universitas Airlangga, Vol 31, Nomor 3.

Yusuf, Arief Anshory (2010) *Climate Change Issues and Mitigation Actions in Indonesia*. Crawford School of Economics and Government, ANU College of the Asia Pacific, the Australian National University

Regulation

Law No. 6 of 1994 on Ratification of the United Nations Framework Convention On Climate Change (Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention on Climate Change) (State Gazette of 1994 No. 42, Supplement to State Gazette No. 3557).

Law No. 17 of 2004 on Ratification of Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (Kyoto Protocol of Framework Convention on Climate Change) (State Gazette of 2004 No. 72, Supplement to State Gazette of the Republic of Indonesia No. 4403).

Law No. 19 of 2004 on Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2004 on Amendments to Law No. 41 of 1999 on Forestry becoming Law (State Gazette of the Republic of Indonesia of 2004 No. 86, Supplement to State Gazette of

the Republic of Indonesia No. 4412).

Regulations of the Ministry of Environment and Forestry accessed via <http://ditjenppi.menlhk.go.id/peraturan-perundangan.html>