

# JURNAL KEAMANAN NASIONAL

Akreditasi: SK Dirjen Penguatan Riset Pengembangan Kemenristekdikti  
No. 21/E/KPT/2018 tanggal 9 Juli 2018

- Tinjauan Historis Mengenai Pelibatan Sektor Keamanan Dalam Krisis Kesehatan
- **Perubahan Paradigma Pemolisian di Era Pandemi Covid-19**
- **Nexus** Sekuritisasi Kesehatan dan Komunikasi Kesehatan di Masa Pandemi
- **Ulama Kekerasan sebagai Intelektual Kekerasan: Studi Kasus Bom Bunuh Diri Keluarga di Surabaya**
- Problematika Relasi Pusat-Daerah dalam Implementasi Paradigma Pencegahan yang Berbasis Pertahanan Aktif
- **Strategi Menangkal Paham Radikalisme Pada Perguruan Tinggi: Studi Kasus Keterlibatan Mahasiswa Universitas Indonesia dalam Aksi Terorisme**
- The Security Landscape of Human Protection from the International Law Perspectives on Case of the New-Taliban-Afghanistan State
- ***Promoting Digital Literacy for the Prevention of Risk Behavior in Social Media for Adolescents***
- Peran Digitalisasi Pelaku UMKM (Usaha Mikro Kecil dan Menengah) dalam mendukung Ketahanan Ekonomi di Masa Pandemi Covid-19
- **Perizinan Berusaha berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Paska UU Cipta Kerja**
- Peran Stabilitas Ketahanan Pangan sebagai Salah Satu Bentuk Tolak Ukur Keamanan di Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid -19
- **(Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara)**
- Penyelesaian Kredit Bermasalah Pada Perjanjian Kredit Perbankan karena Force Majeure di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 48/POJK.03/2020
- **Penerapan Sanksi Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Perspektif Konsep Hukum Progresif**





# JURNAL KEAMANAN NASIONAL

Volume VIII, Nomor. 1, Juli 2022

ISSN: 2442-7985 (Print)

ISSN: 2579-7727 (Online)

Akreditasi: SK Dirjen Penguatan Riset dan  
Pengembangan Kemenristekdikti  
No. 21/E/KPT/2018 tanggal 9 Juli 2018

Tinjauan Historis Mengenai Pelibatan Sektor Keamanan Dalam Krisis Kesehatan <i>Asep Kamaluddin Nashir &amp; Denny Indra Sukmawan</i> .....	1 - 15
Perubahan Paradigma Pemolisian di Era Pandemi Covid-19 <i>Susatyo Furnomo Condro</i> .....	16 - 25
<b>Nexus</b> Sekuritisasi Kesehatan dan Komunikasi Kesehatan di Masa Pandemi <i>Prasojo</i> .....	26 - 39
Ulama Kekerasan sebagai Intelektual Kekerasan: Studi Kasus Bom Bunuh Diri Keluarga di Surabaya <i>Dedy Tabrani</i> .....	40 - 49
Problematika Relasi Pusat-Daerah dalam Implementasi Paradigma Pencegahan yang Berbasis Pertahanan Aktif <i>Muhamad Lukman Arifianto</i> .....	50 - 73
Strategi Menangkal Paham Radikalisme Pada Perguruan Tinggi: Studi Kasus Keterlibatan Mahasiswa Universitas Indonesia dalam Aksi Terorisme <i>Ecep Suwardani Yasa, Ibnu Hamad, Muhamad Syauqillah, Puspitasari</i> .....	74 - 91
The Security Landscape of Human Protection from the International Law Perspectives on Case of the New-Taliban-Afghanistan State <i>Indah P. Amaritisari &amp; Sri Bagus Sugiharto</i> .....	92 - 113
<i>Promoting Digital Literacy for the Prevention of Risk Behavior in Social Media for Adolescents</i> <i>Sugeng, Annisa Fitria, Adi Nur Rohman</i> .....	114 - 139
Peran Digitalisasi Pelaku UMKM (Usaha Mikro Kecil dan Menengah) dalam mendukung Ketahanan Ekonomi di Masa Pandemi Covid-19 <i>Elisabeth Ratu Rante Allo, Arifur Jusris Simon Runturambi, Margaretia Hanita</i> .....	140 - 153
Perizinan Berusaha berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Paska UU Cipta Kerja <i>Indra Loreuly Nainggolan</i> .....	154 - 167
Peran Stabilitas Ketahanan Pangan sebagai Salah Satu Bentuk Tolak Ukur Keamanan di Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid -19 <i>Dwi Atmoko &amp; Rona Apriana Fajuricati</i> .....	168 - 190
(Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara) <i>Juanda &amp; Ogianulhafiz Juanda</i> .....	192 - 219
Penyelesaian Kredit Bermasalah Pada Perjanjian Kredit Perbankan karena Force Majeure di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 48/POJK.03/2020 <i>M.S.Tumanggor, Elfirda Ade Putri, Susi Wulansari</i> .....	220 - 238
Penerapan Sanksi Pidana terhadap Pelaku TindakPidana Korupsi Ditinjau dari Perspektif Konsep Hukum Progresif <i>Elfirda Ade Putri</i> .....	240 - 256

# Tinjauan Historis Mengenai Pelibatan Sektor Keamanan Dalam Krisis Kesehatan

## *(Historical Overview of Involvement of the Security Sector in Health Crisis)*

**Asep Kamaluddin Nashir & Denny Indra Sukmawan**

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

*e-mail:* asepkamaluddin@upnvj.ac.id

### ***Abstract***

*Security sector engagement, in particular TNI, Polri and BIN are seen as dominant during Covid-19 pandemic. It trigger concern across the public, as the civil argue that their security approach is ineffective. On the other hand, their involvement is guaranteed by the laws and regulations. Best practices across the world show that the involvement of the security sector in dealing with pandemics is a necessity, especially for countries that have poor national health systems. This study uses qualitative methods, with secondary data.*

**Keywords:** Security Sector; Security Sector Reform, Security Sector Governance, Pandemic, Covid-19, National Security

### ***Abstrak***

*Pelibatan sektor keamanan, terutama Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Badan Intelijen Negara (BIN) terlihat dominan selama pandemi Covid-19 di Indonesia. Yang belakangan memicu pro kontra di publik. Di satu sisi, kelompok masyarakat sipil melihat pendekatan keamanan yang dilakukan mereka tidak efektif. Di sisi lain, pelibatan mereka dijamin peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam penelitian ini, peneliti menemukan beberapa hal, mulai dari praktik terbaik memperlihatkan bahwa pelibatan sektor keamanan dalam penanggulangan pandemi merupakan suatu kebutuhan, utama bagi negara yang sistem kesehatan nasionalnya tidak siap. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan data sekunder.*

**Kata Kunci:** Sektor Keamanan, Reformasi Sektor Keamanan, Tata Kelola Sektor Keamanan, Pandemi, Covid-19, Keamanan Nasional.

## **Pendahuluan**

Sejak awal pandemi Covid-19, sektor keamanan -dalam hal ini Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Indonesia (Polri) dan Badan Intelijen Negara (BIN), telah dilibatkan dalam proses penanggulangan pandemi. “Pintu masuk” bagi pelibatan ini adalah Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan

Penanganan Covid-19 dan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Nasional. Keterlibatan TNI, Polri dan BIN makin intens dan terasa, seiring meningkatnya eskalasi pandemi. Ditandai saat pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Secara umum, selama PSBB baik TNI dan Polri saling bahu membahu melakukan 3 jenis operasi kemanusiaan<sup>1</sup>, yaitu: Pertama, Operasi Penanganan Medis dengan mengadakan fasilitas kesehatan, mengerahkan tenaga medis dari personilnya; Kedua, Operasi Pengamanan dengan mengamankan perbatasan, mengamankan jalur logistik bantuan/ jaring pengaman sosial, mengamankan fasilitas publik dan disiplin protokol kesehatan masyarakat; Terakhir, Operasi Dukungan dengan membantu distribusi alat kesehatan dan bantuan logistik ke masyarakat dan dapur umum melakukan koordinasi relawan dll.

Sementara BIN, setidaknya melakukan 4 kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan pandemi Covid-19, yaitu: Pertama, penyelidikan dimana BIN melakukan analisis pola penyebaran dan analisis proses vaksinasi; Kedua, pengamanan dimana BIN memantau pemulangan WNA; Ketiga, penggalangan terutama berkaitan dengan upaya penelusuran (*tracing*), pelacakan (*tracking*) dan pengujian (*testing*); dan Keempat, penanggulangan dimana BIN memperkuat kapasitas kesehatan masyarakat, melakukan mobilisasi relawan, sosialisasi ke masyarakat dan penelitian pengembangan vaksin.<sup>2</sup>

Dalam perkembangannya, pelibatan sektor keamanan dalam penanggulangan pandemi Covid-19 memicu pro-kontra di publik. Kontras misalnya, dalam rilis Juni 2021, melihat pelibatan sektor keamanan (TNI, Polri dan BIN) dari tataran regulasi sampai dengan praktik di lapangan. Peneliti menggarisbawahi temuan soal pelanggaran HAM dan kesimpulan mereka soal kerusakan pada tatanan demokrasi di Indonesia selama sektor keamanan dilibatkan. Selama PSBB dan PSBB transisi misalnya, yaitu April 2020-Januari 2021, setidaknya ada 17 peristiwa kekerasan yang melibatkan TNI, Polri dan BIN.<sup>3</sup> Kritik juga datang dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)<sup>4</sup> dan relawan LaporanCovid19.<sup>5</sup> Menurut kedua lembaga

---

<sup>1</sup> Gugus Tugas Covid-19. (2021, September). TNI-Polri Terus Bahu-Membahu Hadapi Pandemi. Retrieved from <https://covid19.go.id/p/berita/tni-polri-terus-bahu-membahu-hadapi-pandemi>

<sup>2</sup> Detik. (2020, September). Kenapa Intelijen Terlibat Tangani Covid-19? Ini Penjelasan BIN. Retrieved from Detik: <https://news.detik.com/berita/d-5191310/kenapa-intelijen-terlibat-tangani-covid-19-ini-penjelasan-bin>

<sup>3</sup> Kontras. (2021). Catatan Kritis: Pendekatan Keamanan Dalam Penangan Pandemi Tak Berhasil dan Harus Dihentikan! Jakarta: Kontras.

<sup>4</sup> Zuhad, A. (2021, October). Pro Kontra Pelibatan TNI Dalam Penanganan Covid-19. Retrieved from Kompas TV: <https://www.kompas.tv/article/202953/pro-kontra-pelibatan-tni-dalam-penanganan-covid-19>

<sup>5</sup> Mangihot, J. (2021, October). Ini Poin Kritis LaporanCovid-19 Soal Porsi Keterlibatan TNI Polri dalam Penanganan Pandemi. Retrieved from Kompas TV: <https://www.kompas.tv/article/219457/ini-poin-kritis-lapor-covid-19-soal-porsi-keterlibatan-tni-polri-dalam-penanganan-pandemi>

ini, pelibatan TNI terbukti tidak efektif dalam menanggulangi pandemi karena selama masa PSBB, masih banyak pelanggaran protokol kesehatan terjadi.

Selain dari kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), peneliti juga mencatat kritik berasal kelompok akademisi, dalam hal ini Tim Pusat Penelitian Politik LIPI. Dalam *Problematika Peran BIN Dalam Penanganan Covid-19 di Indonesia* misalnya, Diandra dll (2021) tidak saja berhasil mengidentifikasi empat jenis operasi yang dilakukan BIN selama pandemi. Namun juga, melihat ada indikasi pelibatan BIN belum diiringi praktik pengawasan yang kuat dan proporsional.<sup>6</sup> Lalu dalam *Peran Militer Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 dan Dinamika Pengawasannya di Indonesia*, Diandra dan Fitri (2020) menemukan ada 4 problem pelibatan TNI dalam pandemi Covid-19, yaitu pada aspek legalitas, urgensi, dampak pada profesionalisme dan dampak pada keselamatan prajurit.<sup>7</sup> Lagi-lagi peneliti melihat ada indikasi pengawasan yang lemah dan belum proporsional.

Artikel ini ditujukan untuk “mengisi” *gap* penelitian mengenai diskursus pelibatan sektor keamanan dalam pandemi Covid-19. Pertanyaan utama yang coba dijawab adalah seperti apa peran sektor keamanan di saat terjadi krisis-krisis kesehatan sebelumnya? Untuk menjawab pertanyaan ini, peneliti melakukan tinjauan historis dengan mengambil beberapa studi kasus: Pandemi Flu Spanyol di Nigeria dan Amerika Serikat (1918), Epidemii SARS (2003) di China, Epidemii Ebola (2015) di Sierra Leone dan Guinea, serta Epidemii Zika (2015) di Brazil. Khusus dalam bahasan mengenai pelibatan intelijen, peneliti sedikit menyinggung peran intelijen Israel selama Pandemi Covid-19.

Mengingat dalam pembahasan, peneliti sering menggunakan istilah-istilah epidemiologi. Maka sebelum membahas tema utama mengenai peran sektor keamanan, peneliti menjelaskan terlebih dahulu pengertian wabah, endemi, epidemi dan pandemi. Endemi adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan kehadiran penyakit atau agen infeksi dalam satu populasi di wilayah geografis tertentu. Adapun istilah epidemi merujuk pada peningkatan tiba-tiba -bisa jumlah kasus penyakit atau lingkup penyebaran penyakit, dari kondisi “normal” atau kondisi yang telah diprediksi dalam populasi tersebut. Istilah wabah secara definisi kurang lebih sama dengan epidemi, yang membedakan adalah wilayah geografis suatu wabah lebih kecil dibandingkan epidemi. Lalu pandemi merujuk pada epidemi yang telah menyebar ke beberapa negara, atau ke region lain. Populasi yang terinfeksi pun jauh lebih besar.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Diandra, Megaputri Mengko et al. “Problematika Peran Badan Intelijen Negara dalam Penanganan Covid-19 di Indonesia” dalam *Jurnal Penelitian Politik LIPI* Vol. 18, No. 1, Juni 2021

<sup>7</sup> Diandra, Megaputri Mengko & Fitri, Aulia. “Peran Militer dalam Penanganan Pandemi Covid-19 dan Dinamika Pengawasannya di Indonesia” dalam *Jurnal Penelitian Politik LIPI* Vol. 17, No. 2, Desember 2020

<sup>8</sup> Centers for Disease Control and Prevention. 2020. Introduction to Epidemiology. Dalam <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/lesson1/section11.html>



## Pembahasan

Pelibatan sektor keamanan dalam krisis kesehatan -baik wabah (*outbreak*), endemi (*endemic*), epidemi (*epidemic*) dan pandemi (*pandemic*), adalah fenomena yang relatif jarang dikaji. Namun, bukan berarti pelibatan mereka tidak tercatat dalam sejarah. Sudah sejak lama, militer, polisi dan intelijen melakukan operasi-operasi di sektor kesehatan untuk melegitimasi peran mereka dalam politik internasional dan domestik.

Secara umum, peneliti membagi peran sektor keamanan selama krisis kesehatan menjadi peran tradisional dan non-tradisional. Peran tradisional berkenaan dengan aktivitas-aktivitas untuk menjaga keamanan nasional serta memelihara keamanan dan ketertiban di publik. Peran ini diwujudkan dalam aktivitas-aktivitas menjaga perbatasan negara, mencegah kerusakan publik, melindungi petugas kesehatan dari kekerasan/ serangan kerusakan, melindungi pengiriman bantuan medis/ non-medis dll ke tujuan.

Adapun peran non-tradisional berkenaan dengan aktivitas-aktivitas untuk mempercepat penyelesaian krisis kesehatan. Sektor keamanan, biasanya melalui unit-unit medisnya, terlibat langsung mengobati dan merawat pasien, mengembangkan anti virus, melatih dokter dan perawat, melakukan penelusuran, pelacakan dan pengujian dll.

## Militer dan Polisi

Dalam catatan sejarah, keterlibatan militer di tengah krisis kesehatan telah lama terjadi. Keterlibatan militer utama dikarenakan perang dan wabah memiliki keterkaitan satu sama lain. Salah satu keterkaitan ini adalah militer bisa membawa wabah (*carrier*) dari satu wilayah ke wilayah lain. Pada abad ke-15 misalnya, *conquistador* Spanyol membawa virus cacar saat menaklukkan Inca dan Aztec. Lagi pada abad ke-19, *la grande armee* Perancis membawa bakteri tifus saat Perang Napoleon berkecamuk di Eropa. Selain itu, saat Perang Dunia I berlangsung di Eropa, pandemi Flu Spanyol di Amerika Serikat justru bermula di barak-barak militer, yang diisi oleh mereka yang baru kembali dari medan perang. Adapun keterlibatan polisi tidak sekompleks militer, selain karena ruang lingkup polisi terbatas, peran mereka pun lebih ditekankan untuk menjaga ketertiban dan keamanan publik.

Di Nigeria, saat berlangsung pandemi Flu Spanyol 1918, pemerintah kolonial Inggris Raya melibatkan militer (*West African Royal Force*) dan polisi (*West African Royal Police*) dalam rangka mendukung tugas otoritas kesehatan melakukan penelusuran dan pelacakan dari rumah ke rumah. Patut digarisbawahi, pelibatan ini dikarenakan terbatasnya jumlah petugas kesehatan.<sup>9</sup> Menariknya dalam kasus di Nigeria saat itu, pelibatan militer dan polisi justru kontra produktif karena menciptakan kepanikan di tengah masyarakat. Banyak orang-orang (yang terinfeksi), malah menghindar dan

---

<sup>9</sup> Oluwasegun, J. M. (2015). "Managing Epidemic: The British Approach to 1918-1919 Influenza in Lagos" dalam *Journal of Asian and African Studies* Vol. 1 No. 13.

bersembunyi di tempat lain. Kondisi ini mendorong penyebaran Flu Spanyol makin luas. Sampai pada akhirnya, pemerintah kolonial mengubah strategi dengan hanya melibatkan masyarakat lokal (*native*).

Masih saat berlangsung pandemi Flu Spanyol 1918, kali ini mengambil studi kasus di Amerika Serikat. Tercatat militer dan polisi aktif dalam penanggulangan pandemi. Apabila peran polisi lebih pada menjaga ketertiban masyarakat dan menegakan hukum saat terjadi pelanggaran. Seperti di Chicago, polisi disebut menangkap orang yang batuk atau bersin di jalan.<sup>10</sup> Bahkan di San Francisco tercatat, terdapat kasus dimana polisi menembak salah seorang warga sipil karena bersikeras menolak menggunakan masker di tempat umum, setelah diperingatkan berkali-kali. Setelah dibawa ke rumah sakit, warga sipil tersebut ditahan karena melanggar aturan. Atau di Arizona, polisi bersama pengadilan disebut sampai membuat semacam “pengadilan influenza”, masyarakat yang tidak memakai masker akan didenda \$10.<sup>11</sup> Lalu di New York, dimana polisi berpatroli dan menindak tegas warga sipil yang melanggar kebijakan pelarangan meludah di tempat umum, menjaga pintu-pintu masuk di kota -terutama pelabuhan.<sup>12</sup>

Sementara itu, peran militer terlihat lebih dominan lagi. Kondisi ini bisa terjadi karena di Amerika Serikat, gelombang pertama penyebaran Flu Spanyol berasal dari barak-barak militer.<sup>13</sup> Melalui departemen medis (*Military Medicine Departement*) dengan jumlah anggota sekitar 30.000 tenaga medis, militer Amerika Serikat setidaknya melakukan hal-hal berikut: Pertama, meneliti perkembangan virus. Tenaga medis dan peneliti dari militer berkolaborasi dengan pemerintah, institut penelitian privat (seperti Rockefeller Institute) dan Perguruan Tinggi (seperti Universitas Michigan, Universitas John Hopkins). Kedua, mengeluarkan kebijakan karantina dan membatasi perjalanan para personil di barak, agar tidak memperluas penyebaran virus; Ketiga, membangun dan menyediakan sarana dan prasarana kesehatan darurat seperti rumah sakit, masker, desinfektan dll, untuk merawat pasien dari militer maupun sipil.<sup>14</sup> Keempat, melatih personil militer (non-medis) dan masyarakat mengenai pentingnya sanitasi, kebersihan dan perilaku menghindari kerumunan.<sup>15</sup> Kelima, menerjunkan korps perawat militer (*military nurse corps*) untuk merawat personil militer yang terluka -karena saat itu terjadi Perang Dunia I, namun juga personil militer negara lain dan masyarakat sipil di Eropa yang terinfeksi Flu

<sup>10</sup> Ghendon, Y. (1994). “Introduction to Pandemic Influenza Through History” dalam *European Journal of Epidemiology* Vol. 10, 451-453.

<sup>11</sup> Price, Polly J. 2020. How Fragmented Country Fights Pandemic. Dalam <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/how-fragmented-country-fights-pandemic/608284/>

<sup>12</sup> New York City Police Department. 2019. *New York Police Department Annual Report for the Year 1918*. New York: Bureau of Printing.

<sup>13</sup> Byerly, C. R. (2010). “The U.S. Military and the Influenza Pandemic of 1918-1919” dalam *Public Health Reports* Vol. 125, 82-91.

<sup>14</sup> Fargey, K. M. (2019). “U.S. Army and Influenza 1918-1919” dalam *Army History*, 25-38.

<sup>15</sup> Dutton, L. K., Rhee, P. C., Shin, A. Y., Ehrlichman, R. J., & Shemin, R. J. (2021). “Combating an Invisible Enemy: The American Military Response to Global Pandemics” dalam *Military Medical Research* Vol. 8 No. 8, 1-10.

Spainol.<sup>16</sup>

Namun menariknya dalam kesimpulan departemen medis sendiri, segala macam upaya yang dilakukan militer dalam rangka mencegah penyebaran virus Flu Spanyol diakui tidak efektif. Terbukti dari jumlah kasus yang tidak berkurang signifikan.<sup>17</sup> Peneliti melihat peran penting militer justru ada di inovasi medis. Dalam hal ini, Laboratorium Angkatan Laut berperan penting meneliti virus Flu Spanyol, mengembangkan vaksin dan membangun sistem deteksi dini pertama yang ditujukan untuk menanggulangi ancaman di sektor kesehatan.<sup>18</sup> Dari kasus di Amerika Serikat selama berlangsung pandemi Flu Spanyol 1918, bisa dilihat bahwa sektor keamanan memiliki kontribusi dalam membangun sistem kesehatan nasional dan ketahanan medis dalam jangka panjang di suatu negara. Baik militer dan polisi saling berkolaborasi dengan perguruan tinggi, lembaga riset independen, pemerintah lokal dll untuk menanggulangi dampak pandemi -minimal meredam penyebarannya.

Pelibatan militer dan polisi tidak saja terjadi selama pandemi, namun juga epidemi. Seperti terjadi di negara-negara Afrika Barat saat epidemi Ebola 2015, serta di Brazil saat epidemi Zika 2015. Di negara-negara tersebut, efektivitas pelibatan militer dan polisi berkaitan erat dengan kondisi politik di masing-masing negara, dan tidak jarang pelibatan ini memiliki muatan politik yang kuat, baik kepentingan penguasa setempat maupun kepentingan politik institusi militer dan polisi.

Dalam konteks internasional, selama berlangsung epidemi Ebola 2015 di negara-negara Afrika Barat, militer dari negara-negara asing memiliki kesempatan untuk memperkuat legitimasi mereka melalui kerangka operasi-operasi keamanan internasional. Di region tersebut, setidaknya militer dari Inggris, Perancis dan Amerika Serikat diturunkan untuk membantu militer dan polisi lokal.

Militer Inggris misalnya, tidak saja bantu meningkatkan kualitas personil militer dan polisi Sierra Leone dengan mendirikan Akademi Pelatihan Ebola, namun juga membangun rumah sakit dan laboratorium darurat dengan dukungan Departemen Pembangunan Internasional (DFID). Adapun Militer Amerika Serikat menurunkan ribuan teknisi (*engineer*) dan tenaga medis untuk membangun infrastruktur dasar yang dibutuhkan dalam penanggulangan wabah, seperti jalan raya, jembatan, listrik, air bersih dan komunikasi.<sup>19</sup>

Dalam konteks domestik, harus diakui bahwa pelibatan militer dan polisi lokal

---

<sup>16</sup> Talbot, L., Metter, J., & King, H. (2020). "History of the Military Nurse Corps and the 1918 Influenza" dalam *Military Medicine*, 27-31.

<sup>17</sup> Byerly, C. R. (2010). "The U.S. Military and the Influenza Pandemic of 1918-1919" dalam *Public Health Reports* Vol. 125, 82-91. Hal. 90

<sup>18</sup> Dutton, L. K., Rhee, P. C., Shin, A. Y., Ehrlichman, R. J., & Shemin, R. J. (2021). "Combating an Invisible Enemy: The American Military Response to Global Pandemics" dalam *Military Medical Research* Vol. 8 No. 8, 1-10. Hal. 6

<sup>19</sup> Schnabel, A., & Kickbusch, I. (2021). *The Security Sector and Global Health Crisis: Lessons From Ebola Epidemic*. In A. Schnabel, & I. Kickbusch, *The Security Sector and Health Crisis* (pp. 20-25). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Hal. 71-75



adalah keniscayaan. Di Sierra Leone, saat berlangsung wabah Ebola 2015 misalnya, keterlibatan militer (*Republic of Sierra Leone Armed Forces/ RSLAF*) dan polisi (*Sierra Leone Police/ SLP*) dinilai sangat menentukan keberhasilan penanggulangan wabah.<sup>20</sup> Tidak saja bahu membahu dalam menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat, kedua institusi tersebut aktif mengawasi, menyelidiki (*tracing*), melakukan tes, bahkan mengumpulkan sample di daerah-daerah terpencil di Sierra Leone, sebelum diserahkan ke otoritas kesehatan.<sup>21</sup>

Dalam kasus di Sierra Leone, terdapat sejumlah temuan menarik dimana: Pertama, militer dan polisi mendapatkan simpati dari mayoritas publik, bahkan dipersepsikan publik sebagai institusi paling dipercaya karena pemerintah dan oposisi di Sierra Leone terlibat konflik politik, dan cenderung mempolitisasi wabah.<sup>22</sup>

Kedua, oleh pemerintah, penanggulangan wabah digunakan sebagai legitimasi untuk melakukan represi kepada oposisi, melakukan korupsi bantuan sosial dll. Sementara itu, oposisi coba menggalang kekuatan politik karena pemerintah (dalam hal ini Kementerian Kesehatan) dianggap tidak siap dan tidak mampu menangani wabah. Bahkan di masyarakat berkembang konspirasi bahwa wabah ini sengaja dipelihara oleh pemerintah.<sup>23</sup> Peneliti melihat bahwa pelibatan militer dan polisi selama krisis kesehatan berpotensi mendorong polarisasi politik di tengah masyarakat.

Ketiga, sistem kesehatan nasional Sierra Leone terbukti memang tidak siap menghadapi epidemi Ebola, sehingga harus didukung sektor keamanan. Ketidaksiapan ini tercermin dari terbatasnya anggaran, tenaga medis dan peralatan medis, lambatnya respon terhadap penyebaran, kurangnya jumlah infrastruktur kesehatan dll.

Keempat, oleh kelompok-kelompok minoritas di masyarakat, militer dan polisi dianggap sebagai instrumen kekerasan oleh negara dan elit politik yang korup. Bentuk kekerasan ini bervariasi mulai dari kekerasan fisik berupa pemukulan (walaupun sangat jarang terjadi saat itu), verbal (terutama pelecehan verbal dan kata-kata kasar).<sup>24</sup>

Masih di Afrika Barat, selama berlangsung epidemi Ebola 2015 di Guinea, keterlibatan militer dan polisi juga tergolong esensial. Walaupun militer dan polisi di negara ini dikenal memiliki reputasi tidak disiplin, tidak profesional, sering

<sup>20</sup> Sovula, H. S. (2021). Sierra Leone's Experience during the Ebola Outbreak. In A. Schnabel, & I. Kickbush, *The Security Sector and Health Crisis* (p. 136). Geneva: Geneva Centre For Security Sector Governance.

<sup>21</sup> Mondeh, K. (2021). The Role of the Security Sector in the Management of the Ebola Crisis in Guinea, Liberia and Sierra Leone. In A. Schnabel, & I. Kickbush, *The Security Sector and Health Crises* (pp. 2019-230). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance.

<sup>22</sup> Schnabel, A., & Kickbusch, I. (2021). The Security Sector and Global Health Crisis: Lessons From Ebola Epidemic. In A. Schnabel, & I. Kickbusch, *The Security Sector and Health Crisis* (pp. 20-25). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Hal. 21

<sup>23</sup> Ibid. Hal. 29

<sup>24</sup> Chirambwi, Kudakwashe. 2016. "Militarizing Police in Complex Public Emergencies" dalam *Peace Review* Vol. 28 No. 2. Hal. 171-177

melakukan kekerasan kepada masyarakat. Kedua institusi dibutuhkan terutama untuk melindungi tenaga medis internasional dari serangan kelompok separatis dan massa yang marah di negara ini karena ketidakmampuan pemerintah menangani epidemi.<sup>25</sup>

Dalam praktiknya, khusus untuk pelibatan militer dalam krisis kesehatan, tidak selalu karena alasan kondisi/ kebutuhan atau kelemahan sistem kesehatan. Di Brazil, epidemi Zika 2015 dibingkai pemerintah sebagai “perang” antara manusia dengan nyamuk, dan perempuan dengan *microcephaly* -salah satu penyakit anak-anak. Pelibatan mereka saat itu pun bermuatan politis. Selain karena Presiden Brazil saat itu -Dilma Roussef, sedang terancam pemakzulan. Tahun depan, Brazil akan mengadakan Olimpiade Rio de Janeiro 2016.

Saat itu, lebih dari dua ratus ribu personil militer diterjunkan di seluruh wilayah Brazil untuk diseminasi informasi mengenai Zika di masyarakat, menyebarkan insektisida untuk membunuh nyamuk dan memeriksa rumah-rumah dan jalan-jalan, apabila ditemukan sarang nyamuk.<sup>26</sup> Walaupun tidak ada bukti kuat, militer Brazil diduga memiliki kepentingan untuk melegitimasi peran mereka dalam politik domestik.<sup>27</sup> Kondisi ini, meminjam istilah Paul Amar (2011),<sup>28</sup> militer Brazil memiliki kepentingan untuk mengubah reputasi mereka dari yang dulu represif dan otoriter menjadi humaniter dan demokratis. Terbukti belakangan, kepentingan ini konsisten diupayakan, militer Brazil tidak saja bisa terlibat aktif dalam “intervensi kemanusiaan” di luar negeri untuk memperkuat pengaruh Brazil dalam politik internasional. Namun juga di dalam negeri untuk menjaga keamanan publik, mendorong agenda-agenda politik militer dan suksesi calon pemimpin dari militer. Dengan kata lain, krisis kesehatan bisa menjadi salah satu penentu keseimbangan hubungan sipil-militer di suatu negara.

## Intelijen

Pelibatan intelijen di tengah krisis kesehatan lebih kompleks dibandingkan sektor keamanan pertama -militer dan polisi. Berdasarkan beberapa studi kasus, secara umum intelijen juga memiliki dua peran, yaitu: peran tradisional seperti melakukan deteksi dini, analisis dan pengawasan agar krisis kesehatan tidak terjadi, atau agar dampaknya bisa dikelola. Kemudian peran non-tradisional, dengan terlibat langsung dalam penanggulangan krisis kesehatan, misalnya ikut melakukan *tracing*, *tracking* dan *testing*, melakukan riset antivirus atau obat-obatan lain, mengamankan pasokan kebutuhan medis maupun non-medis dll.

<sup>25</sup> Kargbo, S. (2021). The Ebola Outbreak in Guinea. In A. Schnabel, & I. Kickbusch, *The Security Sector and Health Crises* (pp. 150-159). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Hal. 151

<sup>26</sup> Matta, G. C., Nogueira, C. d., & Nascimento, L. d. (2020). A Literary History of Zika: Following Brazilian State Responses Through Documents of Emergency. In K. Bardosh, *Locating Zika: Social Change and Governance in an Age of Mosquito Pandemic* (p. 58). London: Routledge.

<sup>27</sup> Oliveira, A. P. (2016). Brazil's Militarized War on Zika. *Global Societies Journal*, 85-98.

<sup>28</sup> Amar, P. (2011). *The Security Archipelago: Human-Security States, Sexuality Politics, and the End of the Neoliberalism*. London: Duke University Press.

Hubungan antara intelijen dengan krisis kesehatan dapat dilihat dari ilustrasi berikut: Pertama, krisis kesehatan terjadi bilamana intelijen tidak optimal menjalankan fungsi deteksi dini; atau Kedua, krisis kesehatan bisa terjadi apabila pemerintah yang menjadi klien utama intelijen, tidak mengelola informasi yang masuk ke dalam kebijakan yang antisipatif.

Perihal ilustrasi pertama, terlihat pada kasus pandemi Flu Spanyol 1918 di Amerika Serikat. Sebenarnya media-media di Amerika Serikat sudah membaca soal potensi terjadinya Flu Spanyol, bahkan membandingkannya dengan endemi Flu Rusia di era 1890-an. Namun komunitas intelijen di Amerika Serikat tidak terlalu mengindahkan berita-berita ini. (Wilson, Scalero, & Powell, 2020).

Sebaliknya ilustrasi kedua berkaitan dengan persoalan eksekusi kebijakan. Dalam contoh kasus saat terjadi Wabah Ebola di Afrika Barat pada 2014-2016. CIA sebenarnya telah mendeteksi potensi penyebaran Ebola ke seluruh dunia dan mendiseminasi hasil analisisnya. Namun, pemerintah Amerika Serikat, dalam hal ini perwakilan diplomatik di Guinea gagal mengkontekstualisasikan informasi tersebut dalam kebijakan, dan justru menerima kajian dari pemerintah Guinea mentah-mentah -padahal kapasitas dari pemerintah Guinea sangat bisa dipertanyakan<sup>29</sup>

Kedua ilustrasi di atas memperlihatkan bahwa karakteristik pelibatan intelijen tidak seperti militer dan polisi. Intelijen cenderung berperan di awal pandemi, dan sebaliknya militer dan polisi, lebih berperan selama berlangsung pandemi. Dari sini, sebenarnya lebih menarik untuk mengkaji fenomena intelijen di Indonesia dan di beberapa negara yang tugas dan fungsinya bertransformasi di masa pandemi Covid-19. Dari prioritas pada deteksi dini (pencegahan), belakangan terlibat jauh sampai ke penanggulangan.

Terkait peran tradisional intelijen dalam konteks deteksi dini, terdapat beberapa catatan mengenai kelompok kerja antar agensi seperti *US Biological Defense Program*. Kelompok Kerja ini melibatkan beberapa instansi, seperti Unit Pertahanan Kimia dan Biologi Kementerian dari Keamanan Dalam Negeri (*Homeland Security*), Unit Persiapan dan Respon dari Kementerian Kesehatan dan Pelayanan Publik (*Health and Human Service*), Unit Intelijen Wabah dan Penyakit dari *Central Intelligence Agency* (CIA) dll. Unit yang terakhir dibentuk pertama kali saat wabah Meningitis berlangsung di China pada 1966.<sup>30</sup>

Saat itu, pemerintah China menutup tempat-tempat pelayanan publik dan meminta militer (*People's Republic Army/ PLA*) untuk mengambilalih dan menjalankan sistem kesehatan. Berada dalam situasi Perang Dingin, CIA meresponnya dengan operasi IMPACT. Tujuannya mengumpulkan data mengenai wabah Meningitis dan bagaimana dampaknya terhadap stabilitas politik di China -yang saat itu berada

<sup>29</sup> Ostergard, R. (2020). "The West Africa Ebola Outbreak (2014-2016): A Health Intelligence Failure?" dalam *Intelligence and National Security*

<sup>30</sup> Kawai, F. 2014. "Epidemic Cerebrospinal Meningitis During the Cultural Revolution

di bawah kepemimpinan Mao Zedong.<sup>31</sup> Dua tahun kemudian, saat berlangsung pandemi Influenza di Hong Kong -lebih dikenal dengan Flu Hong Kong. Operasi IMPACT diupgrade menjadi BLACKFLAG. Kali ini, CIA tidak hanya mengumpulkan data dan mengkaji dampak, namun juga menganalisis tren, membuat model dan memprediksi wabah.<sup>32</sup> Lewat BLACKFLAG, CIA bisa memperingatkan lebih dulu agen-agen operasinya, terutama di Asia untuk melindungi diri dari wabah Flu Hong Kong.

Dalam perkembangannya, BLACKFLAG kemudian menjadi landasan bagi aktivitas-aktivitas intelijen penyakit (*disease intelligence*) yang masih digunakan di Amerika Serikat sampai hari ini, yaitu: mengumpulkan data penyebaran penyakit di luar negeri, lalu memprediksi dampaknya ke kepentingan Amerika Serikat baik secara langsung maupun tidak langsung, dan terakhir menyusun rekomendasi bagi para pengambil kebijakan.

Selain melakukan deteksi dini. Peran tradisional intelijen berkaitan dengan analisis dan diseminasi -baik ke pembuat kebijakan atau publik. Khusus diseminasi ke publik, penting di negara-negara demokrasi karena berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas instansi intelijen.

Di Amerika Serikat, salah satu produk awal analisis intelijen yang berkaitan dengan ancaman keamanan nasional di sektor kesehatan adalah laporan berjudul *Mapping the Global Future* (2004) yang disusun oleh Dewan Intelijen Nasional (National Intelligence Council/ NIC), instansi yang mengkoordinasi komunitas intelijen di negara tersebut. Dalam laporan tersebut, NIC memprediksi ancaman pada 2020 dimana pandemi global -seperti pandemi Flu Spanyol 1918-1919 yang menyebabkan kematian puluhan juta orang di seluruh dunia, kemungkinan besar terjadi.<sup>33</sup> Analisis ini diperkuat lagi dengan fakta terjadi epidemi *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) di China dua tahun sebelumnya.

Empat tahun kemudian, di dalam laporan berjudul *Global Trends 2025*, NIC telah memperingatkan potensi “kemunculan penyakit pernapasan yang sangat menular dan mematikan, tanpa ada langkah pencegahan yang memadai”.<sup>34</sup> NIC lebih menyoroti virus Flu Burung (*Highly Pathogenic Avian Influenza / H5N1*) sebagai penyebab utama pandemi di masa depan, bukan SARS atau varian influenza yang lain. Menariknya, NIC juga memprediksi sumber wabah adalah China, yang memiliki jumlah penduduk besar dan hidup berdekatan dengan ternak.

Lebih lanjut, pada 2012 NIC mempublikasikan laporan berjudul *Global Trends*

---

<sup>31</sup> Carey, W. F., dan Maxfield, M. 1972. “Intelligence Implications of Disease”. *Study Intelligence* (16). 71-78.

<sup>32</sup> Ferran, L. (2020). Project Impact: Disease Intelligence and How the CIA Traced Epidemics Out of Cold War Asia. Dalam <https://abcnews.go.com/Politics/project-impact-disease-intelligence-cia-traced-epidemics-cold>

<sup>33</sup> United States National Intelligence Council (2004). *Mapping the Global Future*. Washington DC: Office of the Director of National Intelligence.

<sup>34</sup> United States National Intelligence Council (2008). *Global Trends 2025*. Washington DC: United States National Intelligence Council



2035. Pandemi global dideskripsikan sebagai “angsa hitam”<sup>35</sup>. Ditegaskan bahwa dari tahun ke tahun, virus-virus pernapasan cenderung makin mudah menular. Pemerintah harus mengantisipasi kondisi saat jutaan orang terinfeksi dan meninggal dunia, hanya dalam rentang waktu kurang dari enam bulan.<sup>36</sup>

Perhatian pada ancaman pandemi global di masa depan juga berasal dari komunitas-komunitas intelijen di Amerika Serikat. Laporan lain yang mencerminkan peran deteksi dini intelijen adalah *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community* yang dipublikasikan tahunan oleh *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI). Dalam laporan ini, dijelaskan secara singkat ancaman-ancaman terkini dan potensial bagi negara. Laporan ini pun digunakan Komite Intelijen di Senat Amerika Serikat, sebelum dipublikasikan ke publik. Lima laporan -berturut turut dari 2014 sampai 2019, telah memprediksi dan mendeskripsikan kondisi pandemi global di masa depan. Dalam Laporan 2014 misalnya, dituliskan bahwa satu virus akan menyebabkan pandemi global dengan dampak kematian di berbagai belahan dunia dalam rentang waktu kurang dari enam bulan. Kematian ini disebabkan oleh virus yang menyerang populasi dengan imunitas rendah, dampak pandemi yang menyebabkan guncangan ekonomi dan politik, serta memicu perang antar negara-bangsa.<sup>37</sup> Lalu dalam Laporan 2015, digarisbawahi salah satu penyebab pandemi global adalah globalisasi. Konsekuensi dari dunia yang makin terhubung satu sama lain adalah peluang perpindahan penyakit hewan dan manusia menjadi lebih besar. Yang menarik, dalam Laporan 2016 sampai 2019, ODNI menilai bahwa komunitas internasional tidak akan mampu berkoordinasi dan merespon pandemi dengan memadai. Kurangnya sumber daya dan prasarana global dalam melawan pandemi akan membuat komunitas internasional akan bertumpu pada Amerika Serikat. Walaupun dalam kenyataannya, selama pandemi Covid-19 berlangsung, peran Amerika Serikat relatif lebih rendah dibandingkan China.

Selain melakukan peran tradisional -deteksi dini dan analisis. Intelijen juga melakukan peran non-tradisional seperti memasok barang dan mengawasi publik. Untuk peran kedua, sangat jelas dalam kasus intelijen Israel selama pandemi Covid-19<sup>38</sup> dan Kementerian Keamanan Publik China selama epidemi SARS.<sup>39</sup> Di Israel, institusi intelijen seperti AMAN (intelijen militer), SHABAK (intelijen keamanan) dan Mossad tidak saja melakukan deteksi dini, namun turun lebih jauh dalam penanggulangan pandemi dengan ikut memasok ventilator dan peralatan-peralatan

<sup>35</sup> peristiwa yang tidak terduga atau tidak terduga, biasanya dengan konsekuensi ekstrem

<sup>36</sup> United States National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2035*. Washington DC: United States National Intelligence Council

<sup>37</sup> Office of the Director of National Intelligence. 2014. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2014*. Washington, DC: Office of the Director of National Intelligence.

<sup>38</sup> Hendrix, S. (2020, April). Israeli Spy Agency's Latest Mission: Hunting Worldwide for Scarce Ventilators to Battle Coronavirus. Retrieved from Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/israeli-spy-agencys-latest-mission-hunting-worldwide-for-scarce-ventilators-to-battle-coronavirus/2020/04/02/6f2b3256-74db-11ea-ad9b-254ec99993bc\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/israeli-spy-agencys-latest-mission-hunting-worldwide-for-scarce-ventilators-to-battle-coronavirus/2020/04/02/6f2b3256-74db-11ea-ad9b-254ec99993bc_story.html)

<sup>39</sup> Huang, Y. (2003). *The SARS Epidemic and Its Aftermath in China: A Political Perspective*. Harvard Asia Quarterly.

medis dan tes swab yang dibutuhkan sistem kesehatan, serta mendorong produksi alat kesehatan domestik di lembaga riset intelijen militer.

Deteksi dini dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi. Unit yang paling bertanggungjawab saat itu adalah Unit-8200 di AMAN. Adapun produksi alat-alat kesehatan dan logistik kesehatan seperti ventilator, robot, APD dan ambulans dilakukan oleh Unit-81 dan Unit-269 di AMAN.<sup>40</sup> Sementara itu Mossad memiliki peran penting dalam memasok alat kesehatan (dan tes) dari luar negeri ke rumah sakit-rumah sakit di Israel. Untuk membuat jalur distribusi yang lebih efisien dan efektif, Mossad juga membuat Pusat Komando dan Kontrol di Rumah Sakit Sheba, sebelum barang-barang tersebut disalurkan ke seluruh rumah sakit di Israel.<sup>41</sup> Bisa dikatakan, keberhasilan Israel dalam penanggulangan pandemi di awal-awal, karena ada kontribusi intelijen mereka.

Namun pelibatan intelijen selama pandemi di Israel bukan tanpa kritik dan pro kontra di publik. SHABAK misalnya, mampu melakukan pelacakan digital kepada masyarakat Israel tanpa mendapatkan persetujuan atau pengawasan dari parlemen di awal-awal pandemi.<sup>42</sup> Apa yang dilakukan SHABAK ini kurang lebih mirip dengan kasus di China, saat terjadi epidemi SARS pada 2003. Dimana Kementerian Keamanan Publik -institusi intelijen di China dapat melakukan investigasi pada 100 kasus dimana masyarakat menggunakan internet dan telepon genggam untuk menyebarkan berita bohong soal SARS.

## **Penutup**

Melihat kasus-kasus di atas, mulai dari pandemi Flu Spanyol (1918), epidemi SARS (2003), epidemi Ebola (2015), epidemi Zika (2015) sampai dengan pandemi Covid-19, terlihat bahwa pelibatan sektor keamanan saat terjadi krisis kesehatan adalah konsekuensi logis dari: Pertama, ketidaksiapan sistem kesehatan nasional dalam penanggulangan krisis kesehatan; Kedua, kurang efektifnya penguasa dalam menjalankan pemerintahan, baik Kementerian Kesehatan yang bertanggung jawab terhadap sistem kesehatan di suatu negara, atau penguasa dan oposisi yang justru melakukan politisasi pada krisis kesehatan; Ketiga, memang ada kepentingan politis di masing-masing institusi keamanan untuk meningkatkan pengaruh dan reputasinya di masyarakat. Keempat, walaupun tidak dieksplorasi lebih dalam paper ini, ada juga kepentingan strategis dari negara-negara maju untuk memperkuat pengaruhnya di negara yang mengalami pandemi. Dalam hal ini, militer dan polisi sebagai instrumen dalam operasi kemanusiaan dan intelijen memetakan eskalasi pandemi di negara tersebut, untuk kemudian diolah dalam kebijakan luar negeri.

---

<sup>40</sup> Kahana, E. (2020). Intelligence Against COVID-19: Israeli Case Study. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Hal. 3

<sup>41</sup> Ibid. Hal. 5

<sup>42</sup> Altshuler, T. S., & Hershkovitz, R. A. (2020, July). How Israel's Covid-19 Mass Surveillance Operation Works. Retrieved from <https://www.brookings.edu/techstream/how-israels-covid-19-mass-surveillance-operation-works/>

Hal terakhir bisa dilihat dalam kasus epidemi Ebola (2015) di negara-negara Afrika Barat.

Mengingat krisis kesehatan bisa menjadi pintu masuk bagi pelibatan sektor keamanan, atau meminjam istilah Gibson-Fall (2021), pandemi menjadi “pivotal event” bagi sektor keamanan, maka pengawasan dari masyarakat sipil pun terbilang penting. Perhatian lebih difokuskan bilamana sektor keamanan melakukan perilaku represif saat turun ke masyarakat dan melakukan pengawasan yang berlebihan, sampai melanggar kebebasan sipil dan HAM.

Jurnal ini harus dilihat sebagai pengantar untuk membahas diskursus pelibatan sektor keamanan saat terjadi krisis kesehatan. Pertanyaan-pertanyaan mengenai apa konsekuensi dari keterlibatan mereka, bagaimana merumuskan dan mengimplementasikan “strategi keluar” bagi mereka, bagaimana memperkuat sistem kesehatan nasional dengan institusi sipil sebagai leading sectornya dll masih harus dijawab.

## Daftar Pustaka

- Altshuler, T. S., & Hershkowitz, R. A. (2020, July). How Israel's Covid-19 Mass Surveillance Operation Works. Retrieved from <https://www.brookings.edu/techstream/how-israels-covid-19-mass-surveillance-operation-works/>
- Amar, P. (2011). *The Security Archipelago: Human-Security States, Sexuality Politics, and the End of the Neoliberalism*. London: Duke University Press.
- Byerly, C. R. (2010). “The U.S. Military and the Influenza Pandemic of 1918-1919” dalam *Public Health Reports* Vol. 125, 82-91.
- Carey, W. F., dan Maxfield, M. 1972. “Intelligence Implications of Disease”. *Study Intelligence* (16). 71-78.
- Centers for Disease Control and Prevention. 2020. Introduction to Epidemiology. Dalam <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/lesson1/section11.html>
- Chirambwi, Kudakwashe. 2016. “Militarizing Police in Complex Public Emergencies” dalam *Peace Review* Vol. 28 No. 2. Hal. 171-177
- Detik. (2020, September). Kenapa Intelijen Terlibat Tangani Covid-19? Ini Penjelasan BIN. Retrieved from Detik: <https://news.detik.com/berita/d-5191310/kenapa-intelijen-terlibat-tangani-covid-19-ini-penjelasan-bin>
- Diandra, Megaputri Mengko et al. “Problematika Peran Badan Intelijen Negara dalam Penanganan Covid-19 di Indonesia” dalam *Jurnal Penelitian Politik LIPI* Vol. 18, No. 1, Juni 2021
- Diandra, Megaputri Mengko & Fitri, Aulia. “Peran Militer dalam Penanganan Pandemi Covid-19 dan Dinamika Pengawasannya di Indonesia” dalam *Jurnal Penelitian Politik LIPI* Vol. 17, No. 2, Desember 2020
- Dutton, L. K., Rhee, P. C., Shin, A. Y., Ehrlichman, R. J., & Shemin, R. J. (2021). “Combating an Invisible Enemy: The American Military Response to Global Pandemics” dalam *Military Medical Research* Vol. 8 No. 8, 1-10.

- Fargey, K. M. (2019). "U.S. Army and Influenza 1918-1919" dalam *Army History*, 25-38.
- Ferran, L. (2020). Project Impact: Disease Intelligence and How the CIA Traced Epidemics Out of Cold War Asia. Dalam <https://abcnews.go.com/Politics/project-impact-disease-intelligence-cia-traced-epidemics-cold>
- Gugus Tugas Covid-19. (2021, September). TNI-Polri Terus Bahu Membahu Hadapi Pandemi. Retrieved from <https://covid19.go.id/p/berita/tni-polri-terus-bahu-membahu-hadapi-pandemi>
- Ghendon, Y. (1994). "Introduction to Pandemic Influenza Through History" dalam *European Journal of Epidemiology* Vol. 10, 451-453.
- Hendrix, S. (2020, April). Israeli Spy Agency's Latest Mission: Hunting Worldwide for Scarce Ventilators to Battle Coronavirus. Retrieved from Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/israeli-spy-agencys-latest-mission-hunting-worldwide-for-scarce-ventilators-to-battle-coronavirus/2020/04/02/6f2b3256-74db-11ea-ad9b-254ec99993bc\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/israeli-spy-agencys-latest-mission-hunting-worldwide-for-scarce-ventilators-to-battle-coronavirus/2020/04/02/6f2b3256-74db-11ea-ad9b-254ec99993bc_story.html)
- Huang, Y. (2003). *The SARS Epidemic and Its Aftermath in China: A Political Perspective*. Harvard Asia Quarterly.
- Kahana, E. (2020). Intelligence Against COVID-19: Israeli Case Study. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Hal. 3
- Kawai, F. 2014. "Epidemic Cerebrospinal Meningitis During the Cultural Revolution" dalam *Extrême-Orient Extrême-Occident* Vol. 37 2014
- Kargbo, S. (2021). The Ebola Outbreak in Guinea. In A. Schnabel, & I. Kickbusch, *The Security Sector and Health Crises* (pp. 150-159). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Hal. 151
- Kontras. (2021). *Catatan Kritis: Pendekatan Keamanan Dalam Penangan Pandemi Tak Berhasil dan Harus Dihentikan!* Jakarta: Kontras.
- Mangihot, J. (2021, October). Ini Poin Kritis Laporan Covid-19 Soal Porsi Keterlibatan TNI Polri dalam Penanganan Pandemi. Retrieved from Kompas TV: <https://www.kompas.tv/article/219457/ini-poin-kritis-lapor-covid-19-soal-porsi-keterlibatan-tni-polri-dalam-penanganan-pandemi>
- Matta, G. C., Nogueira, C. d., & Nascimento, L. d. (2020). A Literary History of Zika: Following Brazilian State Responses Through Documents of Emergency. In K. Bardosh, *Locating Zika: Social Change and Governance in an Age of Mosquito Pandemic* (p. 58). London: Routledge.
- Mondeh, K. (2021). The Role of the Security Sector in the Management of the Ebola Crisis in Guinea, Liberia and Sierra Leone. In A. Schnabel, & I. Kickbush, *The Security Sector and Health Crises* (pp. 2019-230). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance.
- New York City Police Department. 2019. *New York Police Department Annual Report for the Year 1918*. New York: Bureau of Printing
- Office of the Director of National Intelligence. 2014. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2014*. Washington, DC: Office of the Director



- of National Intelligence.
- Oluwasegun, J. M. (2015). "Managing Epidemic: The British Approach to 1918-1919 Influenza in Lagos" dalam *Journal of Asian and African Studies* Vol. 1 No. 13.
- Oliveira, A. P. (2016). Brazil's Militarized War on Zika. *Global Societies Journal*, 85-98.
- Ostergard, R. (2020). "The West Africa Ebola Outbreak (2014-2016): A Health Intelligence Failure?" dalam *Intelligence and National Security*
- Price, Polly J. 2020. How Fragmented Country Fights Pandemic. Dalam <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/how-fragmented-country-fights-pandemic/608284/>
- Schnabel, A., & Kickbusch, I. (2021). The Security Sector and Global Health Crisis: Lessons From Ebola Epidemic. In A. Schnabel, & I. Kickbusch, *The Security Sector and Health Crisis* (pp. 20-25). Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Hal. 71-75
- Sovula, H. S. (2021). Sierra Leone's Experience during the Ebola Outbreak. In A. Schnabel, & I. Kickbush, *The Security Sector and Health Crisis* (p. 136). Geneva: Geneva Centre For Security Sector Governance.
- Talbot, L., Metter, J., & King, H. (2020). "History of the Military Nurse Corps and the 1918 Influenza" dalam *Military Medicine*, 27-31.
- United States National Intelligence Council (2004). *Mapping the Global Future*. Washington DC: Office of the Director of National Intelligence.
- United States National Intelligence Council (2008). *Global Trends 2025*. Washington DC: United States National Intelligence Council
- United States National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2035*. Washington DC: United States National Intelligence Council
- Zuhad, A. (2021, October). Pro Kontra Pelibatan TNI Dalam Penanganan Covid-19. Retrieved from Kompas TV: <https://www.kompas.tv/article/202953/pro-kontra-pelibatan-tni-dalam-penanganan-covid-19>

# Perubahan Paradigma Pemolisian di Era Pandemi Covid-19

## *(Changes in the Policing Paradigm in the Covid-19 Pandemic Era)*

**Susatyo Purnomo Condro**

Mahasiswa Program Doktor Sekolah Kajian Strategik dan

Global Universitas Indonesia

*e-mail: susatyopurnomo@yahoo.com*

### **Abstract**

*This article aims to provide an analysis of modern policing models in the emergency situation of the Covid-19 pandemic. The method used in this study is in the form of literature review, and secondary data. The results of the study show that policing models such as democratic policing and community policing are not effective and fast enough as a strategy in responding to the Covid-19 pandemic emergency situation. In an emergency situation, a policing intervention model is needed that emphasizes a combination model between values and norms-based settings in the community with regulations based on the legitimacy of the police authority. Policing intervention from the community side is directed at changing the mindset of the community from being defensive towards COVID-19 to an open understanding of the existence and spread of COVID-19.*

**Keywords:** *Pandemic; Policing; Intervention*

### **Abstrak**

*Artikel ini bertujuan untuk memberikan analisis model pemolisian modern pada situasi kedaruratan pandemi Covid-19. Metode yang digunakan dalam studi ini dalam bentuk kajian pustaka, dan data-data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model pemolisian seperti democratic policing dan community policing tidak cukup efektif dan cepat sebagai strategi dalam merespon situasi darurat pandemi Covid-19. Dalam situasi kedaruratan diperlukan model pemolisian intervensi yang menekankan pada model kombinasi antara pengaturan berbasis nilai dan norma di masyarakat dengan pengaturan berbasis legitimasi otoritas kepolisian. Pemolisian intervensi dari sisi masyarakat diarahkan pada perubahan mindset masyarakat dari sifat defensive terhadap covid-19 menjadi pemahaman yang bersifat terbuka terhadap keberadaan dan penyebaran covid-19*

**Kata Kunci:** *Pandemi; Pemolisian; Intervensi*

## Pendahuluan

Pada akhir 2019, dunia dikagetkan dengan munculnya ancaman penyakit mematikan yang dikenal dengan Covid 19. Pertama kali muncul di Wuhan, China dan dengan cepat menyebar ke seluruh penjuru dunia, termasuk di Indonesia.<sup>1</sup> Namun, baru pada 17 Maret 2020, World Health Organization (WHO) mengumumkan secara resmi sebagai pandemi global.<sup>2</sup> Keputusan WHO itu dikeluarkan ketika virus corona telah menyebar di 118 negara dan menginfeksi lebih dari 121.000 orang di Asia, Eropa, Timur Tengah, dan Amerika. Satu tahun setelah penetapan itu, pandemi virus corona kini telah menginfeksi lebih dari 118,5 juta orang dengan 2.631.295 kematian. Virus corona juga telah menginfeksi hampir seluruh negara yang ada di muka bumi ini.<sup>3</sup>

Di Indonesia, kasus positif Covid-19 pertama kali dideteksi pada tanggal 2 Maret 2020, ketika dua orang terkonfirmasi tertular dari seorang warga negara Jepang. Pada tanggal 9 April 2020, pandemi sudah menyebar ke 34 provinsi dengan DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Tengah sebagai provinsi paling terpapar virus corona di Indonesia. Sampai tanggal 30 April 2021, Indonesia melaporkan 1.668.368 kasus positif dan menempati peringkat pertama terbanyak di Asia Tenggara. Dalam hal angka kematian, Indonesia menempati peringkat ketiga terbanyak di Asia dengan 45.521 kematian. Akan tetapi angka kematian diperkirakan jauh lebih tinggi dari data yang dilaporkan lantaran tidak dihitungnya kasus kematian dengan gejala Covid-19 akut yang belum dikonfirmasi atau dites.<sup>4</sup> Bahkan, tingkat kematian semaki tinggi dengan munculnya berbagai varian baru seperti varian *delta* dan *omicron* dan yang lainnya yang seakan membuat pandemi Covid-19 semakin mencekam.

Dalam konteks penanganan pandemi covid-19 di Indonesia, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mencegah penyebaran lebih lanjut dari virus covid-19. Milsanya, penetapan status keadaan darurat kesehatan masyarakat dan keadaan darurat bencana non-alam melalui Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020, dan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020. Sementara itu, dalam bidang ekonomi pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020. Implementasi dari berbagai kebijakan tersebut diwujudkan dalam bentuk kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) maupun Pembatasan Pergerakan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini secara praktik dilakukan dengan melakukan penyekatan di batas wilayah, membatasi mobilitas penduduk antar kota, menerapkan *work from home* pada kegiatan kantor, menutup tempat

<sup>1</sup> Alex Luscombe & Alexander McClelland, "Lessons Learned from Twelve Months of COVID-19 Data Activism in Canada," *Active History*, (16 Juni 2021), <https://activehistory.ca/2021/06/lessons-learned-from-twelve-months-of-covid-19-data-activism-in-canada/>

<sup>2</sup> Hai Thanh Luong, "Community Based Policing in Covid 19: a 4 P's Priorities Vietnam's Police," *Police and Society*, Vol. 31 No.10, (2021).

<sup>3</sup> "Hari Ini dalam Sejarah: WHO Tetapkan Covid-19 sebagai Pandemi Global," *Kompas*, (11 Maret 2021), <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/11/104000165/hari-ini-dalam-sejarah-who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global?page=all>.

<sup>4</sup> *Ibid*, "Hari Ini dalam Sejarah: WHO Tetapkan Covid-19 sebagai Pandemi Global,"

hiburan, pasar, sekolah hingga tempat ibadah.<sup>5</sup> Dalam perspektif ini, terdapat dilema dalam penanganan covid-19, dilema antara jaminan kebebasan hak-hak masyarakat dan perlindungan kesehatan masyarakat.<sup>6</sup>

Kompleksitas dampak yang ditimbulkan akibat adanya pandemi ini menuntut berbagai elemen bangsa dalam hal ini institusi pemerintahan maupun masyarakat untuk fokus menyelesaikan dampak dari pandemi covid-19. Oleh sebab itu, melalui Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 dibentuklah Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dimana kepolisian menjadi salah satu elemen penting dalam penegakan hukum selama penertiban di masa pandemi covid-19.

Sementara itu, paradigma model pemolisian bersandar pada dua paradigma model pemolisian yakni pemolisian konvensional dan pemolisian modern.<sup>7</sup> Model pemolisian konvensional adalah hubungan polisi dan masyarakat pada kedudukan tidak setara seperti superior dan inferior atau dalam kategori subjek dan objek dimana polisi tidak lain merupakan aparat penegak hukum yang bersifat represif. Model pemolisian modern adalah gaya pemolisian yang melihat hubungan antara polisi dan masyarakat dalam kedudukan yang sejajar. Dengan kata lain, masyarakat merupakan mitra kepolisian dalam upaya mewujudkan ketertiban dan keamanan lingkungan.<sup>8</sup>

Salah satu bentuk pemolisian modern yang diterapkan di Indonesia adalah pemolisian komunitas (*community policing model*) atau Polmas (pemolisian masyarakat).<sup>9</sup> Konsep Polmas di Indonesia dituangkan dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemolisian Masyarakat. Konsep pemolisian masyarakat ini bertujuan untuk mewujudkan kemitraan Polri dan masyarakat guna menangani dan memecahkan permasalahan yang menimbulkan potensi gangguan keamanan dan ketertiban serta meningkatkan kesadaran hukum dan kepedulian masyarakat/komunitas terhadap potensi gangguan keamanan dan ketertiban di lingkungan masyarakat.

Namun demikian, model pemolisian dengan menekankan kemitraan masyarakat pada situasi kedaruratan dalam prakteknya mengalami banyak tantangan dan kendala. Tantangan ini digambarkan oleh Monica den Boer et.al yang melihat peran petugas kepolisian di tengah pandemi semakin terpinggirkan dalam penggunaan model pemolisian preventif, sebaliknya konsep pemolisian cenderung

---

<sup>5</sup> Kustiningsih, W. & Nurhadi, "Penguatan Modal Sosial Dalam Mitigasi COVID-19" dalam Wawan Mas'udi & Popy S. Winanti, (eds), Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), 14.

<sup>6</sup> Cornelis Lay, "New Normal: Pergeseran Relasi Kekuasaan, Konsolidasi Kelas, dan Kesenjangan," dalam Wawan Mas'udi dan Poppy S. Winanti, (eds), New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Pandemi Covid-19, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), 19-20.

<sup>7</sup> Gatot Eddy Pramono, "Policing in the Covid-19 Situation in Indonesia," *International Journal of Social Science and Human Research*, Volume 04, Issue 02 (February, 2021), 154-158.

<sup>8</sup> *Ibid*, Policing in the Covid-19 Situation in Indonesia," 155.

<sup>9</sup> Sutanto, Hermawan Sulisty, Tjuk Sugiarso, Polmas: falsafah baru pemolisian, (Jakarta: Pensil-324, 2008)



ke arah penggunaan tindakan koersif.<sup>10</sup> Oleh karena itu, artikel ini berupaya untuk mengungkapkan dilema pemolisian masyarakat pada situasi kedaruratan menghadapi pandemi covid-19. Pada saat bersamaan artikel ini berupaya menguji konsep pemolisian berbasis masyarakat di tengah situasi kedaruratan.

## Paradigma Pemolisian Modern

Beragam studi menunjukkan bahwa paradigma pemolisian modern menekankan pada pola kemitraan antara aparat kepolisian dengan masyarakat. Paradigma ini menekankan pada masyarakat sebagai subjek dan obyek dari kebijakan keamanan. Lebih dari itu, kemitraan dengan masyarakat merupakan bagian dari penghormatan terhadap hak asasi manusia dan hak ekonomi, sosial dan budaya. Paradigma pemolisian ini tidak lepas dari perubahan paradigma keamanan yang menekankan aspek kemanusiaan (*societal security*) sebagai tujuan dari kebijakan keamanan yang diterjemahkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) sebagai *human security* (keamanan insani).<sup>11</sup>

Seturut dengan perkembangan demokratisasi dan perkembangan kebijakan keamanan yang mengarah pada aspek penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), maka model pemolisian modern diarahkan untuk menjadikan masyarakat sebagai mitra dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Oleh karena itu, perkembangan model kepolisian modern ini telah melahirkan beragam paradigma model kepolisian di era demokrasi, seperti *democratic policing* (pemolisian demokratis) dan *community policing* (pemolisian masyarakat).

### 1. Pemolisian Demokratis (*democratic policing*)

Sejalan dengan proses demokratisasi dan globalisasi yang terus berlangsung pasca-perang dingin, keniscayaan terhadap demokrasi sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dihindari.<sup>12</sup> Pasalnya, perubahan ini tidak saja melahirkan wacana tentang penghormatan hak asasi manusia, akan tetapi juga terjadi pergeseran paradigma keamanan tradisional yang berpusat pada negara ke paradigma keamanan non-tradisional yang berpusat pada masyarakat (*human security*).<sup>13</sup> Oleh karena itu, konsep pemolisian juga mengalami perubahan ke arah apa yang disebut dengan *democratic policing* yakni landasan filosofis bagi kepolisian dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan menjanjikan prinsip dan nilai demokrasi yaitu penghormatan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak ekonomi,

<sup>10</sup> Monica den Boer, Eric Bervoets, dan Linda Hak, "Preparing for Future Pandemic Policing: First Lessons Learnt on Policing and Surveillance during the COVID-19 Pandemic," *European Law Enforcement Research Bulletin*, (SCE 5), 261-271.

<sup>11</sup> Kusnanto Anggoro "Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi" dalam Al Araf, et.al, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Imparsial, 2005)

<sup>12</sup> Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*, (Jakarta: Pensil 324, 2017), 2-3.

<sup>13</sup> Barry Buzan, "New patterns of global security in The Twenty-First Century" *International*, Vol. 67, No. 3 (Jul, 1991), 431-451

sosial dan budaya.<sup>14</sup>

Paradigma pemolisian demokratis berupaya mewujudkan konsep di masyarakat bukan sekedar menurunnya angka tindakan kejahatan tetapi juga menyangkut tingkat kesejahteraan masyarakat.<sup>15</sup> Dalam iklim demokrasi landasan dasar konsep pemolisian tidak bisa menghindari dari prinsip-prinsip HAM dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian. Landasan dasar HAM ini digunakan sebagai tolok ukur akuntabilitas baik kepada pihak eksternal maupun internal kepolisian sendiri. Prinsip HAM yang dimaksud adalah aturan atau norma HAM internasional yang mengikat secara hukum bagi negara-negara yang telah meratifikasinya.<sup>16</sup>

Dalam konteks negara demokrasi, polisi sebagai alat negara di bidang penegakan hukum dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat memerlukan keselarasan dengan struktur sosial sehingga peran Polri sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Atas dasar itu, Reformasi politik di Indonesia pada tahun 1998 telah berdampak pada tuntutan terhadap Polri untuk melakukan perubahan di tingkat sistem, struktur dan kultur institusi Polri, yang kemudian dikenal dengan Reformasi Polri. Reformasi ini bertujuan untuk mengubah citra Polri dari militeristik ke polisi sipil (*civilian police*) di era demokrasi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan *civil society*, serta profesional dan akuntabel.

Dalam konteks democratic policing, Polri dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dituntut berpedoman pada keseimbangan antara prinsip penegakan hukum dan hak asasi manusia. Dengan kata lain, penegakan hukum melalui fungsi pemolisian dalam rangka menciptakan kondisi keamanan (*security*) harus berjalan seimbang dengan kebebasan (*freedom*) HAM.

## 2. Pemolisian Masyarakat (*community policing*)

Asal usul gagasan pemolisian masyarakat (*community policing*) merujuk pada reformasi kepolisian di Inggris pada abad ke-19 yang dipelopori oleh Sir Robert Peel. Pandangan Peel mendorong aparat kepolisian tidak hanya menjadi alat pemukul terhadap kejahatan dan kriminal, akan tetapi perlunya aparat kepolisian melakukan pencegahan dengan membangun kemitraan dengan masyarakat.<sup>17</sup> Sejak saat itu, pemikiran Peel mendapatkan perhatian dari kalangan peneliti mengenai konsep kemitraan polisi dan masyarakat. Misalnya, Trojanowicz mendefinisikan *community policing* adalah paradigma atau konsep kerja sama antara aparat kepolisian dengan masyarakat untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Sementara itu, Peter dan Matthew Moir mengartikan *community policing* adalah strategi dengan

---

<sup>14</sup> Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*, 215.

<sup>15</sup> Mercedes S. Hinton, Tim Newburn (eds), *Policing Developing Democracies* (London: Routledge, 2009)

<sup>16</sup> Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*, 153.

<sup>17</sup> "Definition of Policing by Consent" Uk Government, 10 Desember 2012, (diakses 31 Maret 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>)

melibatkan masyarakat dengan ketentuan hukum atau peraturan yang memberikan landasan bagi mekanisme kerja sama antara kepolisian dengan masyarakat untuk mencapai tujuan kepolisian.<sup>18</sup> Oleh karena itu, landasan utama bagi pelaksanaan pemolisian masyarakat (*community policing*) adalah menempatkan masyarakat sebagai subjek dan obyek dari tujuan kepolisian. Dengan kata lain, upaya mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat perlu melibatkan masyarakat. Bahkan, kepercayaan masyarakat merupakan modal penting untuk tugas dan fungsi kepolisian.

Oleh karena itu, penerapan prinsip pemolisian masyarakat dilaksanakan berdasarkan beberapa prinsip, antara lain:<sup>19</sup> 1) penekanan pada pemberdayaan masyarakat dalam proses pemolisian; 2) kolaborasi yang konsisten antara polisi dan masyarakat; 3) respons kepolisian bersifat kolaboratif; 4) peranan kepolisian yang kuat dalam mengorganisir dan memobilisasi masyarakat; 5) penekanan pada desentralisasi polisi dan penempatan aparat kepolisian secara berkelanjutan pada suatu masyarakat; 6) penekanan pada pembagian otoritas dalam pengambilan keputusan bersama masyarakat; 7) penekanan pada *skill interpersonal* petugas kepolisian; 8) melihat tugas kepolisian untuk membantu mencapai tujuan sosial. Salah satu tujuan dari pelaksanaan pemolisian masyarakat adalah tingginya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap polisi yang dapat mendorong tercapainya kondisi aman.

### **Dilema Pemolisian Modern: Kasus Pandemi Covid-19**

Salah satu tantangan yang dihadapi dalam menghadapi situasi pandemi adalah instabilitas politik sebagai akibat dari ketidakpuasan ekonomi dan sosial yang meluas di tengah pandemi.<sup>20</sup> Pada saat bersamaan, situasi pandemi juga melahirkan tata kelola pemerintahan yang dijalankan dan berlangsung di luar koridor demokrasi.<sup>21</sup> Bahkan, kondisi pandemi mendorong negara melakukan pengawasan dan kontrol terhadap mobilisasi warga negara.

Pada situasi kedaruratan di tengah pandemi terjadi paradoks tarik ulur kepentingan ekonomi dan kesehatan selama pandemi covid-19 di tengah masyarakat.<sup>22</sup> Akibatnya, kebijakan Kesehatan di tengah pandemi melahirkan penolakan di tengah masyarakat pada beberapa negara, termasuk di Indonesia. Meskipun, dunia internasional melalui WHO mewacanakan kehidupan era “new normal” atau “normal baru” namun

<sup>18</sup> Erlyn Indarti, “Community Policing sebagai Democratic Policing: Konteks di Indonesia,” *Jurnal Ilmu Kepolisian*, 13 No. 2 (2019), 152

<sup>19</sup> Victor Kappeler and Larry Gaines, *Community Policing: A Contemporary Perspective*, (Massachusetts: Anderson Publishing, 2011), 4.

<sup>20</sup> Celina Menzel, *The Impact of Outbreaks of Infectious Diseases on Political Stability-Examining the Examples of Ebola, Tuberculosis, and Influenza*. Konrad Adenauer Stiftung, 13.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Cristhophe Lesschaeve, Josip Glaurdić, & Michal Mochtak, “Health Versus Wealth During the Covid-19 Pandemic: Saving Lives or Saving the Economy?” *Public Opinion Quarterly*, (15 Oktober 2021), 2-8.

penolakan sejumlah masyarakat masih mewarnai kebijakan pembatasan mobilisasi masyarakat.

Laporan survei Badan Pusat Statistik (BPS) yang berjudul Kepatuhan Masyarakat pada Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat menunjukkan masih terdapat warga yang mengabaikan protokol kesehatan, terutama di luar Pulau Jawa-Bali yang bukan merupakan wilayah yang menerapkan PPKM Level 4. Rinciannya sebanyak 5,5% responden di Pulau Jawa-Bali abai protokol kesehatan, sedangkan di luar itu mencapai 12,7%. Protokol kesehatan ini mencakup memakai masker, mencuci tangan, menjaga jarak minimal dua meter, dan menghindari kerumunan.<sup>23</sup>

Krisis penolakan tidak hanya terjadi di tengah masyarakat, pada tingkat elit terjadi koordinasi yang kurang berjalan maksimal. Pasalnya, pandemi menghendaki adanya koordinasi kebijakan yang solid antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, akan tetapi praktek di lapangan adanya koordinasi yang terputus antara pusat dan daerah sehingga “memperburuk” koordinasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 antara pemerintah pusat dengan daerah. Misalnya, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) atau rapid test tidak semua dijalankan atau direspons di tataran pemerintahan daerah. Pemerintah daerah bahkan ada yang bersikeras tidak melaksanakan instruksi pemerintah pusat karena menilai wilayahnya masih “aman” atau berada di zona hijau untuk Covid-19.<sup>24</sup>

Berdasarkan hal di atas, paradoks dan dilema penanganan pandemi covid-19 ini membuat masyarakat kurang menyiapkan diri menghadapi pandemi covid-19. Puncaknya, terjadi krisis di masyarakat secara meluas dalam menghadapi pandemi covid-19, seperti kasus penolakan jenazah pasien Covid-19, stigma pasien dan rumah sakit rujukan, pengucilan tenaga kesehatan, peremehan bahaya Covid-19, ketentuan mudik, maupun karantina, hingga “kegagalan” menerjemahkan *new normal* dalam kehidupan keseharian menjadi catatan kompleksitas situasi pandemi.

Polri sebagai barisan terdepan dalam menciptakan situasi keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) pada situasi pandemi covid-19 jelas menghadapi tantangan yang berat. Terutama saat membantu pemerintah daerah dalam penerapan sejumlah kebijakan selama pandemi Covid-19 seperti penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), pengamanan protokol kesehatan, dan tindakan pencegahan masyarakat berkerumun. Pasalnya, upaya Polri melalui berbagai tindakan persuasif atau penegakan hukum dalam rangka meyakinkan masyarakat bahwa kebijakan PSBB atau PPKM adalah kebijakan yang tepat di tengah pandemi covid-19 bukanlah perkara gampang, apalagi dalam situasi krisis.

<sup>23</sup> Badan Pusat Statistik (BPS), “Survey Perilaku Masyarakat pada PPKM Darurat” 13-20 Juli 2021.

<sup>24</sup> Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia, “New Normal Sebagai Jalan Tengah?: Kesehatan vs. Ekonomi dan Alternatif Kebijakan Dalam Pandemi COVID-19,” dalam Wawan Mas’udi dan Poppy S. Winanti, (eds), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Pandemi Covid-19*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), 43.

Shahin Mehdizadeh dan Katy Kamkar dalam “Covid-19 and the impact on police services” menjelaskan dilema yang dihadapi petugas kepolisian di tengah pandemi. Pasalnya, peran kepolisian dalam mendisiplinkan kebijakan selama pandemi tidak hanya menghadapi penolakan dari masyarakat, akan tetapi juga resiko penularan virus baik untuk dirinya maupun keluarganya.<sup>25</sup> Sementara itu, paradigma pemolisian di era demokrasi menekankan pada strategi pemolisian yang merujuk pada *democratic policing* dan *community policing*, suatu paradigma pemolisian berbasis demokratis yang dijalankan pada kondisi atau situasi normal.

Oleh karena itu, relevansi paradigma pemolisian modern yakni *democratic policing* atau *community policing* di tengah pandemi atau kedaruratan menjadi tidak relevan atau kurang maksimal ketika situasi kehidupan masyarakat berlangsung di luar kondisi normal. Atas dasar itu, gaya pemolisian yang masih mengedepankan sisi humanisme dan menunggu kesadaran masyarakat untuk aktif berpartisipasi menyelesaikan penyebaran Covid-19 seperti yang ditekankan pada konsep *democratic policing* atau *community policing* tidak cukup efektif. Pasalnya, kebijakan berbasis bukti yang dikomunikasikan oleh pemerintah mengenai bahaya virus covid-19 tidak dipercayai sebagian masyarakat. Puncaknya, ketidakpercayaan ini melahirkan sikap pasif dalam ikut serta upaya penanganan dan pencegahan penulatan covid-19.

Persoalan penanggulangan penyebaran Covid-19 khususnya dalam hal menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah diperlukan sebuah strategi yang inovatif dan responsif agar kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Dengan demikian, diperlukan pendekatan baru dari kepolisian dalam hal menjaga keselamatan publik yang lebih adaptif dengan situasi-situasi kedaruratan. Pasalnya, merujuk pada Zizek pada situasi kedaruratan implementasi tugas dan fungsi kepolisian lebih menekankan efektifitas dan kecepatan.<sup>26</sup> Pada konteks tersebut, tantangan terbesarnya berpangkal pada bagaimana cara meyakinkan publik dengan kebijakan yang ditetapkan. Sementara itu, kritik dan polemik diposisikan sebagai alat kontrol agar kebijakan tepat sasaran dan tidak disalahgunakan.<sup>27</sup> Dengan kata lain, implementasi tugas dan fungsi pemolisian pada situasi kedaruratan perlu menekankan aspek kecepatan dan aspek efektifitas.

## Penutup

Paradigma pemolisian dalam penanganan pandemi covid-19 atau penanganan situasi kedaruratan memerlukan strategi intervensi pemolisian yang bersumber pada kepercayaan, nilai-nilai, dan norma-norma yang berlaku di tengah-tengah masyarakat. Konsep pemolisian pada situasi pandemi atau kedaruratan tidak cukup

<sup>25</sup> Shahin Mehdizadeh dan Katy Kamkar “Covid-19 and the impact on police services”*Journal of Community Safety and Well-Being*, Vol. 5, No. 2, (July 2020).

<sup>26</sup> Slavoc Zizek, *Pandemic! COVID-19 Shakes of the World* (New York: Or Books, 2020), 10.

<sup>27</sup> Howard Zinn, *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order* (New York: Random House, 1968), 45.



hanya menekankan aspek kepengaturan yang bersumber dari legitimasi otoritas kekuasaan yang menekankan pada aspek hukuman atau denda bagi yang melanggar kebijakan. Pada situasi kedaruratan diperlukan model pemolisian intervensi yang menekankan pada model kombinasi antara pengaturan berbasis nilai dan norma di masyarakat dengan pengaturan berbasis legitimasi otoritas kepolisian.

## Daftar Pustaka

- Alex Luscombe & Alexander McClelland, "Lessons Learned from Twelve Months of COVID-19 Data Activism in Canada," *Active History*, (16 Juni 2021), <https://activehistory.ca/2021/06/lessons-learned-from-twelve-months-of-covid-19-data-activism-in-canada/>
- Badan Pusat Statistik (BPS), "Survey Perilaku Masyarakat pada PPKM Darurat" 13-20 Juli 2021.
- Barry Buzan, "New patterns of global security in The Twenty-First Century" *International*, Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991).
- Celina Menzel, *The Impact of Outbreaks of Infectious Diseases on Political Stability-Examining the Examples of Ebola, Tuberculosis, and Influenza*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Cornelis Lay, "New Normal: Pergeseran Relasi Kekuasaan, Konsolidasi Kelas, dan Kesenjangan," dalam Wawan Mas'udi dan Poppy S. Winanti, (eds), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Pandemi Covid-19*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020).
- Cristhope Lesschaeve, Josip Glaurdić, & Michal Mochtak, "Health Versus Wealth During the Covid-19 Pandemic: Saving Lives or Saving the Economy,?" *Public Opinion Quarterly*, (15 Oktober 2021)
- Erlyn Indarti, "Community Policing sebagai Democratic Policing: Konteks di Indonesia," *Jurnal Ilmu Kepolisian*, 13 No. 2 (2019)
- Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia, "New Normal Sebagai Jalan Tengah?: Kesehatan vs. Ekonomi dan Alternatif Kebijakan Dalam Pandemi COVID-19," dalam Wawan Mas'udi dan Poppy S. Winanti, (eds), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Pandemi Covid-19*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020)
- Gatot Eddy Pramono, "Policing in the Covid-19 Situation in Indonesia," *International Journal of Social Science and Human Research*, Volume 04, Issue 02 (February, 2021)
- Hai Thanh Luong, "Community Based Policing in Covid 19: a 4 P's Priorities Vietnam's Police," *Police and Society*, Vol. 31 No.10, (2021).
- Howard Zinn, *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order* (New York : Random House, 1968), 45.
- Kompas. "Hari Ini dalam Sejarah: WHO Tetapkan Covid-19 sebagai Pandemi Global," *Kompas*, (11 Maret 2021), <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/11/104000165/hari-ini-dalam-sejarah--who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global?page=all>.

- Kusnanto Anggoro "Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi" dalam Al Araf, et.al, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta:Imparsial, 2005)
- Kustiningsih, W. & Nurhadi, "Penguatan Modal Sosial Dalam Mitigasi COVID-19" dalam Wawan Mas'udi & Popy S. Winanti, (eds), *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), 14.
- Mercedes S. Hinton, Tim Newburn (eds), *Policing Developing Democracies* (London: Routledge, 2009)
- Monica den Boer, Eric Bervoets, dan Linda Hak, "Preparing for Future Pandemic Policing:First Lessons Learnt on Policing and Surveillance during the COVID-19 Pandemic," *European Law Enforcement Research Bulletin*, (SCE 5), 261-271.
- Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*, (Jakarta:Pensil 324, 2017)
- Shahin Mehdizadeh dan Katy Kamkar "Covid-19 and the impact on police services" *Journal of Community Safety and Well-Being*, Vol. 5, No. 2, (July 2020).
- Slavoc Zizek, *Pandemic! COVID-19 Shakes of the World* (New York: Or Books, 2020)
- Sutanto, Hermawan Sulisty, Tjuk Sugiarto, *Polmas: falsafah baru pemolisian*, (Jakarta: Pensil-324, 2008)
- Victor Kappeler and Larry Gaines, *Community Policing: A Contemporary Prespective*, (Massechuset: Anderson Publishing, 2011), 4.

# Nexus Sekuritisasi Kesehatan dan Komunikasi Kesehatan di Masa Pandemi

## *(Nexus Health Securitization and Health Communication in a Pandemic Period)*

**Prasojo**

**Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**

*e-mail:* prasojo@dsn.uharajaya.ac.id

### **Abstract**

*This article performs a descriptive analysis of the relationship between health securitization and health communication. The pandemic situation is a test for securitizing actors to be able to apply appropriate securitization strategies to referent objects for mutual safety. But one thing that cannot be done is predict when the pandemic will end. Eventually this becomes a long-term game that requires adaptive health communication strategies. Health securitization during a pandemic requires the application of a health communication strategy that can maintain the trust of the referent object so that the securitizing actor's efforts to return the situation to normal.*

**Keyword :** securitization; pandemic; health communication

### **Abstrak**

*Artikel ini melakukan analisa deskriptif terhadap hubungan antara sekuritisasi kesehatan dengan komunikasi kesehatan. Situasi pandemi adalah ujian bagi securitizing actor untuk bisa menerapkan strategi sekuritisasi yang tepat kepada referent object untuk keselamatan bersama. Namun satu hal yang tidak bisa dilakukan adalah memprediksi kapan pandemi akan berakhir. Akhirnya ini menjadi permainan jangka panjang yang membutuhkan strategi komunikasi kesehatan yang adaptif. Sekuritisasi kesehatan pada masa pandemi membutuhkan penerapan strategi komunikasi kesehatan yang bisa menjaga kepercayaan referent object agar upaya securitizing actor untuk mengembalikan situasi seperti sediakala.*

**Kata kunci :** sekuritisasi; pandemi; komunikasi kesehatan

## **Pendahuluan**

Kehidupan manusia kerap berdekatan dengan peristiwa yang mengancam keamanan dirinya. Salah satunya adalah ancaman terhadap kesehatan. Ancaman terhadap kesehatan telah menjadi catatan dalam sejarah bahwa manusia pernah

menghadapi wabah menular yang dapat menyebar luas dalam waktu cepat. Beberapa peristiwa besar yang mengguncang keamanan kesehatan manusia seperti *Black Death*, wabah penyakit pes, kolera 1817-1823, flu Spanyol 1918 - 1920, flu Asia 1957, HIV/AIDS 1981, SARS 2003, hingga Covid 19 pada 2019.<sup>1</sup> Selain menghadapi ancaman kesehatan, manusia pun pernah menghadapi bentuk ancaman kesehatan yang lintas negara. Pada tahun 1851, pandemi telah menjadi subjek diplomasi internasional ketika para delegasi berkumpul dalam Konferensi Sanitasi Internasional (*International Sanitary Conference*) di Paris untuk mempertimbangkan tanggapan bersama terhadap pandemi kolera yang sedang melanda benua Eropa.<sup>2</sup>

Pandemi memiliki potensi penyebaran yang cepat sehingga menjadi penyebab bagi peningkatan kematian yang tidak bisa diprediksi. Hal berbahaya selanjutnya adalah peningkatan kematian tersebut bisa saja terjadi tidak hanya di satu negara, tetapi juga meluas ke negara lainnya. Tidak bisa dipungkiri fakta bahwa virus dan bakteri tidak pernah peduli dan menghormati batas – batas negara, sehingga apabila terjadi wabah atau pandemi di belahan dunia yang lain, maka dalam tempo hitungan jam akan menjadi ancaman untuk belahan dunia lainnya.

Situasi darurat yang dapat saja muncul dan menyebar luas dengan cepat karena ancaman pada bidang kesehatan, membuat dunia internasional menyadari pentingnya untuk menjadikan kesehatan menjadi salah satu agenda keamanan. Agenda kesehatan erat dengan keamanan manusia dimana selama ini keamanan digaris bawahi sebagai konsep yang terlalu sempit di interpretasikan. Keamanan selalu identik dengan pengamanan wilayah negara dari agresi pihak eksternal atau juga perlindungan kepentingan nasional melalui kebijakan luar negeri. Eratnya agenda keamanan dengan kesehatan dikarenakan kesehatan akan membawa kebaikan untuk kondisi sosial dan stabilitas negara, sehingga agenda kesehatan selalu erat dengan keamanan manusia karena terkait secara esensial dan instrumental kepada keberlangsungan hidup manusia, mata pencaharian dan harga diri manusia.

Intisari *human security* atau keamanan insani ada pada bagaimana manusia dapat menjalani kehidupannya secara bermartabat.<sup>3</sup> Hidup yang bermartabat adalah kehidupan dimana manusia dapat hidup dalam masyarakat dan mampu menggunakan pilihan-pilihan yang mereka miliki dan kehendaki, serta memanfaatkan berbagai macam akses yang menuntun manusia untuk bisa memiliki peluang kepada akses pasar dan sosial dalam situasi damai maupun konflik.<sup>4</sup>

Keamanan insani bisa dikatakan memiliki dua aspek, pertama adalah terjaminnya rasa aman dari ancaman yang terus menerus seperti kelaparan, penyakit dan penindasan. Kedua, adalah perlindungan dari gangguan mendadak

<sup>1</sup> History, 2021, Pandemic Timeline, diakses dari <https://www.history.com/topics/middleages/pandemics-timeline>, pada 14 Mei 2022, pukul 10.38

<sup>2</sup> Stefan Elbe, Pandemic Security, dalam J. Peter. Burgees (Ed), *The Routledge Handbook of New Security Studies (First)*, 2010, New York: Routledge, hal 163 - 172.

<sup>3</sup> UNDP, *Human Development Reports 1994*, Oxford University Press : New York, hal 1 - 136.

<sup>4</sup> Ibid, UNDP 1994, hal 1 - 136.

dan menyakitkan pada kehidupan keseharian, baik di rumah maupun pekerjaan atau di masyarakat. Munculnya gangguan mendadak tersebut bisa saja disebabkan oleh kesalahan pilihan kebijakan yang disebabkan oleh manusia.<sup>5</sup> Keamanan insani menekankan bahwa manusia harus bisa mampu menjaga dirinya sendiri, setiap orang harus memiliki kesempatan untuk memenuhi kebutuhannya yang paling vital yaitu nafkahnya sendiri, dan terutama keamanan insani menekankan kepada terbebasnya manusia dari rasa takut dan bebas dari kekurangan.<sup>6</sup>

Ciri utama keamanan insani adalah selalu bertindak mencegah dibandingkan melakukan intervensi. Ancaman terhadap kesehatan menjadi isu penting karena dalam perspektif keamanan, ketika menghadapi sebuah ancaman kita tidak akan pernah mengetahui berbahayanya dan gentingnya hal tersebut hingga merasa sangat terancam dan kita kehilangan rasa aman.<sup>7</sup> Oleh karena itu keamanan didefinisikan dan dihargai berdasarkan ancaman yang dihadapi, semakin tidak bisa diprediksi ancamannya, maka upaya pencegahannya perlu dilakukan dengan melakukan serangkaian pengerahan sumber daya untuk melakukan prediksi dan pencegahan yang ekstra.<sup>8</sup> Bencana alam seperti gempa bumi memang tidak disebabkan oleh manusia, tetapi kedatangan mereka tidak bisa dihalangi. Begitu pun dengan upaya untuk menghadapi ancaman kesehatan, diperlukan upaya untuk melakukan tinjauan kepada situasi masa depan dengan melakukan analisa terhadap ancaman kesehatan yang berpotensi muncul.

Perlu juga dipahami perihal cara menghadapi penyakit yang mengganggu kehidupan manusia melalui pendekatan keamanan. Pendekatan keamanan diterapkan dalam menghadapi pandemi karena terbuka kemungkinan bahwa penyebaran patogen mikroorganisme digunakan sebagai senjata kimia sehingga beberapa penyakit yang mewabah bisa menyebabkan gangguan terhadap situasi sosial, politik, ekonomi, militer sehingga berpotensi membahayakan stabilitas dan keamanan.<sup>9</sup>

Bentuk upaya untuk melakukan sekuritisasi terhadap penyakit menular bisa ditelusuri kebelakang pada tahun 1992 ketika, terjadi perubahan secara geopolitik pasca Perang Dingin. Pemerintah Amerika Serikat, mengeluarkan laporan yang cukup berpengaruh dari *Institute of Medicine*, berjudul *Emerging Infections : Microbial Threats to Health in the United States*. Laporan tersebut memberikan peringatan bahwa Amerika Serikat bisa saja 'kedatangan' penyakit menular yang menyerang manusia dan datang dari belahan bumi yang terpisah dari Amerika Serikat. Sekalipun muncul penyakit menular yang menjangkiti penduduk disuatu wilayah diluar wilayah Amerika Serikat, tetap saja hal tersebut memiliki keberbahayaan bagi Amerika

---

<sup>5</sup> Ibid, UNDP 1994, hal 1 - 136.

<sup>6</sup> Ibid, UNDP 1994, hal 1 - 136.

<sup>7</sup> Richard H. Ullman, *Redefining Security*. *International Security*, Vol. 8, No.1, Summer 1983, hal 129-153.

<sup>8</sup> Ibid, Ullman, hal 129 - 153.

<sup>9</sup> Vanja Rokvic and Zoran Jeftic, *Health Issue As Security Issues*, *Vojno Delo*, Vol 6, 2015, hal 53-69.



Serikat yang disebabkan oleh keterhubungan global, transportasi internasional, perdagangan internasional dan faktor integrasi kultural dan sosial masyarakat internasional.<sup>10</sup>

Membingkai hubungan antara kesehatan dan keamanan insani tidak bisa dihindari sehingga menjadikan upaya untuk sekuritisasi kesehatan. Mengikuti logika teoritik dari sekuritisasi ala *Copenhagen School* maka untuk menjaga keamanan kesehatan diperlukan sebuah tindakan diluar hal yang biasa untuk menghadapi bentuk-bentuk ancaman terhadap kesehatan manusia.<sup>11</sup>

Jembatan antara keamanan insani dan keamanan negara perihal ancaman kesehatan, terletak pada komunikasi keamanan. Komunikasi berperan sebagai jembatan yang menghubungkan esensi keamanan dengan publik. Dalam konteks keamanan, komunikasi dijadikan sebagai alat yang efektif untuk menyebarkan informasi strategis kepada publik.<sup>12</sup> Komunikasi digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan keamanan melalui strategi pewacanaan yang menuntun publik untuk bisa menerima pilihan strategi sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Isu kesehatan menjadi agenda yang berdampingan dengan keamanan insani, karena munculnya ancaman kesehatan disebabkan oleh situasi yang merugikan kelangsungan hidup manusia. Kesehatan menjadi agenda keamanan didasarkan kepada risiko yang ditimbulkan. Untuk meminimalkan resiko tersebut, dalam melakukan sekuritisasi kesehatan, perlu juga untuk menelaah strategi tersebut melalui pendekatan komunikasi kesehatan. Komunikasi kesehatan ditempatkan sebagai salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari bagian respon kedaruratan dan sistem keamanan dalam menghadapi pandemi.

Penerapan komunikasi kesehatan ketika menjadi bagian dari sekuritisasi kesehatan dalam menghadapi pandemi, bisa dibagi menjadi beberapa strategi, pertama adalah peningkatan kapasitas komunikasi kesehatan publik. Kedua, jejaring mitra kesehatan publik yang dibutuhkan untuk membentuk kesiapan dan keamanan. Ketiga, menggabungkan kesehatan publik dan komunikasi kesehatan kedalam bentuk upaya yang lebih luas untuk membentuk ketahanan komunitas.<sup>13</sup> Keberhasilan dalam menangani pandemi ditentukan oleh kualitas komunikasi kesehatan terkait risiko dan keberbahayaan yang bisa saja muncul. Artikel ini akan melakukan penelaahan secara konseptual perihal hubungan antara pendekatan keamanan dalam menghadapi pandemi yang dijemantani oleh komunikasi kesehatan. Dalam menyusun artikel ini, penulis menggunakan metode *literature review*. Metode *literature review* dilakukan dengan cara mengidentifikasi tema dan

<sup>10</sup> Loccit, Stefan Elbe, hal 163-172.

<sup>11</sup> Ibid, Stefan Elbe, hal 163-172.

<sup>12</sup> Brian C.Taylor, Hamilton Bean, Ned O'Gorman, & Rebecca Rice, A fearful engine of power: conceptualizing the communication-security relationship. *Annals of the International Communication Association*, 41(2),2017, hal 111-135.

<sup>13</sup> Seeger, M. W., & Sellnow, T. L. (2019). *The handbook of communication history*. In Bryan C. Taylor & H. Bean (Eds.), *The Handbook of Communication History*, New York : Routledge, hal 107-120.

literatur yang relevan dengan tema artikel yang dipilih, yaitu sekuritisasi kesehatan dan komunikasi kesehatan. Pelaksanaan metode literatur review dilakukan dalam 4 tahapan, yaitu *designing the review*, *conducting the review*, *analysis* dan *writing the review*.<sup>14</sup>

## Pembahasan

### *Kesehatan dalam agenda keamanan*

Arnold Wolfers mengatakan; keamanan adalah tanda yang ambigu.<sup>15</sup> Ambiguitas menjadi 'konotas' yang melekat kepada pemaknaan keamanan karena semua tergantung kepada objektifitas dalam melakukan analisa terhadap ancaman dan subjektifitas dalam dalam mempersepsikan ancaman. Selain faktor subjektifitas sekaligus objektifitas dalam menghadapi ancaman, hal lain yang mengemuka adalah persoalan derajat penerimaan dalam menghadapi ancaman.

Dapat dipastikan tidak ada kesamaan derajat ancaman yang dihadapi, sehingga definisi dan operasionalisasi keamanan nasional tidak akan pernah sama. Makna keamanan bagi sebagian pihak tidak bisa dibatasi hanya kepada perdebatan perihal ambiguitas objektifitas dan subjektifitas semata. Keamanan bisa dimaknai sebagai konsekuensi ketika kita merasakan ancaman untuk kehilangan hal yang berharga atau bahkan ketika hal yang berharga tersebut sudah tidak ada dan menjadi hilang.

Masalah ancaman terhadap kesehatan pun menjadi perhatian dunia internasional mengingat risiko yang ditimbulkannya. Oleh karena itu upaya untuk mensekuritisasi kesehatan dituangkan dalam laporan WHO yang berjudul "Keamanan kesehatan global: kewaspadaan epidemi dan respon" dan diuraikan secara rinci dalam laporan "Masa depan yang lebih aman: Keamanan Kesehatan Global di Abad 21". Kedua laporan tersebut menggarisbawahi perihal keamanan kesehatan global sebagai "kegiatan yang diperlukan, baik proaktif dan reaktif, untuk meminimalkan kerentanan terhadap kejadian kesehatan masyarakat yang akut dan membahayakan kesehatan kolektif populasi yang tinggal di seluruh wilayah geografis dan batas internasional" dan ancaman terhadap keamanan kesehatan ditempatkan sebagai ancaman yang memiliki dampak pada "stabilitas ekonomi atau politik, perdagangan, pariwisata, akses ke barang dan jasa dan, jika terjadi berulang kali, pada stabilitas demografis"

Dalam pengertiannya yang lebih luas, keamanan diartikan sebagai ketiadaan ancaman, bahaya dan kewaspadaan untuk mendeteksi dan mengatasi ancaman yang akan datang.<sup>16</sup> Oleh karena itu, keamanan kesehatan ditempatkan sebagai sebuah

---

<sup>14</sup> Hannah Snyder, Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, (2019), hal 333-339.

<sup>15</sup> Arnold Wolfers, "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4 (Dec.,1952), hal 481-502.

<sup>16</sup> Kathryn E. Bouskill and Elta Smith, *Global Health and Security: Threats and Opportunities. Perspective : Expert Insight on A Timely Policy Issue*, RAND Corporation (December 2019), hal 1-27.

kesinambungan situasi yang diciptakan untuk kesiapsiagaan. Kesiapsiagaan ini menjadi sebuah proses yang bergulir terus sehingga harus secara rutin difokuskan dan diarahkan untuk bisa mengarah kepada hasil akhir yang ingin dituju.<sup>17</sup>

Kekhawatiran terhadap ancaman kesehatan disebabkan karena kemungkinan terjadinya penyebaran massal penyakit menular yang tidak hanya mengancam individu tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Pun ada juga kekhawatiran bahwa mikroorganisme patogen dapat digunakan sebagai senjata biologi sehingga bisa menimbulkan dampak pada stabilitas sosial, politik dan keamanan sebuah negara. Secara khusus dengan adanya ancaman kesehatan ini maka muncul masalah yang tak terhitung bagi ekonomi dunia, karena munculnya kematian yang tinggi dan mempengaruhi tenaga kerja dan menyebabkan hilangnya kapasitas di sektor sektor utama pasar tenaga kerja.<sup>18</sup>

Dalam melakukan sekuritisasi terhadap kesehatan, ada dua kemungkinan strategi sekuritisasi yang dilakukan. Pertama adalah menjadikan manusia sebagai *referent object* dan menempatkan masalah kesehatan sebagai ancaman terhadap kehidupan dan kesejahteraan manusia. Kedua, adalah menjadikan negara sebagai *referent object* dan menjadikan isu kesehatan sebagai ancaman terhadap perdamaian dunia.<sup>19</sup> Tentunya jika berbicara mengenai esensi keamanan insani yang sebenarnya, fokus *referent object* akan berfokus kepada pendekatan keamanan kesehatan yang berbasis manusia (*people-centered approach*). Memprioritaskan keamanan insani adalah sebuah posisi yang positif, karena ia akan mengutamakan kehidupan manusia dibandingkan kepentingan keamanan negara semata.

Penanganan pandemi yang berbasis kepada *people centered approach*, membutuhkan jembatan komunikasi kesehatan yang baik. Ketika pandemi menyebar dengan cepat ke seluruh dunia, informasi terkait dengan pandemi juga turut menyebar dengan cepat dan dalam jumlah yang banyak. Seketika situasi yang penuh ketidakpastian menyeruak. Tidak bisa diketahui secara pasti informasi yang akurat tentang pandemi yang sedang melanda. Terjadi ledakan informasi sehingga menciptakan kebingungan dan ketakutan pada masyarakat. Muncul tantangan bagi pelaksanaan komunikasi kesehatan untuk dapat memberikan pesan yang jelas dan konsisten untuk dapat dipahami oleh berbagai jenis khalayak.<sup>20</sup>

### ***Sekuritisasi Kesehatan dan Komunikasi Kesehatan***

Salah satu tantangan bagi komunikasi kesehatan saat ini adalah berhadapan dengan masyarakat pasca kebenaran (*post-truth society*). Hal mendasar yang

<sup>17</sup> Ibid, Kathryn E. Bouskill and Elta Smith, hal 1-27.

<sup>18</sup> Loccit, Vanja Rokvic and Zoran Jeftic, hal 53-69.

<sup>19</sup> David. L. Heymann, et.al., Global health security: The wider lessons from the West African ebola virus disease epidemic. The Lancet, 2015, 385, hal 1884-1901.

<sup>20</sup> Caroline Benski., Aya Goto., Creative Health Teams., and Michael R Reich., Developing Health Communication Materials During a Pandemic, Perspective, Frontiers in Communication, Vol 5, November 2020, hal 1-6.

menjadi perhatian bagi masyarakat *post-truth* adalah apakah kebenaran informasi menjadi elemen bagi sebuah komunikasi kesehatan. Munculnya kegentingan dan ketidakpercayaan dari publik kepada koridor komunikasi yang ada, bisa saja terjadi karena bangunan kepercayaan diantara komunikator dengan khalayak tidak berjalan lancar. Tanpa adanya kepercayaan maka sulit untuk bisa menyentuh dimensi kehidupan dari publik sehingga semakin memudar kepercayaan publik terhadap pembuat kebijakan.<sup>21</sup>

Masyarakat *post-truth* memang teridentifikasi sebagai bagian masyarakat yang memiliki tingkat kepercayaan yang rendah kepada sistem pemerintahan. Ada beberapa hal yang bisa menjadi faktor pembuat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, mulai dari pengetahuan dan kepakaran, keterbukaan dan kejujuran, perhatian, kepedulian yang muncul karena adanya kepercayaan, keadilan, kompetensi dan efisien.<sup>22</sup>

Tahun 2016, laporan berjudul *Science Literacy : Concepts, Contexts, and Consequences* dan tahun 2017, laporan berjudul *Communicating Science effectively : A Research Agenda*, memberikan saran agar para ilmuwan bisa mengkomunikasikan kompleksitas nuansa ilmiah dari hasil penelitiannya agar bisa dipahami dan dimanfaatkan oleh masyarakat yang dituju.<sup>23</sup> Kedua laporan mengakui bahwa informasi saja tidak cukup untuk mendorong bagi terjadinya perubahan yang efektif. Informasi dinilai hanya sebagai sebuah prasyarat. Hal yang dibutuhkan untuk membangun kepercayaan kepada masyarakat adalah adanya keterbukaan dan berbagi. Keterbukaan dan berbagi diantara aktor yang menghasilkan pengetahuan, pembuat kebijakan, praktisi dan bisnis.<sup>24</sup>

Faktor untuk bisa menimbulkan kepercayaan publik adalah melalui empati dan transparan. tetapi empati dan transparansi apakah cukup untuk mengkomunikasikan berbagai macam komponen kepercayaan seperti yang telah terdaftar di atas? Kekurangan kepercayaan bisa mengalir dari berbagai macam faktor, mulai dari kurangnya kepercayaan terhadap kompetensi dan pengetahuan dari otoritas, kurangnya kepercayaan terhadap rasa keadilannya, kurangnya kepercayaan terhadap kejujuran, dan seterusnya.<sup>25</sup>

Dalam komunikasi keamanan adalah kunci utama yang akan mempengaruhi keputusan masyarakat untuk melindungi dan mempromosikan kesehatan pada masa krisis kesehatan. Upaya tersebut bergantung kepada kualitas dan penyebaran informasi berdasarkan keilmiahan medis yang akurat. Masyarakat membutuhkan informasi yang selalu siap dan tersedia, mudah diakses dan dapat diandalkan untuk

---

<sup>21</sup> Thomas Abraham, Lessons from the pandemic: the need for new tools for risk and outbreak communication. *Emerging Health Threats Journal*, 2011, 4 (1), 7160, hal 1-4.

<sup>22</sup> Ibid, Thomas Abraham, 2011, hal 1-4.

<sup>23</sup> Rima E. Rudd., A Call for More Rigor in Science and Health Communication. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2022, 19, 1825, hal 1-7.

<sup>24</sup> Opcit, Rima E. Rudd., hal 1-7.

<sup>25</sup> Loccit, Thomas Abraham, hal 1-4.

dijadikan rujukan pengambilan keputusan yang tepat dan efektif. Namun, akses ke informasi kesehatan dapat terhambat ketika asumsi dan harapan yang salah menyebabkan ketidaksesuaian antara informasi yang diberikan kepada publik, keterampilan dan kemampuan.

Materi informasi kesehatan dan pesan harus di rancang dalam cara agar semua pihak bisa mengetahui dan tidak ada yang tertinggal. Strategi perancangan komunikasi kesehatan harus ditambah dengan temuan literatur dan literatur penelitian kesehatan. Dengan memberikan penekanan kepada pentingnya informasi, *literacy-related research* berargumen bahwa informasi harus bisa diuji, diartikulasikan secara jelas, bebas jargon, tertata berdasarkan perspektif pengguna, dan di rancang dengan kehati-hatian agar bisa berguna. Pendekatan ini mengalihkan beban literasi dari penerima informasi kepada penyalur informasi dan pada akhirnya kemampuan komunikasi menjadi penting untuk membangun ikatan kepercayaan yang kuat diantara keduanya di masyarakat.

Keterbukaan informasi menjadi pertanyaan tersendiri dalam hal kepercayaan publik. Secara umum, ketika beragam domain menjadi dan telah tersekuritisasi, informasi menjadi akan menjadi lebih terbatas dan terkontrol. Hal ini bisa saja terjadi dengan alasan pertimbangan bahwa keterbukaan informasi justru akan menambah keruwetan risiko yang akan muncul. Pada posisi yang berlawanan, komunikasi kesehatan menekankan kepada keterbukaan dan transparansi. Keterbukaan dan transparansi, sama bobotnya dengan keakuratan keilmuan pesan, akan membantu membentuk pesan kesehatan untuk publik menjadi lebih kredibel. Keterbukaan dan transparansi adalah bagian yang tidak terelakkan ketika terjadi dua kondisi, yaitu *management emergency* (sekuritisasi) dan sistem kesehatan publik.

Hal terpenting dalam melakukan pencegahan penyebaran COVID-19 adalah memberdayakan masyarakat dengan informasi yang benar. Teralalu banyak informasi yang berlebihan yang juga mencuat menjadi '*infodemic*'.<sup>26</sup> Situasi ini justru membuat banyak bermunculan informasi salah dan palsu dimasyarakat terkait dengan Covid-19. Informasi yang efektif adalah yang bersifat proaktif, sopan, imajinatif, inovatif, kreatif, konstruktif, profesional, progresif, energik, *enabling*, *transparent* dan *technology friendly*.<sup>27</sup>

Teknologi secara fundamental telah merubah bentuk alami dari komunikasi, dan tentunya berdampak kepada komunikasi yang memiliki asosiasi dengan kesehatan. Sosial media membuat situasi baru dimana upaya untuk menjangkau publik lebih mudah dilakukan seraya menyebarluaskan perihal keberbahayaan pandemi yang muncul, sekaligus melakukan pengawasan publik, dan membentuk kesadaran situasional kepada publik dan mendapatkan umpan balik perihal pesan yang disampaikan.

<sup>26</sup> Venkatesh Reddy B., and Arti Gupta., Importance of Effective Communication During COVID-19 Infodemic. *Journal of Family Medicine and Primary Care*, 9(2), 2020, hal 3793-3796.

<sup>27</sup> Ibid, Venkatesh Reddy B., and Arti Gupta., hal 3793-3796.



Dengan ketersediaan teknologi, masyarakat dapat mengakses informasi kesehatan yang bersifat *real-time* dari sumber website terpercaya, sehingga tiap-tiap individu dapat mengedukasi dirinya sendiri dan melakukan lebih banyak kontrol terhadap kesehatannya dirinya sendiri. Disaat yang bersamaan, sosial media telah membentuk permintaan dan tantangan baru kepada pemerintah. Tantangan ini adalah kebutuhan untuk mengatur rumor yang bermunculan di sosial media, melakukan respon secara cepat terhadap isu yang bermunculan dan menyediakan perkembangan informasi secara cepat. Sekali lagi, teknologi semakin meningkatkan derasnya arus informasi sehingga menantang komunikator untuk dapat selalu melakukan kontrol pesan.

Namun permasalahan baru muncul ketika pada gilirannya kontrol informasi malah menjadi pembatas bagi kemampuan publik untuk memahami suatu kondisi terjadi Masyarakat akan merasakan, upaya untuk mengontrol informasi dan membatasinya akan memunculkan permasalahan dalam hal etik, terkait dengan hak individual untuk bisa memiliki akses kepada informasi yang berpengaruh terhadap kesehatan mereka dan resiko yang bisa saja dihadapi.

Semakin informasi di sekuritisasi, ia akan semakin sulit diakses oleh publik. Masa pandemi seperti ini adalah situasi yang menguji komunikasi kesehatan dan komunikasi emergensi. Sekalipun saluran resmi dan pedoman komunikasi sudah disiapkan untuk menghadapi pandemi, namun keluasan dan kedalaman sebuah pandemi akan menjadi tantangan kepada kebermanfaatan dari keberadaan saluran resmi dan pedoman yang ada ketika pandemi terjadi sekaligus belum bisa diprediksi kapan ia berakhir. Jika salah satu tujuan dari komunikasi adalah untuk membangun pemahaman diantara *securitizing actor* dan publik, maka jika muncul tuduhan bahwa ini semua adalah 'pandemi palsu' yang dibuat-buat oleh pemerintah, aktor kesehatan dan industri farmasi maka hal tersebut mutlak menjadi kegagalan dalam melakukan komunikasi kesehatan.<sup>28</sup>

Dengan semakin banyaknya liputan media perihal pandemi, maka semakin terbentuk penerimaan publik bahwa pandemi memiliki hubungan dengan isu keamanan. Ketika penerimaan tersebut sudah terbentuk maka muncul banyak pertanyaan terhadap kemampuan *securitizing actor* untuk menghadapi pandemi tersebut dalam hal kesiapan lini komunikasi kesehatan publik akan semakin menonjol.<sup>29</sup>

Pada saat yang bersamaan, komunikasi kesehatan telah membawa pentingnya sumber komunikasi kepada aras publik dalam hal penyiapan informasi dan keamanan. Dalam bahasa yang sederhana, sekuritisasi terhadap pandemi membutuhkan dukungan kompetensi dan strategi komunikasi kesehatan yang

---

<sup>28</sup> Loccit, Thomas Abraham, hal 1-4.

<sup>29</sup> Matthew W. Seeger and Timothy L. Sellnow., Health Communication and Security, dalam Bryan C. Taylor and Hamilton Bean, The Handbook of Communication and Security, Routledge : New York, 2019, hal. 107-120.

sepadan. Pertanyaan penting yang lantas muncul adalah bagaimana melakukan komunikasi kesehatan yang efektif dalam kerangka kebutuhan sekuritisasi yang lebih luas. Integrasi komunikasi kesehatan kepada sekuritisasi pandemi akan terjadi dalam bentuk tanggap darurat yang akan meningkat sejalan dengan efektifitas respon terhadap masalah yang datang.<sup>30</sup>

Melaksanakan komunikasi kesehatan dimasa pandemi membutuhkan semacam '*pivotal adjustments*', terhadap beberapa hal sebagai berikut : pertama, apakah infrastruktur komunikasi kesehatan yang ada saat ini, memang sedari awal dirancang untuk menghadapi situasi pecahnya pandemi ? apakah infrastruktur komunikasi kesehatan yang ada saat ini memang dirancang untuk bisa beroperasi dan bekerja dalam situasi pandemi yang semakin meningkat dan dalam durasi panjang ?

Kedua, apakah komunikator kesehatan harus memiliki kemampuan komunikasi yang cakap dan mumpuni untuk menggunakan medium komunikasi interaktif dan dinamis yang diperantarai oleh internet? Ketiga, kepercayaan adalah prinsip kunci dalam melakukan komunikasi kesehatan dalam situasi pandemi, lalu bagaimana cara dan strategi melakukan komunikasi yang efektif ditengah masyarakat yang sedang menghadapi pandemi seperti saat ini? Keempat, pandemi tidak bisa dilepaskan dari dimensi politik, sosial, ekonomi dan juga kesehatan publik. Komunikator komunikasi kesehatan harus mampu memahami dan menggunakan hal tersebut sebagai latar belakang sebelum membangun sebuah strategi komunikasi.

Pada banyak negara berkembang, komunikasi kesehatan dinilai efektif jika bisa 'pro terhadap kalangan miskin' dan 'pro terhadap kalangan rentan'. Ini khas ditemukan pada negara berkembang, dimana masyarakat masih banyak yang tinggal di daerah yang minim pembangunan dan bertautan dengan rendahnya derajat pendidikan dan terbatasnya akses kepada fasilitas sosial. Dengan prakondisi situasi yang ada seperti ini, maka komunikasi kesehatan yang dilakukan harus sudah mempertimbangkan ketidaksetaraan, kerentanan sosial yang sudah ada, dengan tujuan adalah untuk mencegah munculnya kepanikan dan juga menekan meningkatnya angka infeksi secara signifikan.<sup>31</sup>

Tidak mudah untuk melakukan praktek komunikasi kesehatan untuk membuat perubahan kepada perilaku masyarakat berdasarkan praktik komunikasi kesehatan yang dilakukan. Situasi sosial masyarakat sudah tertata berdasarkan struktur ekonomi dan sosial yang tidak sama. Menyadari kondisi tersebut maka tidak mudah untuk melakukan sekuritisasi pandemi sekaligus menggunakan strategi komunikasi keamanan untuk mencapai perubahan perilaku di tingkat masyarakat. Ketimpangan pada masyarakat menjadi tantangan kepada pelaksana komunikasi kesehatan untuk tetap bisa menyampaikan informasi yang relevan. Sehingga

<sup>30</sup> Ibid, Matthew W. Seeger and Timothy L. Sellnow., 2019, hal 107-120.

<sup>31</sup> Ochea A. Ataguba., and John E. Ataguba., Social determinants of health: the role of effective communication in the COVID-19 pandemic in developing countries. *Global Health Action*, 2020, 13 (1), hal 1-6.

strategi komunikasi kesehatan dapat mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut : pertama, siapa yang dinilai atau dianggap sebagai sumber terpercaya yang bisa menyediakan informasi yang dibutuhkan. Kedua, siapa yang dinilai cocok dan tepat sebagai komunikator untuk mengoperasionalkan sekuritisasi pandemi melalui komunikasi kesehatan. Ketiga, seperti apa pesan yang sekiranya efektif untuk disampaikan berdasarkan kondisi yang spesifik dihadapi. Keempat, seperti apa pesan yang memiliki sensitifitas dan cocok dengan perbedaan nilai, budaya dan sistem kepercayaan. Kelima, seperti apa pesan yang dapat menaikkan isu moral dan etik. Keenam, dimana, kapan dan bagaimana melakukan komunikasi kepada populasi yang berasal dari grup yang berbeda.<sup>32</sup>

Dalam praktiknya, sulit untuk dapat membangun kepercayaan ketika strategi komunikasi kesehatan tidak dirancang bersifat adaptif terhadap dinamika politik yang terjadi dan pada sisi yang lain pergerakan angka korban pandemi selalu meningkat. Jika komunikasi kesehatan menginginkan terjadinya perubahan perilaku masyarakat dalam jangka waktu yang lama, maka perlu dilakukan serangkaian penelitian dengan agenda untuk mengetahui bagaimana efektifitas penggunaan internet, penelitian dengan agenda untuk mengukur efektifitas komunikasi untuk membangun kepercayaan dan juga mengembangkan semacam panduan dan prinsip dalam melakukan komunikasi ketika terjadi dinamika politik disaat pandemi melanda.<sup>33</sup>

Dalam skenario jangka panjang, sekuritisasi melalui komunikasi kesehatan yang dilakukan bertujuan untuk mempromosikan kesehatan dengan berfokus kepada perubahan perilaku seperti etika batuk, menjaga kebersihan tangan dan dalam masyarakat yang mapan adalah sikap untuk mau melakukan vaksin secara reguler. Kesemua hal tersebut dapat tercapai melalui efektifitas komunikasi kesehatan. Risiko yang bisa muncul ketika komunikas dilakukan tidak secara efektif, dalam jangka pendek dan jangka panjang akan membawa efek kepada ekonomi, penularan, kematian, kepercayaan dan reputasi *securitizing actor*.

## Penutup

Rancangan strategi komunikasi kesehatan memegang peranan penting dalam strategi sekuritisasi. Ketika krisis terjadi dengan meluasnya pandemi maka detail implementasi strategi komunikasi kesehatan bisa diterapkan melalui kanal komunikasi yang formal dan panduan menghadapi pandemi. Namun demikian, perlu dicermati bahwa strategi sekuritisasi menggunakan komunikasi kesehatan membutuhkan sumber daya yang cakap.

Jangan dilupakan bahwa keberhasilan komunikasi kesehatan didasarkan juga pada keragaman latar belakang kehidupan dari tiap manusia yang ingin disapa,

---

<sup>32</sup> Ibid, Ochea A. Ataguba., and John E. Ataguba., hal 1-6.

<sup>33</sup> Loccit, Thomas Abraham, hal 1-4.

termasuk penggunaan bahasa untuk menyebarluaskan informasi. Komunikasi kesehatan ketika pandemi melanda justru diarahkan agar tidak terlalu memberikan keyakinan berlebih pada masa sulit tersebut. Melalui efektifitas komunikasi kesehatan, perlu dikembangkan semangat kemasyarakatan dan penghargaan sesama masyarakat.

Strategi sekuritisasi dengan menggunakan jalur komunikasi kesehatan adalah melakukan diseminasi mengenai informasi kepada populasi yang dituju secara akurat dan tepat waktu. Pada kesempatan yang lain, sekuritisasi melalui komunikasi kesehatan mengasumsikan bahwa terjadi kegentingan yang nyata di lapangan. Dengan kategorisasi tersebut, terbentuk juga kebutuhan kesiapan dan respons dari strategi sekuritisasi komunikasi kesehatan untuk melindungi masyarakat.

Efektifitas komunikasi kesehatan harus dilandasi kepada perbedaan krisis yang dihadapi, sehingga selalu ada penyesuaian dan adaptasi terhadap strategi yang dipilih. Sebagai contoh adalah situasi krisis yang dialami negara yang turut diperparah dengan ketiadaan sumber informasi yang dapat dipercaya dan bias dari laporan media, maka strategi komunikasi kesehatan harus mengatasi permasalahan itu terlebih dahulu.

Ditengah masyarakat yang disatu sisi mempercayai informasi yang didapatkan dari sosial media dan media konvensional namun disisi juga terjadi praktek komunikasi *'word of mouth'* dalam menyebarkan informasi terkait pandemi. Justru informasi yang bersifat informal yang tidak akurat dan tidak terverifikasi seperti itu yang cepat meluas dan pada ujungnya berkontribusi terhadap munculnya *'infodemic'* yang justru akan semakin memperburuk situasi. Faktanya, ketika pandemi pertama kali meluas, sosial media malah menjadi tempat dimana informasi yang prematur saling dipertukarkan, informasi yang tidak terverifikasi bertebaran dengan resiko akan menimbulkan kerugian kepada masyarakat.

Selain resiko terjangkit virus yang sedang meluas, resiko lainnya yang turut muncul adalah terjadinya miskomunikasi, terutama ketika kepercayaan dan kredibilitas kepada otoritas dan pemerintah telah terkikis. Sehingga yang terpenting adalah proses komunikasi kesehatan harus mengandung elemen kepercayaan, kredibilitas, kejujuran, transparansi dan akuntabilitas terkait dengan sumber informasi. Penting lagi untuk mengetahui persepsi dari risiko yang berdeterminasi terhadap bagaimana masyarakat memberikan respon terhadap pandemi.

Sekuritisasi dan komunikasi kesehatan menimbulkan kepercayaan kepada otoritas, menghilangkan berita dan informasi palsu yang tidak terverifikasi, serta berkontribusi kepada keputusan masyarakat dan tindakan untuk meningkatkan kesehatan publik dan populasi selama krisis pandemi terjadi. Terutama bagi kalangan miskin dan rentan, harus relevan secara lokal dalam hal bahasa dan budaya. Sekalipun tidak ada satu strategi yang cocok untuk semua kondisi, akan tetapi penting untuk memahami jalur komunikasi utama yang digunakan oleh populasi yang berbeda dalam merancang strategi tanpa hanya sekedar mereplikasi strategi tradisional yang ada.

Pandemi covid menunjukkan bahwa kebutuhan komunikasi berubah dari waktu ke waktu. Ketika masa inkubasi awal, masyarakat membutuhkan informasi perihal apa yang harus dilakukan untuk mengurangi penularan serta saran pengobatan. Tetapi ketika pandemi berlanjut, maka kebutuhan informasi masyarakat menjadi semakin lebih kompleks seperti kebutuhan untuk vaksinasi, keamanan vaksin, halal atau tidaknya vaksin, kewaspadaan yang berkelanjutan serta pertanyaan tentang kualitas respons kesehatan masyarakat terhadap pandemi dan pertanyaan tentang akuntabilitas, biaya dan seterusnya.

## Daftar Pustaka

### Artikel Dalam Buku

- Elbe, Stefan. 2010. *Pandemic Security*, dalam J. Peter. Burgees (Ed), *The Routledge Handbook of New Security Studies* (First). New York: Routledge.
- M.W. Seeger, and T.L., Sellnow, T. L., *The handbook of communication history*. In Bryan C. Taylor & H. Bean (Eds.), 2019, *The Handbook of Communication History*. Routledge, New York.
- Seeger, Matthew W., and Sellnow, Timothy L., *Health Communication and Security*, dalam Bryan C. Taylor and Hamilton Bean. 2019. *The Handbook of Communication and Security*, Routledge : New York.

### Jurnal Ilmiah

- Abraham, Thomas., *Lessons from the pandemic: the need for new tools for risk and outbreak communication*. *Emerging Health Threats Journal*, 2011, 4 (1), 7160.
- Ataguba, Ochega A., and Ataguba, John E., *Social determinants of health: the role of effective communication in the COVID-19 pandemic in developing countries*. *Global Health Action*, 2020, 13 (1).
- B. Reddy, Venkateshiva., and Gupta, Arti., *Importance of Effective Communication During COVID-19 Infodemic*. *Journal of Family Medicine and Primary Care*, 9(2), 2020.
- Benski, Caroline., Goto, Aya., *Creative Health Teams.*, and Reich, Michael R., *Developing Health Communication Materials During a Pandemic*, *Perspective, Frontiers in Communication*, Vol 5, November 2020.
- Heymann, David. L., et.al., *Global health security: The wider lessons from the West African ebola virus disease epidemic*. *The Lancet*, 2015, 385.
- Ullman, Richard H. *Redefining Security*. *International Security*, Vol. 8, No.1, Summer 1983.
- Rokvic, Vanja., and Jeftic, Zoran., *Health Issue As Security Issues*, *Vojno Delo*, Vol 6, 2015.
- Rudd, Rima E., *A Call for More Rigor in Science and Health Communication*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2022, 19, 1825.



Snyder, Hannah., Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, (2019).

Taylor, Brian C., Bean, Hamilton., O’Gorman, Ned., and Rice, Rebecca., A fearful engine of power: conceptualizing the communication–security relationship. *Annals of the International Communication Association*, 41, (2), 2017.

Wolfers, Arnold., “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4 (Dec.,1952).

### **Website**

History, 2021, Pandemic Timeline, diakses dari <https://www.history.com/topics/middleages/pandemics-timeline>, pada 14 Mei 2022, pukul 10.38

### **Laporan Internasional**

Bouskill, Kathryn E., and Smith, Elta., 2019. Global Health and Security: Threats and Opportunities. *PERSPECTIVE : Expert Insight on A Timely Policy Issue*, RAND Corporation. December.

UNDP. 1994. *Human Development Reports 1994*. Oxford University Press : New York.

# Ulama Kekerasan sebagai Intelektual Kekerasan: Studi Kasus Bom Bunuh Diri Keluarga di Surabaya

## *(Violent Ulama as Violent Intellectuals: Case Study of Family Suicide Bombing in Surabaya)*

**Dedy Tabrani**

*Senior Fellow, PTIK-Police Science College, Indonesia*

*e-mail: dedy.tabrani@polri.go.id*

### **Abstract**

*This article aims to conceptualize the role of violent ulama in the 2018 family suicide bombing terror incident in Surabaya which involved children, mothers, and fathers (nuclear family). The author uses a qualitative approach with direct data sources in the form of interviews with the Surabaya bombing terrorist network and library data. This article concludes that violent clerics are organic intellectuals who are the intellectual actors behind the family suicide bombing.*

**Katakunci:** *violent ulama; Familial terrorism; Surabaya*

### **Abstrak**

*Artikel ini bertujuan untuk mengkonseptualisasikan peran ulama kekerasan dalam peristiwa teror bom bunuh diri keluarga di Surabaya tahun 2018 yang melibatkan anak, ibu, dan bapak (keluarga batih). Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data langsung berupa wawancara dengan jaringan pelaku teror bom Surabaya dan data kepustakaan. Artikel ini berkesimpulan bahwa ulama kekerasan sebagai intelektual organik yang menjadi aktor intelektual di balik peristiwa bom bunuh diri keluarga.*

**Kata Kunci:** *Ulama Kekerasan; Terorisme Keluarga; Surabaya*

## **Pendahuluan**

Peristiwa terorisme keluarga di Surabaya adalah rangkaian peristiwa meledaknya bom di berbagai tempat di Surabaya dan Sidoarjo, Jawa Timur pada 13–14 Mei 2018, yang dilakukan oleh kelompok pendukung ISIS yakni Jamaah Ansharut Daulah (JAD). Seluruh pelaku dari rentetan serangan bom di Surabaya dilakukan oleh satu keluarga batih atau inti (nuclear family) yang terdiri atas ayah, Ibu, dan anak-anak. Peristiwa rangkaian bom Surabaya ini melibatkan tiga keluarga batih, antara lain: Keluarga Dita Oepriarto, Keluarga Tri Murtiono, dan Keluarga Anton Febrianto. Pelibatan keluarga batih dalam aksi teror ini merupakan kasus pertama dalam

sejarah terorisme di dunia.

Oleh karena itu, perkembangan terorisme terdapat kecenderungan baru pelibatan unsur keluarga batih. Meskipun demikian, hubungan keluarga non-batih juga sudah lama mewarnai dinamika perkembangan gerakan terorisme.<sup>1</sup> Sejarah terorisme internasional mencatat, semenjak aksi pembunuhan Tsar Alexander II, aksi bom bunuh diri oleh para Janda Hitam (*Black Widow*) di Cechznya, *Popular Front for the Liberation of Palestine* (PFLP), dan juga Macan Tamil Elam (*Tigers of Tamil Eelam/TTE*), para perempuan secara antusias ikut turun gelanggang untuk memperjuangkan sesuatu yang mereka percayai.<sup>2</sup> Ada yang mengklasifikasikan bentuk peranan perempuan dalam kelompok terorisme berdasarkan ideologinya, seperti dalam kasus organisasi teroris kelompok yang menuntut kemerdekaan negara atau membebaskan bangsa dari kediktatoran. Dalam situasi ini, perempuan cenderung bertanggung jawab dalam peran-peran operasional.<sup>3</sup>

Sementara itu, peranan perempuan pada kelompok terror, seperti *Provisional Irish Republik Army* (PIRA) dan *Germany's Red Army Faction* (RAF), sebagaimana layaknya teroris-teroris konvensional. Di PIRA, perempuan menjadi perancang bagi operasi serangan bom kepada target-target aset kekuasaan Inggris. Pada organisasi seperti RAF, perempuan menjadi pelaku pengeboman hampir di seluruh wilayah Jerman dengan menasar kepada instalasi-instalasi strategis milik Amerika Serikat.<sup>4</sup> Hal ini berbeda dengan kelompok teroris, seperti Al-Qaeda dan Hamas, peran perempuan dalam dua organisasi tersebut lebih pada koridor tradisional; perempuan berperan menjaga moralitas dan dukungan logistik.

Posisi perempuan pada Al-Qaeda dan Hamas adalah aktor yang penting dalam memainkan peran sebagai *vertical transmission* secara moral dan nilai pada keluarga. Secara spesifik, perempuan berperan sebagai istri, ibu, perekrut, pengatur, penceramah, guru, penerjemah, dan pengumpul dana.<sup>5</sup> Perempuan tetap memainkan peran di belakang layar, tidak tampil ke depan. Betapa besarnya posisi perempuan dalam kehidupan keluarga dapat disematkan perannya sebagai tulang punggung yang akan meneruskan nilai, moral, pesan perjuangan, dan semangat kepada generasi-generasi berikutnya.

Atas dasar itu, para pelaku teror Bom Surabaya terdapat faktor kunci aktor utama yang mempengaruhi radikalisis terhadap keluarga pelaku bom bunuh diri. Aktor utama tersebut adalah intelektual organik yang menjadi panutan dalam memberikan

<sup>1</sup> IPAC, "Mother to Bombers: The Evolution of Indonesian Women Extremists," 31 Januari 2017. IPAC Report, No. 35.

<sup>2</sup> Amanda N. Spencer, "The Hidden Face of Terrorism: An Analysis of the Women in Islamic State," *Journal of Strategic Studies*, Volume 9, Number 3, Special Issue Fall, 2016: Emerging Threats, 74.

<sup>3</sup> Karen Jaques & Paul J. Taylor. "Female Terrorism: A Review," *Journal Terrorism and Political Violence*, Vol. 21, Issue.3, (2009), 505.

<sup>4</sup> S.V. Raghavan & V. Balasubramanian, "Evolving Role of Women in Terror Groups: Progression or Regression?" *Journal of International Women's Studies*, Vol. 15, Issue 2, (Jul - 2014)

<sup>5</sup> Winn Byrd and G. Decker, "Why the U.S. Should Gender Its Counterterrorism Strategy," *Military Review* (2008)

jawaban terhadap persoalan yang muncul di tengah kompleksitas persoalan duniawi yang sangat rumit. Intelektual organik ini mampu mengkontekstualisasikan problematika kehidupan duniawi ke dalam narasi keagamaan secara organik, melekat dan terintegrasi dalam doktrin serta dogma keagamaan.

Dalam konteks ini, intelektual organik dalam kasus Bom Surabaya adalah ulama kekerasan yang melakukan transformasi kesadaran keagamaan secara radikal, eksklusif, revolusioner, dan tertutup yang diklaim sebagai jihad. Artikel ini menggunakan summer data lapangan berupa wawancara terhadap jejaring pelaku teror bunuh diri keluarga di Surabaya dan studi kepustakaan melalui tinjauan terhadap beberapa literatur.

## Mengapa Ulama Kekerasan

Saya menggunakan atau menyebut istilah “ulama kekerasan” untuk memahami aktor intelektual di balik tragedi bom bunuh diri yang melibatkan satu keluarga utuh dalam serangan terorisme di Surabaya. Ulama kekerasan ini berhasil melakukan transformasi kesadaran keagamaan secara eksklusif, tertutup dan radikal kepada para jamaahnya sehingga satu keluarga nekat menjadi martir bersama dengan istri dan anak-anaknya. Ulama Kekerasan ini menjadi panutan dan melahirkan kepercayaan taklid oleh para pelaku bom bunuh diri keluarga di Surabaya.

Konsepsi “ulama kekerasan” saya identifikasi dari teori intelektual organik yang diperkenalkan oleh Antonio Gramsci. Pasalnya, Gramsci mengidentifikasi suatu pandangan revolusioner terhadap gerakan perubahan dengan apa yang disebut dengan “intelektual organik” yang mampu mengkontekstualisasikan pandangan ideologi ke dalam gerakan secara revolusioner.<sup>6</sup> Konsepsi intelektual organik oleh Gramsci menjadi instrumen perlawanan hegemoni satu kelompok atas kelompok-kelompok lainnya yang tidak didasarkan pada paksaan melainkan secara sukarela dan berdasarkan kesepakatan. Dalam konteks intelektual organik, ulama kekerasan (*violent ulama*) merupakan intelektual yang secara intensif dan masif melakukan pendekatan ideologis untuk menanamkan doktrin jihad dengan cara kekerasan dan teror.

Di samping Gramsci, saya menggunakan konsep terorisme yang diperkenalkan oleh Bruce Hoffman. Dalam pandangan Hoffman, teroris pada dasarnya merupakan kaum intelektual yang menggunakan kekerasan dan berkomitmen untuk menggunakan segala cara dalam meraih tujuan.<sup>7</sup> Atas dasar itu, ulama kekerasan adalah kelompok intelektual organik yang mampu mengartikulasikan ideologi secara totaliter, radikal, eksklusif, dan revolusioner ke dalam kesadaran kolektif pengikutnya yang diklaim sebagai jihad. Mereka menjadi panutan dan kepercayaan

---

<sup>6</sup> Richard Howson & Kylie Smith (eds.), *Hegemony: Studies in Consensus and Coercion*, (London: Routledge, 2008).

<sup>7</sup> Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*. (New York: Columbia University Press, 2006), 38.

taklid oleh simpatisan dan pendukung gerakan terorisme yang mengklaim kekerasan adalah jihad.

Berdasarkan hal di atas, identifikasi saya terhadap ulama kekerasan adalah “oknum” yang telah mereduksi dan memonopoli tafsir agama untuk justifikasi Tindakan kekerasan dan radikalisme. Akibatnya, agama telah “dipenjara” dan dieksploitasi sesuai dengan tendensi ideologis mereka. Lebih jauh, ulama dalam pengertian ini adalah ulama yang menganggap pemahaman mereka paling benar sementara di luar itu salah. Bahkan, dalam perbedaan termuat pandangan ekstrem dan radikal untuk menyebut kelompok lain yang tidak sepaham sebagai kafir dan sesat (takfiri) yang menjadi dasar legitimasi untuk melakukan aksi teror; penculikan, pembunuhan, pemboman dll.

Quintan Wiktorowicz dalam *A Genealogy of Radical Islam* menguraikan geneologi kekerasan atau garis intelektual yang memiliki pandangan tafsir keagamaan secara radikal yang dijadikan pedoman bagi para pendukung gerakan al-Qaeda dan ISIS. Dalam hal ini, geneologi radikalisme Islam dalam pandangan Wiktorowicz dapat ditelusuri jejaknya pada pemikiran ulama klasik dalam Islam seperti, Ibnu Taimiyyah, Sayyid Quthb, Hasan al Banna, Abu A’la al Maududi dan Abdullah bin Wahab.<sup>8</sup> Mereka adalah ulama yang memberikan landasan teologis terhadap pandangan jihad secara radikal dan revolusioner. Secara fundamental, transmisi gagasan dan ideologi mereka memiliki relasi historis dengan para penganjur gerakan jihad global seperti dilakukan al-Qaeda dan ISIS. Di Indonesia, geneologi pemikiran mereka menginspirasi Abu Bakar Baa’syir atau Aman Abdurahman.<sup>9</sup>

## Terorisme Keluarga di Surabaya

Dalam terorisme keluarga di Surabaya, penelitian ini menemukan beberapa temuan, antara lain:

### 1. Wajah Baru Jihad

Dalam konteks jihad, serangan terorisme di Surabaya membuka paradigma baru konsepsi jihad dari yang bersifat personal ke dalam jihad keluarga. Para pelaku dengan kesadaran diri menjadi martir dalam sebuah serangan teror. Konsep jihad oleh kelompok terorisme JAD dan ISIS telah ditarik dari sekedar kewajiban bagi laki-laki sebagaimana diyakini oleh generasi sebelumnya, seperti Al Jamaah Al Islamiyah (JI), ke dalam tafsir atas pentingnya pelibatan anak dan perempuan dalam aksi jihad.<sup>10</sup> Fenomena ini mengafirmasi keberadaan pola baru serangan terorisme yang saya sebut dengan bom bunuh diri keluarga atau terorisme keluarga (*familial*

<sup>8</sup> Quintan Wiktorowicz. “A Genealogy of Radical Islam” Middle East Policy, Vol. VIII, NO. 4. (December 2001).

<sup>9</sup> Solahudin. NII Sampai Ji: Salafy Jihadisme di Indonesia. (Depok : Komunitas Bambu. 2011); Ali Asghar, Men-Teroris-Kan Tuhan: Gerakan Sosial Baru. (Jakarta: Pensil 324. 2014); As’ad Said Ali, Al Qaeda: Tinjauan Sosial, Politik, Ideologi dan Sepak Terjangnya (Jakarta: LP3ES. 2014).

<sup>10</sup> Wawancara langsung dengan Abu Bakar Basyir di Lapas Gunung Sindur Bogor, 21 April 2020.



*suicide bombing*).

Konsepsi jihad tidak lagi dimaknai sebagai strategi jihad yang bersifat maskulin menjadi domain laki-laki tetapi juga perempuan dan anak-anak dalam unit keluarga. Jihadisme keluarga memberikan makna dan justifikasi keterlibatan perempuan dan anak dalam aksi terorisme. konsepsi jihadis dengan melibatkan istri dan anak merupakan suatu pilihan rasional orang tua yang didasarkan pada keyakinan mereka bahwa akan dapat imbalan untuk amaliyah mereka di akhirat. Lebih dari itu, pelaku terorisme keluarga memiliki kepercayaan kuat bahwa mereka akan bersama lagi di surga. Sebaliknya, jika amaliyah hanya dilakukan seorang diri yakni ayah/bapak, dia akan meninggalkan istri dan anak-anaknya dengan stigma keluarga teroris. Sementara itu, ketika perempuan mengambil peran yang lebih aktif dalam terorisme, sebagai ibu mereka akan merasa sulit untuk meninggalkan anak-anak mereka tanpa dapat memastikan bahwa anak-anak mereka mengikuti ideologi mereka. Atas dasar itu, mereka memilih untuk melakukan amaliyah bersama.

## **2. Inklusif: Ramah dan Terbuka**

Selain itu, jika pelaku terorisme cenderung identik dengan tertutup dan tidak ramah dengan lingkungan sosial. Namun pelaku terorisme keluarga di Surabaya menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Pelaku teror bom Surabaya, seperti Dita Oepriarto dan istrinya dikenal, ramah kepada tetangga dan tidak tertutup dengan lingkungan sosial tempat mereka tinggal di Perumahan Wisma Indah, Jl. Wonorejo Asri Gg. XI Blok K, No. 22, Wonorejo Surabaya.<sup>11</sup> Keluarga Dita juga tidak menunjukkan adanya aktifitas sosial-keagamaan yang aneh dan profiling yang kerap kali dilekatkan pada terorisme, seperti celana cingkrang dan cadar.<sup>12</sup> Bahkan, tetangga di samping rumah Dita merupakan warga nonmuslim, tetapi Dita dan Istri tidak menunjukkan sikap menjaga jarak terhadap mereka.<sup>13</sup>

Seperti halnya keluarga Dita, keluarga Tri Murtiono pelaku penyerangan terhadap Mapolresta Surabaya bertempat tinggal di Jalan Tambak Medokan Ayu VI, Surabaya bersama istri dan ketiga anaknya. Berdasarkan keterangan pengurus RT setempat dan keterangan para tetangga diketahui sosok Tri merupakan pribadi yang ramah dengan tetangga dan rajin ikut siskamling dan kerja bakti bersama tetangga lainnya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Wawancara langsung dengan Bapak Binawan, Mantan Ketua RT dan Tetangga Dua Rumah dari Rumah Dita, Sabtu, 1 Februari 2020.

<sup>12</sup> Wawancara langsung dengan Bapak Binawan, Mantan Ketua RT dan Tetangga Dua Rumah dari Rumah Dita, Sabtu, 1 Februari 2020

<sup>13</sup> Wawancara langsung dengan Syaiful Effendi, anggota Babinkamtibmas Polsek Rungkut, Surabaya. Sabtu, 1 Februari 2020.

<sup>14</sup> Wawancara langsung dengan Ketua RT 8 Medokan Ayu Bapak Suwito, Sabtu 1 Februari 2020.

### 3. Kelas Ekonomi Mapan

Di samping keluarga yang dikenal ramah dengan tetangga, para pelaku bom Surabaya juga tergolong masyarakat berkategori tidak miskin. Misalnya, Dita dan Istri adalah keluarga yang tinggal di komplek Wisma Indah, Kelurahan Wonorejo, Surabaya, perumahan yang jauh dari kesan kumuh dan padat. Bahkan, Dita dalam keseharian dikenal sebagai wiraswasta yang menekuni usaha di bidang herbal minyak kemiri. Statusnya sebagai pengusaha dipercaya oleh masyarakat setempat untuk menjadi bendahara dalam pengurus RT. Selain itu, Puji Kuswati, istri Dita merupakan anak dari seorang pengusaha kaya raya dari Banyuwangi, Jawa Timur. Kedua orang tua Puji Kuswati sering main ke rumah Dita untuk menjenguk anak dan cucunya. Terlebih lagi, Ayah kandung Puji Kuswati menurut keterangan para tetangga merupakan purnawirawan Angkatan Laut dan pengusaha terkenal di Banyuwangi sehingga mampu membelikan rumah di perumahan yang sekarang ditempati untuk anak dan menantunya.<sup>15</sup>

Oleh karena itu, secara ekonomi keluarga Dita ini jauh dari kesan miskin dan susah. Sementara itu, latar belakang pendidikan pelaku bom Surabaya juga terbilang bagus. Misalnya, Anton Ferdianto, terduga teroris yang ditembak mati di Rusunawa Wonocolo Sidoarjo, juga pernah tercatat sebagai mahasiswa D-III Teknik Elektro ITS pada tahun 1991. Sementara itu, Dita merupakan alumni sekolah favorit di Surabaya yaitu SMP 4 Surabaya dan SMAN 5 Surabaya. Setelah tamat pendidikan menengah, Dita melanjutkan kuliah D3 Fakultas Ekonomi Program Studi Manajemen Pemasaran Universitas Airlangga (Unair), namun tidak sampai selesai alias *Drop Out* (DO).

Fenomena latar belakang ekonomi dan pendidikan pada kasus bom Surabaya menunjukkan bahwa aksi teror bom Surabaya lebih pada keyakinan akan penafsiran keagamaan, bukan semata-mata faktor ekonomi. Keyakinan akan tafsir keagamaan yang eksklusif dan tidak mengenal kompromi mendorong mereka untuk mengorbankan diri mereka dalam aksi terorisme. Dengan demikian pendekatan ekonomi dalam program kontra-terorisme menjadi tidak efektif jika melihat pada kasus bom Surabaya.

### 4. Penampilan Modis

Pelaku terorisme pada kasus bom Surabaya juga tidak menunjukkan karakteristik umum dari terorisme yang selama ini dipahami, yakni berjenggot, pakai niqob, dan tertutup.<sup>16</sup> Sebaliknya, mereka cenderung lebih modis dan tidak berjenggot, tidak memakai gamis, tidak bercelana di atas mata kaki (*cingkrang*), dan istri Dita juga tidak

<sup>15</sup> Wawancara langsung dengan Bapak Binawan, Mantan Ketua RT dan Tetangga Dua Rumah dari Rumah Dita, Sabtu, 1 Februari 2020.

<sup>16</sup> Sejak peristiwa serangan 9/11 di AS diskriminasi terhadap atribut pakaian atau penampilan "Islam" menjadi salah satu kecenderungan yang muncul di beberapa negara di Eropa dan AS. Lihat misalnya, Sonia Ghuman dan Ann Marie Ryan, "Not welcome here: Discrimination towards women who wear the Muslim headscarf," *Human Relations*, Volumen 66, No. 5, (2013), hlm 671-698; Nilay Saiya & Stuti Manchanda, "Do burqa bans make us safer? Veil prohibitions and terrorism in Europe," *Journal of European Public Policy*, (2019)

menggunakan niqab. Dita dan Istrinya dari segi penampilan normal sebagaimana umumnya pakaian muslim Indonesia. Fenomena karakteristik penampilan bomber bom Surabaya menandai wajah baru terorisme yang tidak identik dengan gamis, jenggot, cingkrang dan lain-lain. Perubahan seperti ini menunjukkan bahwa kelompok terorisme melakukan transformasi perubahan untuk menyesuaikan dengan tantangan yang dihadapi. Terorisme tidak identik dengan paradigma eksklusif, khususnya hubungan secara sosial. Dengan kata lain, stigmatisasi terorisme identik dengan jenggot, cingkrang, dan niqab bukan pola tetap dari karakteristik pelaku terorisme.

### 5. Jihad Tanpa Koordinasi

Aksi bom Surabaya dilakukan tanpa koordinasi antar sesama anggota JAD di Jawa Timur. Para anggota JAD di Jawa Timur tidak mengetahui secara detail rencana aksi serangan terorisme yang dilakukan keluarga Dita. Pola serangan ini dikenal dengan istilah *lone wolf* atau serangan teror yang dilakukan secara mandiri tanpa proses pengorganisasian dengan pimpinan organisasi terorisme. Hal ini sesuai dengan arahan Aman Abdurrahman agar para anggota JAD sesuai arahan dari ISIS siap berjihad dimanapun berada sekalipun dengan pisau.<sup>17</sup>

### Ulama Kekerasan di balik Tragedi Bom Bunuh Diri Keluarga

Pelaku terorisme keluarga di Surabaya adalah anggota JAD, organisasi yang berbai'at terhadap ISIS yang diinisiasi oleh Ustad Aman Abdurrahman dan Ustad Abu Bakar Baa'syir. Peran Aman Abdurrahman dalam meletakkan pondasi bagi pemikiran radikal dan penggunaan kekerasan untuk mendukung Daulah Islamiyah ISIS tidak bisa diabaikan. Secara langsung, Aman Abdurrahman menjadi ideolog dan tokoh spiritual yang mempengaruhi aktifitas dalam diri JAD.

Landasan pemikiran keagamaan JAD dapat diakumulasikan ke dalam tiga doktrin penting, yaitu Tauhid, Takfiri, dan Thaghut.<sup>18</sup> Dalam hal ini, tauhid merupakan esensi penting bagi pemikiran Aman Abdurrahman yang mengharuskan para anggota JAD untuk memperkuat pemahaman tauhid di atas pemahaman lainnya. Pemikiran tauhid terimplementasikan ke dalam kedaulatan Allah di muka bumi sebagai nilai-nilai yang jadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan kata lain, Aman Abdurrahman tidak memberikan kompromi terhadap negosiasi ajaran ketauhidan, dalam bentuk apapun, seperti demokrasi, pancasila, dan sistem sekuler lainnya.<sup>19</sup>

Konsekuensi dari pemikiran ketauhidan demikian membawa konsekuensi terhadap sikap terhadap bentuk lain dari sistem sekuler, yaitu sikap untuk

---

<sup>17</sup> Putusan Pengadilan Aman Abdurrahman dalam kasus tindak pidana terorisme, di pengadilan Jakarta selatan.

<sup>18</sup> Al Ustazz Abu Sulayman Arkhabiliy, Syarah Kitab Muqarrar fi Tauhid, (AlhkhARBily Press, TT), 9

<sup>19</sup> Ibid

mengkafirkan atau menutup diri dari ajaran-ajaran Tauhid. Oleh karena itu, sikap takfiri terhadap thaghut atau yang membangkang dari ajaran tauhid menjadi kewajiban pertama bagi seorang muslim.<sup>20</sup> Dengan demikian, thaghut dalam pemikiran Aman Abdurrahman merupakan bentuk-bentuk pengingkaran terhadap ajaran Allah sehingga dapat dianggap sebagai musuh yang menghambat tegak dan berdirinya Daulah Islamiyah di muka bumi, lebih khususnya di Indonesia.

Lingkar Ulama Kekerasan dalam kasus bom Surabaya secara hirarki dapat dilacak dari Aman Abdurrahman, Zaenal Anshori, dan Syamsul Arifin. Tiga orang ini memainkan peran sebagai Ulama Kekerasan dalam kasus bom Surabaya, yang memengaruhi pelaku utama bom Surabaya, yaitu Dita Oepriarto. Dita Oepriarto selaku Ketua JAD Surabaya memainkan peran penting dalam mengartikulasikan landasan teologis pemikiran JAD ke dalam pelaku lainnya, seperti: Anton Febrianto dan Tri Murtiono, dua orang pelaku lainnya yang terorganisir ke dalam jaringan JAD Surabaya di bawah pimpinan Dita Oepriarto.

Dita Oepriarto memainkan peran penting dalam menyediakan dan memfasilitasi proses-proses indoktrinasi pemikiran JAD dalam bentuk pengajian, dauroh, dan lain- lain. Dalam hal ini, Dita Oepriarto menggelar pengajian eksklusif diantara para ikhwan JAD di Surabaya, yang di dalamnya diikuti oleh Anton Febrianto dan Trimurtiono dengan menghadirkan Ustad BS.<sup>21</sup> Pengajian ini diselenggarakan secara terbatas hanya pada anggota JAD di Surabaya.

## Penutup

Secara teoretis, saya mengidentifikasi para Ulama kekerasan adalah ulama organik. Dalam perspektif Antonio Gramsci, mereka intelektual organik yang menyimpang atau terdistorsi, namun cerdas dan lihai dalam menjawab setiap persoalan yang muncul dari masyarakat bawah yang menghendaki jawaban yang instan, simplistis, cepat dan kupas tuntas di tengah kompleksitas persoalan duniawi yang sangat rumit. Oleh karena itu, di bawah bimbingan para Ulama Kekerasan ini, aksi teror berhasil dilakukan oleh satu keluarga utuh. Para pelaku mengajak anak-anak mereka untuk menjalankan aksi di tiga gereja yang berbeda dan Mapolrestabes Surabaya.

Transformasi kesadaran keagamaan dan politik dari para ulama kekerasan (*violent ulama*) dalam peristiwa teror Bom Surabaya merupakan bentuk dukungan terhadap Daulah Islamiah ISIS. Oleh karena itu, Ulama Kekerasan sebagai aktor intelektual di balik peristiwa Bom Surabaya merupakan aktor-aktor pendukung Daulah Islamiah ISIS. Kemunculan ISIS telah membangkitkan kembali gerakan jihad untuk mendirikan gagasan Negara Islam atau Daulah Islam. Ulama Kekerasan memainkan peran dalam mengaktualisasikan ide negara Islam ke dalam aksi-aksi teror yang diklaim sebagai jihad.

---

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Wawancara langsung dengan Binawan, tetangga dua rumah dari Dita Oeprianto, 11 Februari 2020

Di Indonesia, para pendukung gagasan negara Islam ISIS terdiri atas beberapa kelompok, yaitu JAD (Jamaah Ansharu Daulah), FAH (Firqoh Abu Hamzah), dan MIT (Mujahidin Indonesia Timur). Ketiga kelompok ini merupakan sejumlah organisasi yang berafiliasi atau berbai'at terhadap ISIS. Di luar itu, terdapat juga para Ulama Kekerasan yang secara individu menyatakan dukungan terhadap ISIS dan aktif melakukan indoktrinasi kepada jamaahnya dalam berbagai pengajian, misalnya: ustaz BS, seorang ustaz yang tidak menyukai sorotan dan tidak pernah secara resmi bergabung dengan kelompok tertentu. Sebagai bentuk dukungan terhadap ISIS, ustaz BS ke Suriah melalui Turki akhir 2016, namun Turki mendeportasinya.

Dalam materi kajian, para ulama kekerasan tidak membedakan perempuan, laki-laki, maupun anak-anak untuk aktif melaksanakan jihad jika mendukung Daulah Islamiah ISIS. Bahkan, pada kasus bom bunuh diri keluarga di Surabaya ustaz BS berhasil memberikan indoktrinasi tentang teologi kekerasan ke dalam keluarga para pelaku bom bunuh di Surabaya. Keberadaan ustaz BS adalah guru spiritual pelaku bom Surabaya yang sosoknya bergerak luwes lintas faksi pro-ISIS. Ia diterima di JAD, JAK, Faksi Abu Husna, dan Faksi Abu Hamzah.

## Daftar Pustaka

- Al Ustazz Abu Sulayman Arkhabiliy, Syarah Kitab Muqarrar fi Tauhid, (Alkhkharbily Press, TT),
- Ali Asghar, *Men-Teroris-Kan Tuhan: Gerakan Sosial Baru*. (Jakarta: Pensil 324. 2014)
- Amanda N. Spencer, "The Hidden Face of Terrorism: An Analysis of the Women in Islamic State," *Journal of Strategic Studies*, Volume 9, Number 3, Special Issue Fall, 2016: Emerging Threats, 74.
- As'ad Said Ali, *Al Qaeda: Tinjauan Sosial, Politik, Ideologi dan Sepak Terjangnya* (Jakarta: LP3ES. 2014).
- Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*. (New York: Columbia University Press, 2006)
- IPAC, "Mother to Bombers: The Evolution of Indonesian Women Extremists," 31 Januari 2017. IPAC Report, No. 35.
- Karen Jaques & Paul J. Taylor. "Female Terrorism: A Review," *Journal Terrorism and Political Violence*, Vol. 21, Issue.3, (2009), 505.
- Nilay Saiya & Stuti Manchanda, "Do burqa bans make us safer? Veil prohibitions and terrorism in Europe," *Journal of European Public Policy*, (2019)
- Putusan Pengadilan Aman Abdrurrahman dalam kasus tindak pidana terorisme, di pengadilan Jakarta selatan.
- Quintan Wiktorowicz. "A Genealogy of Radical Islam" *Middle East Policy*, Vol. VIII, NO. 4. (December 2001).
- Richard Howson & Kylie Smith (eds.), *Hegemony: Studies in Consensus and Coercion*, (London: Routledge, 2008).
- S.V. Raghavan & V. Balasubramanian, "Evolving Role of Women in Terror Groups: Progression or Regression?" *Journal of International Women's Studies*, Vol. 15, Issue



2, (Jul - 2014)

Solahudin. *NII Sampai Ji: Salafy Jihadisme di Indonesia*. (Depok : Komunitas Bambu. 2011)

Sonia Ghumman dan Ann Marie Ryan, "Not welcome here: Discrimination towards women who wear the Muslim headscarf," *Human Relations*, Volumen 66, No. 5, (2013), hlm 671-698

Winn Byrd and G. Decker, *Why the U.S. Should Gender Its Counterterrorism Strategy*, *Military Review* (2008)

### **Wawancara**

Wawancara langsung dengan Abu Bakar Basyir di Lapas Gunung Sindur Bogor, 21 April 2020.

Wawancara langsung dengan Bapak Binawan, Mantan Ketua RT dan Tetangga Dua Rumah dari Rumah Dita, Sabtu, 1 Februari 2020.

Wawancara langsung dengan Syaiful Effendi, anggota Babinkamtibmas Polsek Rungkut, Surabaya. Sabtu, 1 Februari 2020.

Wawancara langsung dengan Ketua RT 8 Medokan Ayu Bapak Suwito, Sabtu 1 Februari 2020.

# Problematika Relasi Pusat-Daerah dalam Implementasi Paradigma Pencegahan yang Berbasiskan Pertahanan Aktif

## *(The Problems of Central-Regional Relations in the Implementation of an Active Defense-Based Prevention Paradigm)*

Muhamad Lukman Arifianto

Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, dan  
Peneliti Pusat Kajian Keamanan Nasional  
e-mail: muhamad.lukman@dsn.ubharajaya.ac.id

### **Abstract**

*This study aims to review the meaning of 'prevention' and the contestation of its application in the Active Defense scheme contained in the National Action Plan for the Prevention and Eradication of Abuse and Illicit Trafficking of Narcotics (RAN P4GN) and Narcotics Precursors for 2020-2024. The Active Defense-based prevention module requires massive synergies between Government Organizations and Civil Society Organizations that are able to realize a participatory form of collaboration, namely interactive collaboration with community involvement as concentric. However, 'inequality' often arises and sinks at the level of policy formulation that should be balanced between central and regional stakeholders. The rigidity of the process of identifying data and information, coupled with the lack of references to academic studies on evidence-based policies regarding the problem of narcotics trafficking and abuse, actually widens the bias in recommendations that seem odd. This paper appears as a response to review and re-examine the contestation of the problematic meaning of Prevention in the P4GN design through the perspective of the theory of change.*

**Keywords:** *Active Defense; Central-Regional Relations; Evidence based policy; Theory of Change*

### **Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan meninjau ulang pemaknaan 'pencegahan' dan kontestasi penerapannya di dalam skema Pertahanan Aktif yang tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika (RAN P4GN) dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024. Modul pencegahan berbasis Pertahanan Aktif mensyaratkan sinergisme masif antara Organisasi Pemerintah dengan Organisasi Masyarakat Sipil yang mampu mewujudkan bentuk kolaborasi partisipatoris, yakni*

*kolaborasi interaktif dengan pelibatan masyarakat sebagai konsentris. Namun demikian, 'ketimpangan' acapkali timbul-tenggelam pada level perumusan kebijakan yang seharusnya berimbang antara stakeholder pusat dan daerah. Kolotnya proses identifikasi data dan informasi, ditambah minimnya rujukan kajian-kajian akademik terhadap kebijakan berbasis pembuktian tentang masalah peredaran narkotika dan penyalahgunaannya, justru kian melebarkan bias dalam rekomendasi yang terkesan serabutan. Tulisan ini muncul sebagai respons untuk mengkaji dan menguji kembali kontestasi makna Pencegahan yang problematik di dalam desain P4GN melalui kacamata teori perubahan.*

**Kata Kunci:** *Pertahanan Aktif; Relasi Pusat-Daerah; Evidence based policy; Teori Perubahan*

## Pendahuluan

Berbagai analisis dan kajian yang dilakukan oleh Pemerintah tentang penanggulangan narkotika, baik peredaran gelap dan penyalahgunaannya, sebetulnya tergolong dalam kategori yang *archaic*. *Archaic* yang dalam terjemahan kata Bahasa Indonesia bisa disebut juga 'arkais' merujuk kepada sesuatu yang 'kuno'; atau 'usang'. Penyematan *archaic* atau 'arkais' ini bukan lantaran permasalahan atau isu-isu tentang narkotika tidak lagi penting dan krusial untuk dibahas. Sebaliknya, isu narkotika masih merupakan isu yang 'seksi' dan selalu menggoda untuk terus dilakukan problematisasi terhadapnya. Hal ini didasarkan pada dua hal: apakah sifatnya yang perenial (tumbuh dan berkembang tanpa henti), atau karena mayoritas kajiannya yang selama ini senantiasa berputar-putar sekalipun para pembuatnya — mungkin- sudah jenuh mengetahui bahwa yang dilakukannya memang jelas-jelas keliru/sesat.

Dua hal di atas membuka celah bagi pentas kajian narkotika untuk durasi yang tidak dapat ditentukan kapan selesainya. Keimunan masalah-masalah narkotika<sup>1</sup> dan sifatnya yang terus merajalela seolah-olah menguatkan rangkaian evolusinya dari

<sup>1</sup> Sebagai penjelas dan untuk menghindari kebingungan pembaca pada halaman-halaman selanjutnya (khususnya bagi pembaca yang sedang dan atau masih mencoba mengenali seluk-beluk pemahaman tentang narkotika). Bahwa terminologi 'Narkotika' memang tidak terlalu familier digunakan dalam konteks daily activity masyarakat di Indonesia. Kata 'Narkotika' sendiri sebenarnya lebih terwakili oleh terminologi 'Narkoba', yang memuat kepanjangan dari: Narkotika dan Obat/Bahan Berbahaya. Penyebutan 'Narkoba' lebih sering dipakai oleh BNN dalam mengupayakan langkah-langkah P4GN di masyarakat. Saking terdapatnya BNN mensosialisasikan kata 'Narkoba' sehingga masyarakat kerap sejalan mereplikasi kata 'Narkoba' dibandingkan penyebutan terminologi yang lainnya. Ada juga terminologi 'Napza' yang merupakan kepanjangan dari Narkotika, Psicotropika, dan Zat Adiktif yang kerap digunakan oleh Kementerian Kesehatan dalam upaya promosi, preventif, dan kuratifnya. Dalam tulisan ini, berbagai penyebutan di atas tidak secara signifikan memengaruhi substansi pembahasan, dikarenakan data-data yang dipakai dalam tulisan ini tidak berkecenderungan memunculkan perdebatan terkait jenis-jenis atau karakter medium membahayakan yang dikategorikan di dalamnya masing-masing (meski diakui tetap ada beberapa jenis zat yang masih dalam perdebatan pada lingkaran kelembagaan Pemerintah, namun hal itu bukan menjadi bagian dari tulisan ini).

sekadar tingkatan ‘duri dalam daging’ ke level paradoks ‘gajah dalam ruangan’ (*the elephant in the room*).<sup>2</sup> Bahkan dalam sebuah penelitian tentang kebijakan global terkait narkoba pada tahun 2014 telah menyatakan bahwa konsekuensi penyalahgunaan obat-obat terlarang dan narkoba ternyata tidak hanya terbatas kepada isu-isu kesehatan (semisal eksepsi terhadap sejumlah kecil obat/zat berbahaya yang diperuntukkan bagi pemanfaatan saintifik maupun medis, namun berbanding lurus menimbulkan tingginya penyalahgunaan terhadap heroin, kokain, dan mariyuana), melainkan juga mendorong eskalasi masalah ke ranah sosio-ekonomi maupun aktivitas kriminal seperti pembunuhan, pemerkosaan, dan pencucian uang.<sup>3</sup>

Pertanyaan demi pertanyaan kerap bersaing-bermunculan terkait masalah penanggulangan narkoba yang tak tampak penghujung habisnya. Berbagai skema sudah juga disusun, sudah pula dievaluasi secara berkala. Bahkan, dikaji secara bertahap dan mendalam, dan sehingga akhirnya dicoba diterapkan kembali. Namun anehnya hal-hal tersebut justru seolah selalu mengantarkan strategi penanggulangan narkoba di setiap masa pemerintahan di Indonesia menemui jalan buntu. Salah satu yang mungkin bisa ditunjuk sebagai penyumbang kemacetan strategi—bahkan sampai berujung *deadlock*- adalah dikarenakan konteks penanggulangan narkoba selalu bersifat *top-down*.

Pasalnya, skema *top-down* merupakan skema yang terus menebalkan *privilege* instruktif *stakeholder* di level pusat kepada daerah. Fenomena *top-down* acapkali juga hanya mengakomodasi kepentingan *stakeholder* pusat, dan memarginalkan potensi penguatan argumentasi maupun analisis kajian yang dikonstruksikan oleh pelaksana di daerah. Akibatnya selalu lahir ketimpangan. Khususnya perihal tidak sinkronnya sejumlah laporan peristiwa aktual di lapangan/daerah dengan hal-hal yang dicerna secara *helicopter view* oleh para elite di pusat sebagai laporan kinerja

<sup>2</sup> The Elephant in the Room, bukan maksudnya secara harfiah menjelaskan ‘benar-benar ada penampakan seekor gajah di dalam ruangan’. Kalimat ‘gajah di dalam ruangan’ dapat diartikan sebagai ‘ilusi’, yakni sebagai sesuatu hal (isu, topik, perdebatan, obrolan serius tapi santai, talkshow, dan sejenisnya) yang begitu besar bercokol dalam kenormalan persepsi khalayak, namun kerap diacuhkan. Khalayak berpura-pura terbiasa dan menganggapnya seolah-olah tidak ada/penting. Dalam tulisan ini saya sengaja menambahkan kata ‘paradoks’ di depan kalimat ‘gajah dalam ruangan’, dikarenakan oleh sifat permisif dan banalnya khalayak yang cenderung kian menilai sesuatu tentang P4GN dengan hanya terbuai, dan lantas menyimpulkan hal-hal yang diperlihatkan secara heroik (penangkapan, adegan berkejar-kejaran, penembakan). Khalayak individu justru semakin jauh meninggalkan atau bahkan secara acuh tak acuh memberikan perhatian serius terhadap hal-hal atau variabel krusial dari sektor lain—selain pemberantasan. Paradoks di sini merupakan alert warning yang sengaja penulis sematkan sebagai pengingat bahwa adagium *the elephant in the room* bukan hanya sekedar metafora ketidacacuhan masyarakat terhadap ‘sesuatu hal yang menjadi anomali besar’, melainkan juga bisa diartikan sebagai ‘pengalihan’ oleh aktor tertentu terhadap ‘sesuatu yang lebih besar dan lebih krusial’ yang tidak ingin diperbesar ruang lingkungannya. Tujuannya adalah agar kebenaran tentang ‘sesuatu hal’ cukup berhenti pada titik yang dikehendakinya. Sebagai pengantar pemahaman tentang *The Elephant in the Room*, silakan kunjungi untuk menyimak tulisan berikut: [https://www.kompasiana.com/girilu/59d44620767e8c22014b47e3/the-elephant-in-the-room-dan-media-sosial-kita?page=2&page\\_images=1](https://www.kompasiana.com/girilu/59d44620767e8c22014b47e3/the-elephant-in-the-room-dan-media-sosial-kita?page=2&page_images=1)

<sup>3</sup> Felix Kumah-Abiwu, “the Quest for Global Narcotics Policy Change: Does the United States Matter?”, *International Journal of Public Administration*, 37(1), (2019). 53-64.

komprehensif. Hal tersebut lazimnya terjadi pada saat masa pertanggungjawaban kinerja lembaga, yang selalu berakhir dengan kericuhan antar lembaga (melibatkan satu lembaga sebagai pelapor dan lembaga lainnya sebagai investigator). Tradisi selalu menyimpulkan sesuatu berdasarkan *helicopter view*, dan bukannya melalui pendekatan riset berbasis pembuktian justru terus-menerus menampilkan egosentrisme-buta dalam perumusan kebijakan oleh banyaknya Pemerintah di dunia. Inilah yang disebut *sheer government absurdity*, atau absurditas Pemerintah belaka.<sup>4</sup>

Penerapan kebijakan penanggulangan narkoba yang serabutan oleh Pemerintah Amerika Serikat bahkan pernah dikritik secara serius, dikarenakan kemustahilannya untuk memenangkan perang melawan narkoba. Hal ini diperkuat hasil riset berbasis pembuktian yang dilakukan oleh Felix Kumah-Abiwu pada tahun 2014 yang menyatakan bahwa kebijakan perang melawan narkoba yang digencarkan Amerika Serikat dengan cara memperkuat kebijakan penghukuman hanya sukses membuat peredaran gelap narkoba dan obat-obat berbahaya lebih banyak tersedia dengan peningkatan rata-rata kematian akibat narkoba dan menjadikan baron/miliarder narkoba semakin lebih kaya. Oleh karena itu, apa yang awalnya dimulai sebagai retorika kampanye tentang *war on drugs* justru bertumbuh menjadi ‘opsi kebijakan monster’ yang kontradiktif dan bahkan gagal, namun anehnya justru – Pemerintah- enggan memunculkan opsi kebijakan alternatif.<sup>5</sup>

Egosentrisme perumusan kebijakan narkoba ‘monster’ yang menjadi pandemi bagi Pemerintah di dunia ini tampaknya menular ke lingkup domestik, dan secara hierarkis. Hierarki yang mensyaratkan kepatuhan acapkali membuat fungsi petugas/pelaksana di daerah selalu bias kepentingan yang diterapkan oleh para elite pejabat di pusat. Akhirnya, eksistensi aparat di daerah tidak mampu membuat perbedaan, sekalipun pada tugas dan fungsi aparat di daerahlah yang menjadi ‘gerbang’ terdekat dengan interaksi aktual kehidupan masyarakat. Kegagalan penerapan kebijakan sangat besar kemungkinannya lahir dari kekeliruan mengidentifikasi dan mendeteksi vektor ancaman, bukannya masyarakat sebagai *referent object*-nya melainkan negara.

Oleh karena itu, jika aparat/petugas di daerah tidak diberikan keleluasaan dan kewenangan penuh dalam menyampaikan kebenaran data dan informasi sebagaimana aktual-nya, potensi kemaslahatan kebijakan menyimpang jauh dari target juga tak terhindarkan. Wacana ketimpangan peranan pusat-daerah merupakan isu krusial yang selalu melekatkan problematik. Namun menariknya, hal tersebut lama-kelamaan menguap dan ter-normal-kan – untuk secara santun tidak menyebut hilang tak berbekas, persis dengan paradoks adagium ‘gajah dalam ruangan’ yang telah disinggung sebelumnya.

---

<sup>4</sup> Ibid., hlm. 55.

<sup>5</sup> Felix Kumah-Abiwu, Op.Cit., hlm. 55.



Mengutip laporan data dari *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia: Latest Developments and Challenges*, yang dilaksanakan oleh *Global Synthetic Monitoring, Analyses, Reporting and Trends Programme* (Global SMART) dengan didukung oleh *United Nation Office on Drugs and Crime* (UNODC) pada Kantor Regional Asia Tenggara dan Asia Pasifik menyebutkan bahwa, berdasarkan laporan tahun 2021 yang menyisir pada penangkapan jenis *other drugs*, Indonesia masih berada dalam klaster ‘mengkawatirkan’ sebagai negara dengan penangkapan ganja dalam jumlah terbesar di Asia Tenggara dan Asia Timur dengan angka fantastis dalam satuan hitung per kilogram (kg). Data tersebut terpapar pada rentang durasi empat tahun sejak 2017 sampai dengan 2020. Meskipun secara *fair* harus diakui bahwa untuk penangkapan jenis kokain dan heroin sangatlah terbatas.<sup>6</sup> Hal ini menyajikan dua level pesan yang berbeda dalam konteks pemahaman ‘sukses atau gagalnya’ upaya-upaya penangkapan terhadap kasus narkotika di level nasional dan internasional.

Pada skala nasional penangkapan dan pengungkapan narkotika sudah biasa menjadi sebuah kebanggaan atas keberhasilan yang diraih lembaga-lembaga Pemerintah, dan untuk terus memperingatinya maka simbolisasi kepahlawanan perlu senantiasa diwartakan via acara-acara televisi yang mampu menampilkan kegigihan adegan berkejar-kejaran aparat penegak hukum yang berakhir dengan tersungkurnya penjahat. Kesetujuan masyarakat terhadap tayangan-tayangan penangkapan narkotika tentu tidak muncul begitu saja. Sebagai medium penyelarannya maka media-massa memiliki peranan krusial dan mumpuni untuk melaksanakan efektivitas jangkauan kepada mayoritas audiens dalam waktu relatif singkat dan – yang terpenting- secara simultan. Inilah yang dinamakan efek media, yang menempatkan media-massa sebagai pihak yang mempunyai kemampuan untuk memberikan efek, baik sosial, kultural, dan bahkan psikologis kepada audiens-nya.<sup>7</sup> Media-massa diyakini sebagai salah satu bentuk *apparatus* ideal – jika meminjam biolog Richard Dawkins- yang mampu menjadi kendaraan bagi wacana apapun yang dikehendaki agar dapat mereplikasi diri secara terus-menerus.<sup>8</sup>

Deskripsi tentang *apparatus*, wacana, efek media, dan sebagainya di atas, bagi pembaca pemula – terlebih jika tidak pernah mencoba sebelumnya untuk mendalami sesuatu secara kritis- tentunya membingungkan. Namun untuk memahaminya dapat dicoba langkah sederhana berikut: bahwa sebaiknya *apparatus* dilepaskan dari bentuk-bentuk institusi (korps, badan, lembaga, kementerian, ketentaraan, kepolisian, dan lainnya), melainkan harus mulai dipahami sebagai “apapun” itu yang memiliki fungsi dan kapasitas untuk: *menangkap/memotret, mengorientasikan, mendeterminasi, mencegat, meragakan, mengontrol, atau berkapasitas mengamankan gestur,*

<sup>6</sup> *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia*, Global SMART Programme, Laboratory and Scientific Service: UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific – United Nation Office on Drugs and Crime, 2021, hlm. 51-52.

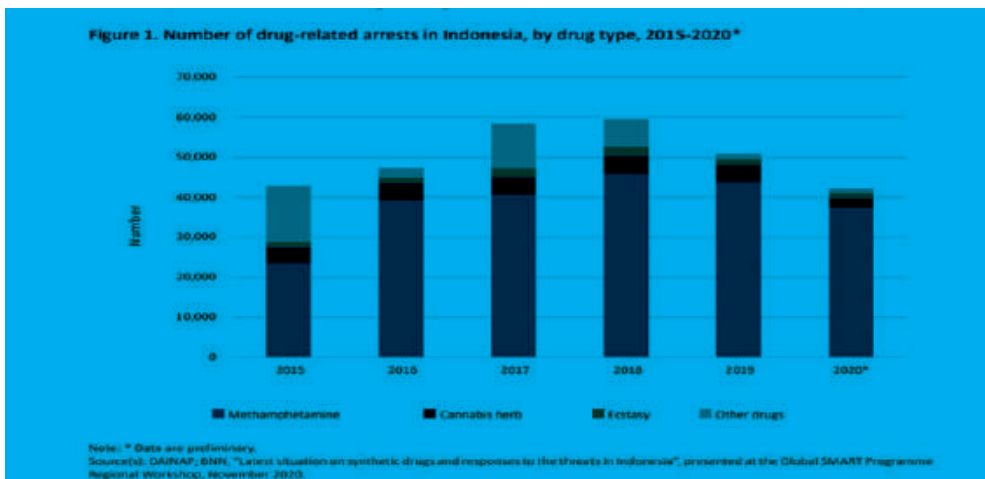
<sup>7</sup> Elyzabeth M. Perse, *Media Effects and Society* (Lawrence Erlbraum Associates, 2001), hal. 1.

<sup>8</sup> Richard Dawkins, *The Selfish Gene*, edisi kedua (Oxford: Oxford University Press, 1989).

perilaku, tutur, opini-opini, atau wacana-wacana makhluk hidup dan kehidupan itu sendiri.<sup>9</sup>

Sebaliknya pada level internasional. Terlepas dari gegap-gempita klaim keberhasilan upaya penangkapan jenis-jenis narkotika, alih-alih mengapresiasi, UNODC tampaknya berusaha memberi ‘peringatan tegas’ bahwa dibalik jerih aksi aparat penegak hukum yang tiada henti membongkar dan menangkapi setiap jalinan peredaran narkotika (yang dalam hal ini adalah jenis ganja) justru pada hakikatnya sekaligus membuktikan solidnya sifat fleksibilitas peredaran jenis-jenis narkotika sehingga menjadi sangat sulit pula untuk dihadapi.

Di bawah ini terpampang matriks data yang dapat menggambarkan kekhawatiran UNODC terhadap maraknya penangkapan jenis-jenis narkotika dan prekursor di Indonesia, yang secara rasional juga –agak-nya- semakin tepat menunjukkan Indonesia sebagai salah satu pangsa pasar narkotika terbesar di Asia.<sup>10</sup>



Sementara dalam konteks pangsa peredaran *methamphetamine*, atau yang di Indonesia lazim digolongkan sebagai jenis barang sabu-sabu (yang pada level internasional penamaannya familier dengan sebutan *crystal meth*) ternyata memang mengalami peningkatan signifikan dalam hal kemunculan fasilitas laboratorium pembuatan dan/atau pabrikasi-nya. Kemunculan fasilitas laboratorium tersebut turut dibarengi oleh menguatnya fasilitas pemrosesan ulang *methamphetamine* yang tersebar di berbagai penjuru lokasi.

Pada kawasan Asia Tenggara misalnya, Indonesia dan Kamboja secara mengejutkan bersaing cukup ketat di tahun 2020 sebagai dua negara teratas yang teridentifikasi menjadi lokasi bagi fasilitas laboratorium pembuatan dan pemrosesan ulang *methamphetamine*. Sebelum persaingan dua negara itu terjadi, dahulu Indonesia

<sup>9</sup> Giorgio Agamben, "What is an Apparatus?" dalam *What is Apparatus? and Other Essays*, terj. D. Kishik dan S. Pedatella (Stanford: Stanford University Press, 2009), hal. 14.

<sup>10</sup> Gambar infografis ini diambil dari laporan publikasi: *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia*, Op.Cit, hlm. 53.

bersama Malaysia dan Filipina menjadi tiga negara di kawasan Asia Tenggara yang paling disibukkan dengan dinamika pengungkapan dan pembongkaran fasilitas laboratorium *methamphetamine* ilegal (terhitung berdasarkan data sejak tahun 2015 sampai dengan 2020).

Ironisnya, Indonesia yang sejak tahun 2015 sampai 2019 telah sukses menekan pertumbuhan angka laboratorium/ fasilitas *methamphetamine* justru harus kecolongan dengan lonjakan jumlah fasilitas ilegal di tahun 2020 (setelah sebelumnya di tahun 2019 jumlah tersebut menurun drastis). Sementara Malaysia, yang secara jumlah lebih banyak melucuti laboratorium ilegal di dalam negerinya pada rentang tahun 2015 sampai 2019, justru mulai mengalami penurunan jumlah pada tahun 2019 dan 2020. Situasi di Filipina hampir tidak kalah sengit. Menjamurnya laboratorium *methamphetamine* ilegal di Filipina sempat mencuat di tahun 2016. Namun demikian pada tahun-tahun yang lain dalam rentang waktu serupa, posisi angka pertumbuhan laboratorium ilegal di Filipina masih berada pada level yang wajar.

Namun dibalik penjelasan situasi dan kondisi dari tiga negara di atas, laporan UNODC melalui Global SMART sesungguhnya lebih kentara pada penekanan terkait mencuatnya Kamboja sebagai negara anggota ASEAN yang teridentifikasi dengan penyuburan ladang laboratorium *methamphetamine* 'baru' di Asia Tenggara. Sebagai ladang baru Kamboja sangat strategis bagi lingkaran konsentrik peredaran gelap narkoba di Asia (selain Myanmar). Suburnya laboratorium *methamphetamine* di Asia Tenggara berbanding lurus dengan peningkatan kewaspadaan tentang penambahan zonasi *methamphetamine* di kawasan tersebut. Namun ironisnya, mekanisme ASEAN tampaknya masih belum mumpuni secara organisasional untuk menjebol tembok besar peredaran gelap narkoba yang kian marak di lingkup operasional Asia Tenggara. Pemerintah Kamboja bahkan mengklaim telah membongkar Lima laboratorium zat sintetik ilegal hanya di tahun 2020.<sup>11</sup> Beberapa di antara laboratorium tersebut didirikan secara ilegal di Sihanoukville, sebuah Kota pesisir yang terkenal dengan destinasi pariwisatanya di Provinsi Sihanoukville, Kamboja.

---

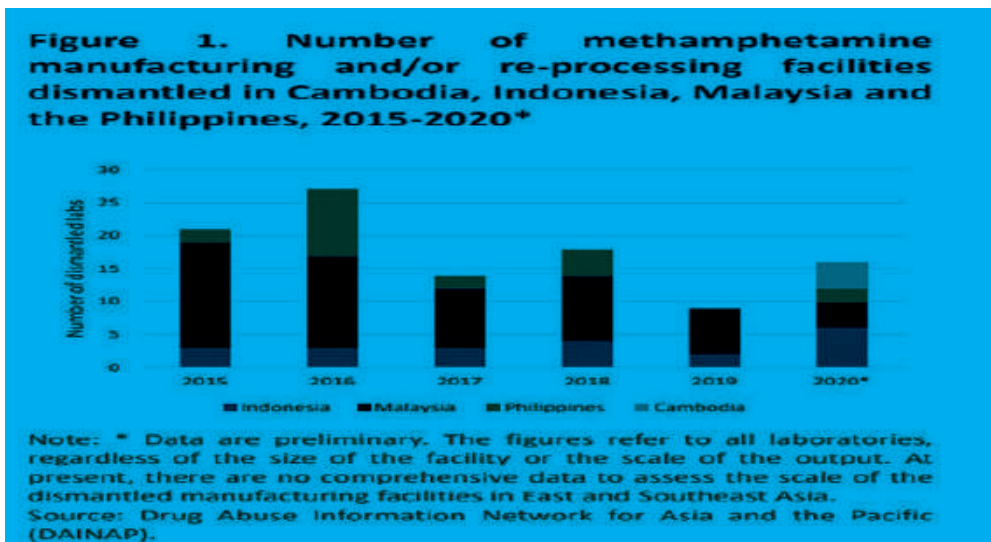
<sup>11</sup> Synthetic Drugs in East and Southeast Asia, Op.Cit, hlm. 6.

Di bawah ini tersaji tabel yang menjelaskan tentang nomenklatur, jenis, dan fungsi apa saja yang tersedia dalam rezim pengendalian narkotika global (*global narcotics control*) dalam bermacam-macam formatnya sebagai konvensi multilateral.

**TABLE 1**  
Chronology of Multilateral Conventions on Global Narcotics Control (1909–1986)

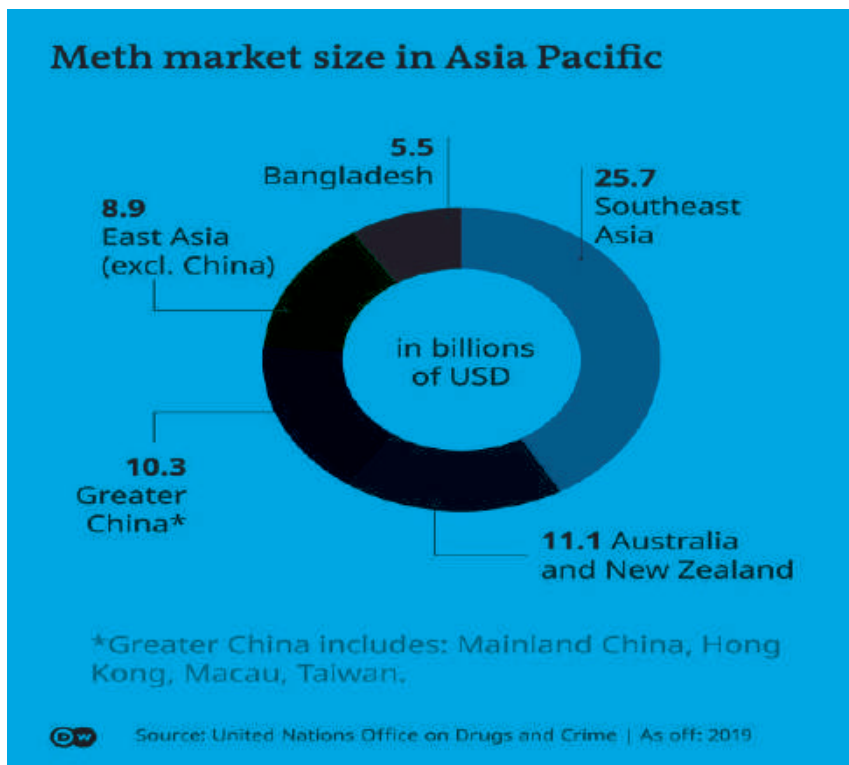
<i>Date and place signed</i>	<i>Title of convention</i>	<i>Entry into force</i>
February 25, 1909 Shanghai, China	Final Resolutions of the International Opium Commission	Not Applicable
January 23, 1912 The Hague, Netherlands	International Opium Convention	February 11, 1915/June 28, 1919
February 11, 1925 Geneva, Switzerland	Agreement concerning the Manufacture of, Internal Trade in, and Use of Prepared Opium	July 28, 1926
February 19, 1925 Geneva, Switzerland	International Opium Convention	September 25, 1928
July 13, 1931 Geneva, Switzerland	Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs	July 9, 1932
November 27, 1931 Bangkok, Thailand	Agreement for the Control of Opium Smoking in the Far East	April 22, 1937
June 26, 1936 Geneva, Switzerland	Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs	October 26, 1939
December 11, 1946 Lake Success, New York, USA	Protocol amending the Agreements, Conventions, and Protocols on Narcotic Drugs concluded at The Hague on January 23, 1912, at Geneva on February 11, 1925, and February 19, 1925, and July 13, 1931, at Bangkok on November 27, 1931, and at Geneva on June 26, 1936	December 11, 1946
November 19, 1948 Paris, France	Protocol Bringing under International Control Drugs outside the Scope of the Convention of July 13, 1931, for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, as amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on December 11, 1946	December 1, 1949
June 23, 1953 New York, USA	Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium	March 8, 1963
March 30, 1961 New York, USA	Single Convention on Narcotic Drugs, 1961	December 13, 1964
February 21, 1971 Vienna, Austria	Convention on Psychotropic Substances	August 16, 1976
March 25, 1972 Geneva, Switzerland	Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961	August 8, 1975
December 20, 1988 Vienna, Austria	United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances	November 11, 1990

Berikutnya adalah penyajian infografis dari mata rantai produksi *methamphetamine* yang tersebar dalam bentuk laboratorium ilegal di sejumlah negara ASEAN, dan telah dilakukan pengungkapan serta pembongkaran oleh otoritas terkait di masing-masing negara.<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Infografis ini diambil dari laporan publikasi: Synthetic Drugs in East and Southeast Asia, Loc.Cit, hlm. 6.

Kemudian untuk menambahkan wawasan terperinci mengenai seberapa besar pangsa pasar *methamphetamine* di pentas internasional, khususnya menyorot kepada kawasan Asia Pasifik, maka dapat dilihat berdasarkan uraian pada tabel di bawah ini:



Berdasarkan hal di atas, Indonesia merupakan negara yang dianggap strategis bagi pasar dan produksi narkoba. Oleh karena itu, sudah sejak lama Pemerintah Indonesia ingin membersihkan pekatnya noda Narkoba dari tubuh ibu pertiwi. Untuk mencapai tujuannya Pemerintah tidak ingin ragu-ragu. Segala bukti yang terkait dengan upaya-upaya pembersihan secara komprehensif telah dilaksanakan dan dikumpulkan. Sejak upaya penangkapan, penyeragaman, penghancuran, dan bahkan pemidanaan juga tidak luput dari pengawasan aparat-aparat penegak hukum terhadap siapa saja yang kedapatan membawa, menjual-belikan, menggunakan, memanfaatkan, dan atau mengedarkan jenis-jenis narkoba dan zat adiktif lainnya. Sadar diri bahwa membersihkan narkoba tidak semudah mengecat tembok yang kotor, maka Pemerintah pun melancarkan strategi untuk mengawal pembentukan berbagai gugus tugas yang secara khusus teralokasikan demi penanganan kasus-kasus peredaran gelap dan penyalahgunaan narkoba di Indonesia.

Presiden Joko Widodo lantas secara terang-terangan mendeklarasikan perang terhadap narkoba yang dimulai pada masa awal jabatan kepresidenannya pada tahun 2015. Tak lekang dari ingatan kita bersama bahwa Presiden kala itu menegaskan



berulang-ulang tentang kegelisahannya terhadap narkoba sewaktu memberikan sambutan pada acara puncak Peringatan Hari Anti Narkotika Internasional (HANI) di Istana Negara, Jakarta.<sup>13</sup> Presiden juga mengangkat urgensi penindakan narkoba yang berkaitan dengan egosektoral antar Kementerian dan atau Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) sebagai sebuah isu yang terus berkelanjutan. Dalam hal ini, Joko Widodo menilai keberadaan egosektoral adalah *ranking* pertama yang harus secepatnya dibenahi untuk membereskan narkoba sampai ke akarnya.<sup>14</sup> Puncaknya, peride kedua Presiden Joko Widodo mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika Tahun 2020-2024, atau yang populer disingkat sebagai Inpres Rencana Aksi Nasional P4GN Tahun 2020-2024.<sup>15</sup>

Secara deskriptif instruksi Presiden cukup konkret dalam menegaskan keprihatinan dirinya menghadapi gelombang narkoba yang tidak terkendali, walaupun terselip ironi bahwa Inpres tersebut cenderung tidak menyinggung banyak hal yang terkait dengan substansi mendetail dari P4GN, semisal penjelasan tentang bagaimana peranan dan implementasi pelibatan aktif dari aktor-aktor swasta masyarakat atau organisasi non-Pemerintah kepada skema interaksi jangka panjang dalam RAN tersebut. Kendati demikian setidaknya muncul satu pasal yang cukup bisa dikatakan krusial – apabila ditinjau secara performatif- yakni yang berhubungan dengan pengesahan kewenangan Kepala Badan Narkotika Nasional untuk mengoordinasikan Kementerian dan Lembaga Pemerintah lainnya ke dalam Rencana Aksi P4GN Tahun 2020-2024.

Selaras dengan hal kewenangan tersebut, Presiden juga menunjuk Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan dalam program kolaboratif P4GN untuk memfasilitasi Kepala BNN melaksanakan tugas dan kewenangannya. Meski agak janggal karena isi dari Inpres Rencana Aksi Nasional P4GN Tahun 2020-2024 nyaris tidak menyatakan secara eksplisit tentang posisi elemen-elemen masyarakat dalam *grand design* P4GN, Inpres tersebut juga sekaligus masih memperlihatkan dikotomi antara kepentingan negara--yang kerap dianggap lebih gawat dan darurat- di atas kepentingan-kepentingan yang lain. Dikotomi ini kemudian menegaskan dominasi negara atas kepentingan masyarakat.

Oleh karena itu, Inpres Rencana Aksi Nasional P4GN Tahun 2020-2024 ketika hanya dimaknai secara narasi-deskriptif, maka justru besar potensi masyarakat menjadi

<sup>13</sup> Dikutip dari: <https://www.antaraneews.com/berita/503644/presiden-nyatakan-perang-terhadap-narkoba>

<sup>14</sup> Dikutip dari laman resmi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN-RB), dan dikembangkan secara naratif-deskriptif oleh Penulis tanpa mengurangi dan atau mengubah teks aslinya. Untuk melihat secara lengkap informasi berita tersebut, silakan kunjungi: <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/perintahkan-pemberantasan-narkoba-lebih-gila-lagi-presiden-semua-harus-bergerak-bersama>.

<sup>15</sup> Untuk informasi selengkapnya silakan kunjungi: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/133033/inpres-no-2-tahun-2020>

marginal dalam mengnyinergikan penanggulangan narkoba yang disebabkan oleh ketimpangan porsi dan peranan para pihak--yang seharusnya saling terlibat. Saat Presiden Joko Widodo mengatakan secara eksplisit tentang perlunya memperteguh sinergisme antar lembaga Pemerintah seraya menekankan pentingnya untuk mengatasi persoalan egosektoral kelembagaan dan mengupayakan jalan keluarnya. Maka bisa jadi selama ini memang ada yang kurang tepat dalam memformulasikan mekanisme kolaborasi di antara sesama lembaga Pemerintah.

Permasalahan egosektoral kelembagaan yang kerap timbul tenggelam memang bukan hal baru, dan ironisnya bukan hanya permasalahan narkoba saja yang kerap terjebak ke dalam egosektoral kelembagaan melainkan juga substansi permasalahan lain yang dianggap 'darurat' dan perlu segera dituntaskan, semisal terorisme, separatisme, dan masih banyak lagi. Permasalahan-permasalahan tersebut dipastikan mencapai klimaksnya dikarenakan tumpang-tindihnya regulasi yang mengatur beban tugas dan fungsi setiap lembaga Pemerintah. Alih-alih fungsi dan tugas diintegrasikan ke seluruh lembaga Pemerintah, yang terjadi justru kerap timbul persinggungan tajam antara dimensi pekerjaan dan kepentingan antar kelembagaan yang mempunyai irisan cukup tajam dalam sejumlah matra perencanaannya.

Oleh karena itu, sangat penting dilakukan peninjauan kembali terhadap kalkulasi porsi peranan dan wewenang setiap lembaga Pemerintah dalam P4GN daripada hanya mempercayakan begitu saja kepada sebuah peraturan yang terlembagakan dalam bentuk perintah Presiden. Kendati instruksi Presiden telah menegaskan derajat keterlibatan lembaga-lembaga Pemerintah agar selalu berkesesuaian dengan tugas dan fungsi yang diembannya, namun pada praktiknya lembaga-lembaga Pemerintah kerap saling memperlihatkan egosentrisme kala berjibaku di lapangan, khususnya terhadap identitas dan profil lembaga-lembaga yang terlibat langsung di dalamnya. Jebakan dilema berpotensi menimbulkan konsekuensi sengkabut permasalahan dalam jangka panjang terhadap Rencana Aksi Nasional P4GN yang pada tahun 2024 akan ditagih pertanggungjawaban maksimal termasuk hasil-hasil apa saja yang bisa membedakannya dari sekadar upaya-upaya P4GN yang selalu dilakukan berulang-ulang (sebelum munculnya kerangka kerja P4GN *active defense*).

Di atas semua itu, kesuksesan mengimplementasikan P4GN seharusnya bukan dimulai dengan mengejar 'prestasi pemberantasan' semata, dan malah akhirnya menjadi persaingan terbuka untuk semua instansi membandingkan nilai pemberantasannya. Logika pemberantasan yang kerap dihadirkan oleh pemberitaan media-massa selalu menekankan wacana jerih payah aparat yang melakukan 'pembongkaran' terhadap jaringan *supply* narkoba. Akhirnya potensi tidak terbatasnya *supply* menjadi mustahil diurut secara metodologis. Untuk mengatasi ketidakpastian tersebut maka Pertahanan Aktif sebaliknya difokuskan pada sisi *demand*. Ukurannya adalah sejauh mana masyarakat bebas dari paparan narkoba, termasuk juga menyoal sejauh mana keimunan masyarakat terhadap potensi paparan di masa-masa mendatang. Apabila langkah menuju *zero prevalence* memang menjangkar kepada masyarakat, maka hal ini harus menjadi perhatian

serius Pemerintah, untuk melemaskan egosentrisme antar kelembagaan, termasuk mereduksi egosentrisme pusat-daerah yang bernuansa dominansi di dalam sebuah lembaga yang acapkali membuat lanskap perumusan kebijakan berbasiskan pembuktian menjadi tidak valid—karena egosentrisme yang menajamkan peran kinerja daerah tidak lebih penting dari kinerja di pusat-, dan bahkan berpotensi serabutan.

## Metode

Penelitian ini bercirikan kajian dan atau tinjauan literatur atas hubungan interaktif pusat-daerah yang selama ini terjalin dalam kewajiban mereka menuntaskan RAN P4GN 2020-2024—yang tentunya tidak selalu terbatas pada eksplisitnya narasi hubungan pusat dan daerah dalam sejumlah literatur yang ditelaah. Keberlangsungan debat tentang narkotika hampir selalu mengetengahkan narasi dan wacana kapan persoalan narkotika bisa dituntaskan. Namun justru yang terlupakan adalah eksplorasi mendalam terhadap interaksi maupun relasi yang diwajarkan berdasarkan hierarki sehingga hubungan yang terbangun berperan aktif dalam mempengaruhi jalannya perumusan kebijakan yang timpang dan acapkali diwarnai oleh kegagalan penerapan program serta aktivitas kebijakan. Melalui teori perubahan, artikel ini hendak mengeksplorasi proses penentuan subjek/objek sejak semula diterapkan sebagai *core* kebijakan, ‘dinormalkan’ menjadi sesuatu yang wajar, menjadi universal, dan lantas membenturkannya kepada perbandingan situasi/peristiwa berdasarkan kajian, riset, maupun tinjauan literatur yang relevan untuk bisa menawarkan opsi-intervensi alternatif sebagai rekomendasi perubahan menuju pendekatan penanggulangan narkotika yang berbasiskan kolaborasi pengalaman dan pembuktian saintifik. Prolematisasi yang hendak diusulkan dalam artikel ini tentu adalah terkait hal-hal apa saja yang menyelubungi derajat interaksi pusat-daerah menuju kesepahaman paradigma pencegahan narkotika, baik peredaran gelap maupun penyalahgunaannya, dalam konsep Pertahanan Aktif.

Teori Perubahan dipakai sebagai jangkar analitik dalam artikel ini bukanlah sebuah upaya menggemboskan BNN—sebagai *leading sector* P4GN- yang telah memulai langkah-langkah pemberantasan, rehabilitasi, pemberdayaan masyarakat, dan hukum dan kerjasama. Sebaliknya, artikel ini justru hirau untuk menawarkan cakrawala alternatif untuk dapat menyituasikan strategi/paradigma pencegahan ke dalam setiap langkah atau program yang terlahir dari kebijakan. Namun untuk mencapai hal tersebut secara ideal, Penulis hendak sedikit menyinggungnya dari konteks relasi pusat dengan/kepada daerah yang masih problematik (dengan situasi dan kondisi yang sebenarnya sangat mungkin diuraikan).

## Pembahasan

Teori Perubahan (*theory of change*) merupakan landasan dari tinjauan kebijakan berbasiskan pembuktian saintifik, atau populer disebut *evidence-based policy*. Teori perubahan merupakan gagasan bagi rekomendasi atau kebijakan yang diusulkan.

Teori ini sekaligus upaya mencari dan atau mengetengahkan argumen berdasarkan rasionalisasi pembuktian dari langkah-langkah memproblematisasi sejumlah masalah. Tujuan memanfaatkan teori perubahan adalah untuk mampu menyatukan motif-motif dan alasan yang bukan hanya logis, namun juga mengkonstruksinya dengan ide-ide konstruktif dan inovatif—yang bahkan jauh dari pandangan lazim selama ini, termasuk antara lain memuat unsur-unsur yang rasional secara saintifik. Format problematisasi terhadap suatu pertanyaan yang dimaksud di atas misalnya: *mengapa intervensi kebijakan demikian dinilai dapat menuai hasil positif?* Kendati demikian, format pertanyaan yang berasaskan teori perubahan juga sebetulnya bisa dimunculkan secara biner dalam satu bentuk kalimatnya, seperti: *mengapa intervensi kebijakan demikianlah yang dianggap bisa menuai hasil positif, dan kenapa bukan intervensi dari kebijakan yang lainnya?* Untuk itu diperlukan pemasangan markah pada teori perubahan agar tidak lepas kendali, dan justru mengular jauh dari sentra masalah yang hendak ditemukan jawabannya. Sebuah teori perubahan pada dasarnya adalah suatu: *“planned route to outcomes: it describes the logic, principles and assumptions that connect what an intervention, service or programme does, and why and how it does it, with its intended results.”*<sup>16</sup>

Dengan bahasa yang lain, maka Teori Perubahan adalah tentang bagaimana merumuskan sebuah ‘rute perencanaan’, atau bisa juga sebagai ‘peta jalan’ yang mampu mengnyinergikan penggambaran logika, prinsip, dan asumsi menjadi suatu olahan berbasis pembuktian saintifik untuk bisa merasionalisasi—dan bahkan melegitimasi- tata-kelola intervensi dalam bentuk program-program yang ditentukan untuk menjawab dan menyelesaikan berbagai masalah, sesuai dengan target hasil yang diinginkan. Oleh karena itulah maka Penulis menganggap bahwa Teori Perubahan layak dijadikan sebagai acuan untuk mengargumentasikan—dan selanjutnya merasionalisasikan- berbagai jawaban dalam penulisan atikel ini.

Melalui operasionalisasi Teori Perubahan di dalam tulisan ini, penulis hendak mengeksplorasi proses penentuan subjek/ objek sejak semula diterapkan sebagai *core* kebijakan, ‘dinormalkan’ menjadi sesuatu yang wajar, dan lantas membenturkannya kepada perbandingan situasi/peristiwa berdasarkan kajian, riset, maupun tinjauan literatur yang relevan untuk bisa menawarkan opsi-intervensi alternatif sebagai rekomendasi perubahan menuju pendekatan penanggulangan narkotika yang berbasis kolaborasi pengalaman dan pembuktian saintifik. Prolematisasi yang hendak diusulkan dalam artikel ini tentu adalah terkait hal-hal apa saja yang menyelubungi derajat interaksi pusat-daerah menuju kesepahaman paradigma pencegahan narkotika, baik peredaran gelap maupun penyalahgunaannya, dalam konsep Pertahanan Aktif.

Setidaknya ada tiga hal yang menjadi fokus BNN dalam mengemas strategi Pencegahan. Namun pertama-tama Penulis harus meyakinkan pembaca terlebih

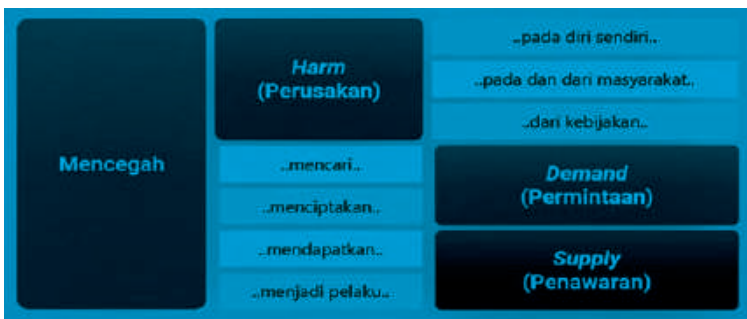
---

<sup>16</sup> Deborah Ghate. “Developing Theories of Change for Social Programmes: Co-Producing Evidence-Supported Quality Improvement.” *Palgrave Communications*, 4, no. 1 (2018).

dahulu bahwa strategi Pencegahan yang dimaksud dalam tulisan ini bukanlah hal baru (Penulis sedikit khawatir dikarenakan khalayak lebih terdominasi oleh tayangan-tayangan berbau aksi heroik aparat sehingga berpotensi terjebak dalam *blind-side* terhadap sektor penanggulangan yang lainnya). Strategi Pencegahan peredaran dan penyalahgunaan narkotika yang digagas oleh BNN sama-sama tuanya dengan strategi Pemberantasan. BNN meyakini bahwa upaya-upaya mengaktifkan Pertahanan Aktif wajib dilakukan secara holistic

Artinya, Pertahanan Aktif harus mampu mengakomodasi tiga aspek ke dalam strategi penanggulangan narkotika, yakni: *supply-reduction*, *demand-reduction*, dan *harm-reduction*. *Supply-reduction* atau penangkalan arus suplai narkotika dapat dipahami sebagai pencegahan suplai narkotika kepada orang-orang yang berpotensi menjadi pengedar, kurir, atau bahkan pencegahan kepada orang-orang yang tergiur menjadi kurir, pengedar, maupun strategi pencegahan yang mampu mengonversikan kehendak orang-orang untuk bergabung ke bandar/ kartel (sasarannya kepada *seller* atau *reseller*; bukan bandar atau kartel).

*Demand-reduction* atau penangkalan terhadap tuntutan/permintaan, merupakan strategi pencegahan yang dimampukan mencegah orang menjadi terpikirkan atau tergoda untuk mencari narkotika, atau mencegah terciptanya kondisi yang mana orang banyak menjadi merasa butuh atau tergiur untuk menyalahguna (sasarannya terhadap potensi penyalahguna). Terakhir adalah *harm-reduction*, atau penangkalan terhadap pengrusakan diri, yang strateginya bepusat pada langkah pencegahan supaya orang tidak menyakiti/ merusak hidupnya dengan narkotika. Mencegah masyarakat untuk tidak memperpanjang stigma negatif/ penolakan sosial yang buruk kepada eks. Penyalahguna, dan juga sekaligus mencegah ekses kebijakan yang berdampak negatif bagi masyarakat, baik secara sosial maupun kesehatan. Ketiga hal di atas merupakan strategi-strategi dalam skema Pertahanan Aktif yang mungkin dilakukan untuk menguatamakan arus pencegahan terhadap P4GN.



Skema Strategisasi Pencegahan untuk kebijakan *Supply-Reduction*, *Demand-Reduction*, dan *Harm-Reduction*<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Pertahanan Aktif (Active Defense) dalam Pencegahan Peredaran Gelap Narkotika, (Pusat Penelitian, Data dan Informasi BNN, 2020), Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT).

Hal ini tentu selaras dengan esensi dari Pertahanan Aktif itu *per se* sebagai upaya *strategizing* ke arah capaian pencegahan. *Strategizing* adalah ‘strategisasi’, yaitu rangkaian upaya terukur dan terarah untuk memproses ide, gagasan, pengalaman, kultural, keilmuan, kebijakan, logika, dan prinsip menjadi sebuah strategi yang holistik, dan lagi-lagi berbasiskan pembuktian akademis serta ilmiah (*scientific*). Dengan strategisasi, maka sebuah program kebijakan tidak hanya dilakukan demi luaran dan capaian, melainkan diletakkan sebagai prasyarat tak terpisahkan dari tercapainya luaran dan capaian visi kebijakan yang lebih luas.<sup>18</sup> Artinya, suatu kebijakan disematkan peran strategis, dalam skema makro dan jangka panjang, sebagai fungsi kesuksesan kebijakan lainnya. Strategi yang holistik tentunya juga harus difasilitasi dari sumber-sumber data maupun informasi yang holistik. Dalam hal ini maka peran para Pelaksanan di daerah menjadi cukup sentral bagi perumusan kebijakan yang berkaitan dengan dimensi peredaran dan penyalahgunaan narkoba berbasiskan pencegahan dalam Pertahanan Aktif.

Para petugas di daerah, misalnya, mempunyai keunggulan-kompetitif dibandingkan petugas/ elite Pemerintah pusat untuk bertindak mengamati (intelijen), berinteraksi, dan mengakses secara langsung dengan—khususnya- masyarakat dan lingkungan ekososbudpol di kawasan perbatasan negara. Bukan hanya di kawasan PLBN yang notabene memang terjadi pemeriksaan arus keluar-masuk orang/ barang, melainkan juga interaksi yang dijalin dengan warga, masyarakat, pola tradisi dan kebiasaan, lingkungan ekososbudpolhukkam di kawasan-kawasan perbatasan nir-PLBN (dalam artian bahwa: jumlah PLBN yang ada di Indonesia masih sangat terbatas dan masih akan tetap kalah secara jumlah dengan wilayah-wilayah perbatasan yang tidak terjaga oleh aparat.

Wilayah-wilayah perbatasan non-PLBN merupakan wilayah yang justru ramai oleh aktivitas penyelundupan, maupun perpindahan barang-barang ilegal, termasuk narkoba. Sebagian besar pejabat, akademisi, pejabat daerah, tokoh agama dan masyarakat, maupun orang luar menyebutnya ‘jalur tikus’, namun menurut sebagian warga yang tinggal di wilayah perbatasan negara sepanjang garis PLBN Aruk, Sambas, Kalimantan Barat, bahwa apa yang riuh disebut ‘jalan tikus’ itu sebenarnya adalah ‘jalan yang dibangun masyarakat’ untuk aktivitas bertani/ berkebun. Masalahnya adalah perbedaan persepsi dan perspektif yang berpotensi menenggelamkan rasionalitas apapun berdasarkan aspek penilaian koridor hukum. Sebagai contoh, ketika Pemerintah mengklaim bahwa ‘jalan tikus’ merupakan ‘jalan ilegal’ yang harus ditutup selamanya, maka pada saat itu juga akses masyarakat terhadap keberlangsungan hidupnya—terutama secara ekonomi- terputus. Hal tersebut akan mengganggu basis rantai makanan dari semua masyarakat yang berdomisili di daerah-daerah perbatasan yang pada dasarnya mempunyai lahan perkebunan/ pertanian/ kelautan.

<sup>18</sup> Jackson Nickerson dan Nicholas Argyres, “Strategizing Before Strategic Decision Making,” *Strategy Science*, 3, no. 4 (2018): 592–605.



Jika perbedaan perspektif ini tidak ditemukan jalan keluar—bahkan terus ditabrak, maka Pemerintah harus bersiap mencetak skor keterlibatan pemiskinan masyarakat (dan ironisnya hal itu kerap harus mengorbankan masyarakat yang terbukti minoritas). Keberadaan wilayah-wilayah terluar/perbatasan negara dengan alur kehidupan masyarakatnya memang masih jauh dari pantauan maupun evaluasi mendalam Pemerintah. Jika tujuannya adalah mencegah peredaran gelap narkoba ke tanah air, maka strategi berkolaborasi dan melakukan aktivitas persuasif dengan masyarakat yang memang berdomisili di kawasan-kawasan tersebut wajib dijalankan (dan ditarget berkelanjutan).

Perubahan yang salah satunya harus dilakukan adalah: mulai mengenali dan mengidentifikasi apa yang disebut sebagai ‘ancaman’, dan bukan semata-mata ‘kejahatan’. Ancaman setidaknya dapat dibedakan menjadi empat unsur: (1). *Agen Ancaman*—yakni sumber pembawa ancaman yang juga sekaligus diyakini sebagai pelaku serangan; (2). *Lajur Ancaman/ Serangan*—bagaimana mekanisme serangan akan dan/atau sedang dilakukan; (3). *Medan Ancaman/ Serangan*—pada tataran atau ranah manakah ancaman dan serangan dilancarkan, dan; (4). *Pohon Serangan*—sebagai analisis skenario tahapan sang agen ancaman mampu menyerang titik rawan sampai dengan melumpuhkannya. Keempat unsur itu membentuk apa yang disebut sebagai *threat modelling* (pemodelan ancaman). Dengan memanfaatkan skema pemodelan ancaman maka menjadi jelaslah bahwa ancaman narkoba sangat bervariasi. Sehingga metode-mekanisme yang difokuskan hanya pada kerangka hukum saja (semisal pidanaanan, penghukuman kepada penjara justru menjadi sesuatu yang kian ‘jauh dari panggangnya’. Pembedaan tinjauan atas pencegahan Pertahanan Aktif yang urung dilihat berdasarkan jenis dan pola kejahatannya, dapat dirasionalisasi melalui tabel berikut:

Threat agent	Aspek-aspek narkoba				
	Zat adiktif	Perniasi	Pengocer	Bandar	Kartel
Attack vector	Penggunaan berbagai cara (stapel simbol, penitikan, transaksi/ perantara/ jaringan)	Ajakan teman, grup kelas, rika sara-sambela	Ajukan tawaran marsh, iklan media	Uang untuk karir, pengoper, pengembang, oknum korup	Uang yg besar utk bandar, aparat dan politik korup
Attack Terrain	Medan sosiokultural (forman habit)	Medan komunikasi (pertemuan, grup, media), psikologi sosial/pertemuan	Medan platform komunikasi (pertemuan, grup, media), Alas antar-medit, media sosial, atau web, for network	Relasi sosial-bisnis, relasi ancaman, relasi ketegangan/shot relasi lokal dengan oknum	Jaringan sosial kejahatan: terorganisir, relasi bisnis-politik lokal
Attack tree	DAVIDA → RAC → DPTCA UP Kerangka bahwa membareng ancaman rasord yang alihnya membuat band, dan akumulasi/akibat melahirkan fungsi struktur dan keta stak dalam membuat kepatutan	Tyran pengguna terorganisir/strukturnya → nilai ungkai/TOHO → secara → berbilang	Menggunakan pertemuan/ memberi dukungan → secara terstruktur	Bandar menawarkan sejumlah uang besar, atau menawarkan barang ketegangan dengan tindakan obat, dit. pada karir/pengembangan → upaya ketangan pengoper → siap untuk dipasarkan.	Kartel menawarkan uang dan yang yg besar → pada dikembangkan utk politik → penyediaan ‘bater’ via pembaruan

Metris ancaman penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba menurut agen, lajur, medan, dan pohon ancaman/serangannya.

Kusutnya benang permasalahan narkoba harus diakui tidak terlepas dari kelengahan – atau bahkan sangat lemahnya- interaksi kelembagaan antara Pusat dan Daerah. Sebagai contoh dengan mengangkat narasi pada aplikasi lajur ancaman/ serangan (*attack vector*) dalam konteks persuasi. Sebuah obat/ zat narkoba bisa masuk kepada targetnya melalui bujuk rayu, yang notabene merupakan bentuk komunikasi dan interaksi sosial (semisal rayuan teman, ajakan kolega/ kerabat, dan lain sebagainya). Maka Pemerintah juga mesti sadar untuk membangun mekanisme pertahanan di ranah komunikasi dan interaksi sosial (termasuk upaya-upaya penyuluhan langsung maupun tidak langsung juga perlu dievaluasi total).

Pekerjaan rumah Pemerintah yang cukup krusial terletak pada kemampuan aparatusnya mengembangkan pelatihan keterampilan hidup praktis yang berguna bagi para peserta saat menghadapi masalah atau mengambil keputusan sehingga bisa mempersuasi seseorang untuk tidak menggunakan narkoba. Pasalnya, dukungan terhadap keterampilan hidup ini berkorelasi positif terhadap kemampuan seseorang dalam menghadapi tekanan sosial sehari-hari seperti ajakan teman untuk menggunakan narkoba.<sup>19</sup> Pertahanan Aktif juga tidak pernah stagnan pada kondisi bertahan, melainkan ia berkemampuan melacak serta memeragakan rencana-strategi serangan balik – yang akurat. Akhirnya, untuk menyukseskan perubahan strategi penanggulangan peredaran narkoba adalah dengan melakukan sekuritisasi terhadap isu-isu peredaran gelap narkoba itu *per se*.

Sekuritisasi yang dimaksud termasuk mengonversi peran dan kedudukan masyarakat dari yang semula sebagai *referent object* menjadi aktor keamanan aktif di dalam strategi holistik P4GN. Berubahnya peran masyarakat sebagai mitra bestari Pemerintah sejalan dengan semangat Pertahanan Aktif yang berkehendak menihilkan potensi keberbahayaan narkoba dengan melahirkan ketahanan masyarakat dalam menghadapi peredaran dan penyalahgunaan narkoba. Untuk mengawal sukses atau tidaknya strategi ini dijalankan, maka elite Pemerintah pusat pasti memerlukan raih tangan dan kinerja petugas pelaksana di daerah. Egosentrisme pusat terhadap daerah harus bisa dinihilkan seiring rasionalitas yang lahir dari pemodelan ancaman dan juga langkah-langkah yang patut diterjemahkan melalui strategi Pertahanan Aktif terhadap berbagai sektor analisis dan kajiannya (bukan lagi semata-mata berbasiskan *helicopter view*, maupun kontemplasi via ‘menara gading’).

Kerangka kerja strategi pencegahan peredaran dan penyalahgunaan narkoba bergantung sangat besar kepada *trust* yang sifatnya mutualisme-konfidensial. Artinya, pengentasan setiap kasus atau isu narkoba tidak bisa terus dilakukan secara *top-down*, namun juga berimbang secara *bottom-up*. Kata kuncinya: menguntungkan bagi kerja-kerja selanjutnya di kedua belah pihak. Pemerintah pusat tidak bisa terus selalu berkehendak memenangkan diri dalam setiap perdebatan tentang sengkaret

---

<sup>19</sup> Rosmala Dewi et al., “Self-resilience model of drug initiation and drug addiction (A structural equation model approach),” *Archives of psychiatry research*, 56, no. 1 (2020): 5-18; Hamed Ekhtiari et al., “Neuroscience- informed psychoeducation for addiction medicine: A neurocognitive perspective,” in *Progress in Brain Research*, vol. 235 (Elsevier B.V., 2017), 239-64.

narkotika. Pemerintah pusat harus mulai berani mendengarkan dan memerhatikan lebih banyak segala bentuk laporan, analisis, kajian, studi, bahkan *curhatan* dari pelaksana tugas di daerah. Khususnya yang berhubungan dengan strategi pencegahan Pertahanan Aktif yang berpusat kepada ketahanan masyarakat. Memang juga patut diakui bahwa sengkabut kekusutan interaksi Pusat-Daerah berkait-kaitan dengan jalan terjal birokrasi, yang pada akhirnya selalu mempertemukan kepada jalan buntu penetrasi data dan informasi yang bersumber dari daerah menuju pusat. Hal ini belum digabung dengan persoalan egosentrisme Pusat terhadap Daerah yang justru menjembatani terjadinya ketimpangan pembagian. Acapkali hal tersebut berakhir dengan anggapan elite pejabat dan segelintir pembesar di Pusat yang menganggap bahwa kerja-kerja di daerah tidak akan berarti apapun tanpa kewenangan dan arahan dari Pusat.

Hal tersebut dikarenakan bahwa proses dan mekanisme operasional—apa yang dianggap sebagai- kejahatan peredaran dan penyalahgunaan sangat beragam. Apabila Pemerintah serius untuk mengatasi persoalan peredaran gelap dan penyalahgunaan narkotika di Indonesia yang berbasiskan Pencegahan, maka analisis juga harus diarahkan kepada faktor-faktor yang memfasilitasi persuasi dan komando untuk menyalahguna dan untuk mengedar, yang notabene amat sangat beragam dan kompleks. Ia tidak hanya berkaitan dengan semata-mata pelanggaran hukum, melainkan masuk dalam kompleksitas sosioekonomi, bio-psikologi, dan bahkan politik kebijakan. Itulah mengapa penting bagi kebijakan untuk berlandaskan pada pembuktian ilmiah (*evidence-based*).

Oleh karenanya demi melihat pola-pola dan jenis yang beragam dari problematika peredaran gelap maupun penyalahgunaan narkotika, alangkah logis dan rasional apabila term substansi yang diletakkan sebagai *core* dari setiap pendeteksian permasalahan narkotika—yang meski triliunan biaya sudah dikerahkan-dimaksimalkan kepada substansi ‘ancaman’, dan bukannya ‘kejahatan’. Dengan memahami vektor ancaman dari masing-masing masalah (yang bakal, yang sedang, dan yang sudah berdampak) kepada masyarakat dan negara, disertai dengan komitmen tinggi terhadap pelaksanaannya dari semua unsur lembaga—yang tidak hanya BNN. Maka keterhubungan antara pelaksana di pusat maupun di daerah bakal semakin terkonsolidasi. Sebisa mungkin kekhawatiran sebagaimana diulas di atas yang bisa menyebabkan terjadinya *clauswitzian friction* antara pusat dan daerah direduksi secara signifikan (jika bukan ditiadakan). Sehingga pada gilirannya proses-proses harmonisasi dapat menjadi jembatan progres bagi matra Pencegahan untuk mengasistensi perancangan program di daerah secara maksimal.

Tiga hal yang nampaknya menahan atau memperlambat daerah untuk memiliki *mindset* pencegahan yang sama dengan yang dimiliki BNN adalah faktor komunikasi pusat ke daerah, faktor *good will* dari pimpinan lembaga/ perangkat daerah, dan kebutuhan asistensi perancangan program. Harapannya, dengan meng-address ketiga persoalan ini, daerah bisa masuk menjadi motor utama untuk menyelenggarakan P4GN secara serentak dan merata di nusantara. Isu strategis di

sini—kembali lagi kami ingatkan— tanpa partisipasi aktif dari masyarakat, maka strategi pertahanan aktif akan menjadi pincang. Pasalnya, dan sekali lagi harus diakui bahwa, ketahanan/resiliensi tidak akan pernah bisa dibangun secara *top-down*; ia haruslah terjadi secara *bottom-up*.

## Penutup

Kontestasi strategi pencegahan terhadap peredaran gelap dan penyalahgunaan narkoba sesungguhnya tak lepas dari kontestasi politik *per se*. Politik di sini sebaiknya dipahami sebagai ‘suatu perjuangan dari berbagai posisi politik untuk mengisi tahta kekuasaan hegemonik. Posisi-politik adalah posisi-posisi dari partikularitas tertentu. Namun berbeda dengan tahta kekuasaan yang diperebutkan, karena ia bersifat universal – dan tahta kekuasaan tersebut berlaku bagi semua posisi-politik yang partikular.<sup>20</sup> Universalitas dalam politik hanya merupakan ‘atribut’ atau ‘predikat’ temporer yang dikenakan oleh suatu partikularitas yang memenangkan kontestasi politik. Universalitas adalah efek atau imposisi dari kekuasaan hegemonik pemenang kontestasi politik. Sehingga sifat universalitas adalah sementara dan kontingen (tidak pasti), selamanya bergantung pada siapa saja yang berkesempatan memenangi kekuasaan.<sup>21</sup>

Implikasi selanjutnya, universalitas mestinya dipahami sebagai ‘ruang kosong’<sup>22</sup> yang ditandai dengan dislokasi kekuasaan terus-menerus. Sementara politik, sebagai upaya untuk mengisi kekosongan tersebut, ditandai dengan upaya untuk selalu menantang dan mendislokasi kekuasaan sang pemenang kontestasi saat ini.<sup>23</sup>

Paradigma atau *mindset* pencegahan dijangkarkan sebagai acuan bagi implementasi sektor-sektor lainnya, dan masa itu adalah ketika posisi-politik partikular berhasil memenangi kontestasi penanggulangan narkoba.<sup>24</sup> Kelemahan penguatan *mindset*

<sup>20</sup> Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso, 1985).

<sup>21</sup> Lihat Judith Butler—dalam debatnya dengan Ernesto Laclau dan Slavoj Zizek— dalam: *Contingency, Hegemony, and Universality* (London: Verso, 2000).

<sup>22</sup> Untuk memahami tentang gagasan ‘ruang kosong’, lihat: Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, terj. D. Macey (Oxford: Polity Press, 1988).

<sup>23</sup> Ernesto Laclau, *New Reflections on the Revolutions of Our Time* (London: Verso, 1990), Hlm. 60-61.

<sup>24</sup> Masa yang dimaksud adalah di akhir kepemimpinan Heru Winarko sebagai Kepala BNN. Pada masa Heru Winarko segala bentuk kajian dan riset digencarkan dengan cara menggandeng mitra-mitra kolaboratif dari ranah akademis (kerjasama dengan berbagai penelitian yang mempunyai spesifikasi khas terhadap keamanan, pertahanan, pemberdayaan sosio-ekonomi masyarakat, dan sebagainya). Selanjutnya aktivitas program di BNN mulai dijangkarkan kepada paradigma pencegahan, yang kemudian melahirkan konsep visi jangka panjang bernama Pertahanan Aktif. Kendati demikian, harus diakui bahwa kapasitas Pertahanan Aktif dalam P4GN bukanlah sebagai pengembangan, melainkan sebagai awal tahapan evaluasi dari program-program maupun berbagai kegiatan yang telah dilakukan oleh BNN. Bagi Penulis khususnya, dikarenakan Pertahanan Aktif mengakomodasi kajian dan riset terhadap kebijakan berbasis pembuktian (*evidence based policy*), maka Pertahanan Aktif *per se* sebenarnya adalah infrastruktur kunci melalui paradigma pencegahan untuk membenahi sekaligus menyempurnakan bermacam detail yang berkaitan dengan rancangan program P4GN. Kendati demikian Pertahanan Aktif sendiri belumlah dikatakan sampai pada tahapan ‘pengembangan’ yang menurut Penulis berarti—harus- mengakui bahwa berbagai program dan kegiatan penanggulangan peredaran gelap dan penyalahgunaan narkoba memang telah berjalan dengan semestinya sesuai dengan kajian dan riset berbasis pembuktian.

pencegahan sebetulnya justru berada di dalam tubuh BNN, yang setidaknya dapat dibedakan menjadi dua jenis kelemahan: *Pertama*, kelemahan secara internal. BNN masih menghadapi dinamika persoalan egosektoral kedepuitan, tentang prestise yang menekankan kedepuitan manakah yang 'pantas' menjadi ikon/keunggulan yang bakal dominan ditampilkan. Acapkali persoalan egosektoral kelembagaan internal ini ujungnya bertalian erat dengan seberapa besar anggaran dialirkan kepada masing-masing Deputi.

Persoalan egosektoral ini juga memberikan efek negatif yang menular ke jajaran kelembagaan di daerah, yang terjadi baik pada level Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Masih secara internal, yaitu mengenai dinamika kepegawaian BNN yang terdiri atas unsur-unsur yang berbeda: polisi yang ditugaskan ke BNN, sipil organik, sipil non-organik, dokter, dan aparatur sipil negara (ASN) yang dipinjamkan ke BNN. Variasi kepegawaian ini cenderung membuat BNN lebih sulit untuk memadukannya menjadi aparatus BNN. Jika ditarik semakin jauh, maka perihal loyalitas juga bisa menjadi masalah serius di BNN, dan bahkan berpotensi membuat BNN terus kehilangan momentum pembuktian serta *bargaining position* terhadap instansi pemerintahan yang lain. Hal tersebut dikarenakan posisi awal dari banyaknya pegawai yang merasa 'hanya dipinjamkan', 'hanya titipan', dan bahkan 'hanya menunggu promosi jabatan selanjutnya' sebelum akhirnya dikembalikan kepada instansi asalnya.

Tragisnya, pengalaman perasaan semacam itu juga merembet kepada jajaran BNN level Provinsi (BNNP) dan Kabupaten/Kota (BNNK), dengan komposisi maupun struktur kepegawaian yang juga serupa dengan yang terjadi di pusat. Persoalan ini jelas menuntut pembongkaran, dan Pemerintah harus mulai mempertimbangkan secara serius apabila pembenahan interaksi Pusat-Daerah akan dilaksanakan melalui skema Pertahanan Aktif yang menjangkarkan strategi Pencegahan dalam setiap tindakan aparat. Pemerintah harus memaulainya dari BNN sebagai *leading sector* penanggulangan masalah narkoba, yaitu dengan cara mendorong Lembaga Sertifikasi Profesi BNN ke arah program sertifikasi kenarkotikaan. Sertifikasi ini mencakup seluruh bidang pekerjaan yang bersentuhan dengan urusan narkoba, mulai dari administrasi-birokrasi, pengelolaan program, desain kampanye, hubungan masyarakat, konseling, psikolog, pendamping, *programmer*, peneliti, sampai juga petugas keamanan, di masyarakat, di laut, di perbatasan, dan bahkan juga penegak hukum, jaksa, hakim, diplomat, dan lain sebagainya. Ide dasarnya adalah bahwa Indonesia menginisiasi peningkatan kualitas modal manusia di kawasan seraya mengikutkan warganya di dalam program tersebut.

Dengan model *BNN Corporate University*, program sertifikasi tersebut bisa dirancang secara lebih profesional, akuntabel, dan juga elegan. Hal ini merupakan salah satu ikhtiar menjembatani interaksi Pusat-Daerah menjadi lebih profesional dan tidak lagi terkendala urusan-urusan egosektoral kelembagaan (yang lazimnya tiap-tiap pegawai—yang seharusnya sudah loyal kepada BNN- justru masih membawa-bawa atribut dari instansi asalnya; untuk kepentingan dominansi, prestise,

penghormatan, dan atau lainnya). Pemerintah juga mesti berani mengevaluasi terkait kebijakan “peminjaman” atau “perbantuan” aparat/pegawai dari instansi lain ke BNN supaya tidak terjadi *gap* yang kian melebar dan bakal merusak kinerja institusi.

*Kedua*, kelemahan secara eksternal. BNN masih belum mumpuni untuk memimpin barisan sekalipun sudah diperkuat oleh pernyataan RAN P4GN 2020-2024 sebagai *leading sector* penanggulangan masalah narkoba. Tampaknya semua mesti sepakat bahwa ancaman terbesar dalam P4GN adalah bandar/kartel, dan bukannya masyarakat (sekalipun ditemukan kurir atau penyalahguna adalah individu-individu dari suatu masyarakat). Bandar/kartel merupakan organisasi terjejaring yang transnasional. Sifatnya yang sangat fleksibel dan adaptif mampu membuat mereka selalu sukses mencari celah dan kesempatan untuk mengkapitalisasi keuntungan dari pangsa pasar masyarakat manapun.

Apabila Pemerintah masih bersikeras menggunakan model antisipasi konvensional/tradisional untuk ‘memukul’ bandar/kartel yang senantiasa mempercanggih pengelolaan bisnisnya, maka sudah dipastikan terjadinya sirkulasi kelonggaran, yang akhirnya hanya terus mensakralkan pemberitaan-pemberitaan tentang penangkapan, penyerbuan, adegan tembak-menembak, dan lain sebagainya—yang tidak akan pernah usai. Maka ketimbang defensif, tulisan ini menyarankan suatu *retaliation* dengan memperkuat basis ketahanan masyarakat melalui pemberdayaan secara perekonomian, sosio-kultural, edukasi, dan kemampuan literasi digital seturut perkembangan teknologi informasi saat ini.

Ketahanan berbasis pemberdayaan masyarakat ini bisa terhubung dengan pihak BNNK maupun BNNP, dan selanjutnya diteruskan kepada pusat untuk dijadikan materi pertimbangan kebijakan. Pendampingan-pendampingan teknis kepada instansi dan aparat di daerah (non BNN) untuk merumuskan program, anggaran, dan pelaksanaan program-program P4GN di wilayahnya juga perlu digiatkan. Tujuannya supaya eksistensi paradigma pencegahan dalam Pertahanan Aktif semakin dikenal oleh publik, dan sekali lagi skor akan dicetak oleh BNN.

Upaya pendampingan bisa dilakukan bersamaan secara luring, dan dengan panduan konten *e-learning* yang bisa diakses setiap saat dan dari mana pun. Dengan demikian maka beberapa upaya di atas dapat menghindarkan *missinteraction* secara maksimal antara pelaksana/aparat/masyarakat di level daerah dengan pelaksana dan pejabat di tingkat pusat. Akhirnya, sebagaimana disampaikan Høiback mengenai doktrin, bahwa—secara positif- beberapa hal di atas dapat menjadi panduan/ajaran strategis bagi siapa saja, dan bisa juga dimanfaatkan untuk memenuhi kegiatan apa saja, sesuai dengan urgensi riil yang telah dikaji, dielaborasi, diolah, dan diujicobakan dari berbagai sumber serta derajat permasalahan.



## Daftar Pustaka

### Buku:

1. Agamben, Giorgio, *What is Apparatus? and Other Essays*, terj. D. Kishik dan S. Pedatella (Stanford: Stanford University Press, 2009).
2. Butler, Judith, *Contingency, Hegemony, and Universality* (London: Verso, 2000).
3. Castells, Manuel, *Communication Power*, (New York: Oxford University Press, 2009).
4. Dawkins, Richard, *The Selfish Gene*, edisi kedua (Oxford: Oxford University Press, 1989).
5. Derrida, Jacques, *Of Grammatology*, edisi koreksi terj. Gayatri Spivak (Baltimore: The John Hopkins Uni Press, 1997).
6. Laclau, Ernesto dan Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso, 1985).
7. Laclau, Ernesto, *New Reflections on the Revolutions of Our Time* (London: Verso, 1990).
8. Lefort, Claude, *Democracy and Political Theory*, terj. D. Macey (Oxford: Polity Press, 1988).
9. Perse, Elyzabeth M., *Media Effects and Society* (Lawrence Erlbraum Associates, 2001).
10. *Pertahanan Aktif (Active Defense) dalam Pencegahan Peredaran Gelap Narkotika*, (Pusat Penelitian, Data dan Informasi BNN, 2020), Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT).
11. *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia*, Global SMART Programme, Laboratory and Scientific Service: UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific - United Nation Office on Drugs and Crime, 2021.
12. Thussu, Daya Kishan, *International Communication (continuity and change)*, New York, Oxford University Press, 2000.

### Jurnal:

1. Augier, Mie, dan Andrew W. Marshall, "The fog of strategy: Some organizational perspectives on strategy and the strategic management challenges in the changing competitive environment," *Comparative Strategy*, 36, no. 4 (2017).
2. Allison-Reumann, Laura, "The Norm-Diffusion Capacity of ASEAN: Evidence and Challenges", *Pacific Focus*, 32, no. 1 (2017).
3. Bencherki, Nicolas, et al., "How Strategy Comes to Matter: Strategizing as the Communicative Materialization of Matters of Concern," *Strategic Organization*, 2019.
4. Bichler, Gisella, Aili Malm, dan Tristen Cooper, "Drug supply networks: A systematic review of the organizational structure of illicit drug trade," *Crime Science*, 6, no. 1 (2017).
5. Bright, David, Johan Koskinen, dan Aili Malm, "Illicit Network Dynamics: The

- Formation and Evolution of a Drug Trafficking Network," *Journal of Quantitative Criminology*, 35, no. 2 (2019).
6. Bright, David A., et al., "Networks within networks: using multiple link types to examine network structure and identify key actors in a drug trafficking operation," *Global Crime*, 16, no. 3 (2015).
  7. Damm, Anna Piil, dan Cédric Gorinas, "Prison as a Criminal School: Peer Effects and Criminal Learning Behind Bars," *Journal of Law and Economics*, 63, no. 1 (2020).
  8. Dewi, Rosmala, et al., "Self-resilience model of drug initiation and drug addiction (A structural equation model approach)," *Archives of psychiatry research*, 56, no. 1 (2020).
  9. Eckersley, Robyn, "Rethinking leadership: understanding the roles of the US and China in the negotiation of the Paris Agreement," *European Journal of International Relations*, 2020.
  10. Ekhtiari, Hamed, et al., "Neuroscience- informed psychoeducation for addiction medicine: A neurocognitive perspective," in *Progress in Brain Research*, vol. 235 (Elsevier B.V., 2017).
  11. Finnemore, Martha, dan Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52, no. 4 (1998).
  12. Ghate, Deborah, "Developing Theories of Change for Social Programmes: Co-Producing Evidence-Supported Quality Improvement." *Palgrave Communications*, 4, no. 1 (2018).
  13. Høiback, Harald, "What Is Doctrine?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 34 (6) (2011).
  14. Høiback, Harald, "The Anatomy of Doctrine and Ways to Keep it Fit", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 39 (2) (2016).
  15. Ikenberry, G. John, dan Daniel H. Nexon, "Hegemony studies 3.0: The dynamics of hegemonic orders," *Security Studies*, 28, no. 3 (2019).
  16. Kumah-Abiwu, Felix, "the Quest for Global Narcotics Policy Change: Does the United States Matter?" *International Journal of Public Administration*, 37(1), (2019).
  17. Malm, Aili, dan Gisela Bichler, "Networks of collaborating criminals: Assessing the structural vulnerability of drug markets," *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48, no. 2 (2011).
  18. Nickerson, Jackson, dan Nicholas Argyres, "Strategizing Before Strategic Decision Making," *Strategy Science*, 3, no. 4 (2018).
  19. Nye, Joseph S., "How Sharp Power Threatens Soft Power: The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence," *Foreign Affairs*, 2018.
  20. O' Connor, Sean. *Meth Precursor Chemicals from China: Implications for the United States*. U.S.- China Economic and Security Review Commission, 2016.
  21. Ouss, Aurelie, "Prison as a School of Crime: Evidence from Cell-Level Interactions," *SSRN Electronic Journal*, no. December (2012).
  22. Torres, Christopher E., Stewart J. D'Alessio, dan Lisa Stolzenberg, "The Replacements: The Effect of Incarcerating Drug Offenders on First-Time Drug

- Sales Offending," *Crime and Delinquency*, 2020.
23. Zhao, Minqi, "Supply reduction policy against new psychoactive substances in China: Policy framework and implementation," *International Journal of Law, Crime and Justice*, 60, no. November 2018 (2020).
  24. Zhang, Sheldon X., dan Ko Lin Chin, "China's new long March to control illicit substance use: From a punitive regime towards harm reduction," *Journal of Drug Policy Analysis*, 11, no. 1 (2018).
  25. Zhang, Sheldon X., dan Ko-lin Chin, "A people's war: China's struggle to contain its illicit drug problem," in *Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS*, (2016).

**Sumber Lain yang Relevan (Kutipan Daring):**

1. [https://www.kompasiana.com/girilu/59d44620767e8c22014b47e3/the-elephant-in-the-room-dan-media-sosial-kita?page=2&page\\_images=1](https://www.kompasiana.com/girilu/59d44620767e8c22014b47e3/the-elephant-in-the-room-dan-media-sosial-kita?page=2&page_images=1)
2. <https://www.dw.com/id/lebih-1-miliar-pil-sabu-disita-di-asia-tenggara-pada-2021/a-61975059>
3. <https://bnn.go.id/pusat-rehabilitasi-guangxi-pelajari-sistem-rehabilitasi-bnn/>
4. <https://www.dw.com/id/pbb-sebut-pandemi-covid-19-picu-peningkatan-penggunaan-narkoba/a-58034914>
5. <https://www.cnn.com/2018/04/19/chinas-pharmaceutical-industry-is-poised-for-major-growth.html>
6. <https://www.antarane.ws.com/berita/503644/presiden-nyatakan-perang-terhadap-narkoba>
7. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/perintahkan-pemberantasan-narkoba-lebih-gila-lagi-presiden-semua-harus-bergerak-bersama>
8. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/133033/inpres-no-2-tahun-2020>
9. Peraturan menteri keuangan republik indonesia nomor: 80/pmk.04/2019 tentang impor dan ekspor barang yang dibawa oleh pelintas batas dan pemberian pembebasan bea masuk barang yang dibawa oleh pelintas batas.
10. "Mencari Jalan Keluar untuk Pencandu Narkotika | Wawancara Khusus Yasonna Laoly," Kompas, 26 November 2020, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2020/11/26/mencari-jalan-keluar-untuk-pencandu-narkotika/>
11. "Ogah Bangun Lapas Baru, Yasonna Laoly Pilih Revisi UU Narkotika," detikNews, 11 April 2020, <https://news.detik.com/berita/d-4973556/ogah-bangun-lapas-baru-yasonna-laoly-pilih-revisi-uu-narkotika>.

# Strategi Menangkal Paham Radikalisme Pada Perguruan Tinggi: Studi Kasus Keterlibatan Mahasiswa Universitas Indonesia dalam Aksi Terorisme

*(Strategies to Counter Radicalism in University: Case Study of the Involvement of University of Indonesia Students in Terrorism Actions)*

**Ecep Suwardani Yasa, Ibnu Hamad, Muhamad Syauqillah, Puspitasari**

Program Doktorat Sekolah Kajian Strategik dan  
Global Universitas Indonesia  
e-mail: ecepyasa@gmail.com

## **Abstract**

Radical activists are now increasingly targeting various universities, targeting students who generally do not have a strong religious background, so they can easily provide monolithic, rigid, and far from contextualized religious doctrines. One example of a case of the entry of radicalism in the campus environment is the arrest of Krisna Dwi Wardhana (KDW), an alumni student of the Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Indonesia by the Special Detachment (Densus) 88 Anti-terror Police Team, in June 2021 ago, in the Bogor area, West Java. From the results of the examination, it is suspected that KDW was affiliated with the Jamaah Ansharut Daulah (JAD) network group, and had a role as a provider of raw materials for making bombs. This was reinforced by the discovery of a number of evidences including chemicals, such as dextran, sodium borate, magnesium sulfate, HCL, sulfur, and other chemicals. With the increasing number of students exposed to radicals, it is feared that this condition could threaten the existence of the ideology of Pancasila and the 1945 Constitution. Based on this, both the campus or university and elements of society must work together to overcome the notion of radicalization.

**Keywords:** Strategy, Understanding Radicalism, College

## **Abstrak**

Para pegiat paham radikal, saat ini semakin menyasar ke berbagai perguruan tinggi dengan sasaran para mahasiswa yang umumnya tidak memiliki latar belakang keagamaan yang kuat, sehingga dengan mudah mereka memberikan doktrinasi keagamaan yang monolitik, kaku, serta jauh dari kontekstualisasi.

Salah satu contoh dari kasus masuknya paham radikal di lingkungan kampus adalah tertangkapnya Krisna Dwi Wardhana (KDW), salah satu mahasiswa alumni Fakultas MIPA Universitas Indonesia oleh Tim Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri, pada bulan Juni 2021 yang lalu, di kawasan Bogor, Jawa Barat. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan, diduga KDW terafiliasi dengan kelompok jaringan Jamaah Ansharut Daulah (JAD), dan mempunyai peran sebagai penyedia bahan baku untuk pembuatan bom. Hal itu diperkuat dengan ditemukan sejumlah barang bukti diantaranya merupakan bahan-bahan kimia, seperti dekstran, sodium borate, magnesium sulfat, HCL, belerang, dan bahan-bahan kimia lainnya. Dengan semakin banyaknya para mahasiswa yang terpapar radikal, maka dikhawatirkan kondisi tersebut dapat mengancam eksistensi ideologi Pancasila dan UUD 1945. Berdasarkan hal itu, maka baik pihak kampus atau perguruan tinggi maupun elemen masyarakat harus bersama-sama dalam melakukan penanggulangan paham radikalisasi tersebut.

**Kata Kunci:** Strategi, Paham Radikalisme, Perguruan Tinggi

## Pendahuluan

Pendidikan merupakan sektor yang penting terutama dalam pembangunan bangsa. Oleh karena itu negara bertanggung jawab penuh atas pendidikan dalam mencetak generasi penerus bangsa. Berkaitan dengan hal tersebut, berbagai kebijakan dan program pendidikan selalu digulirkan dan diupayakan untuk terus membangun dan meningkatkan sektor pendidikan. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, pendidikan menjadi prioritas utama sebagaimana tertuang dalam program unggulan Nawacita pada poin lima, yaitu peningkatan kualitas hidup masyarakat Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program Indonesia Pintar dan dengan waktu 12 tahun wajib belajar tanpa dipungut biaya.<sup>1</sup>

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional, dijelaskan bahwa pendidikan dimaknai sebagai upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana yang bertujuan untuk menciptakan kegiatan pembelajaran dimana peserta didik dapat secara aktif mengoptimalkan potensi yang dimilikinya agar terciptanya pribadi yang religius, dapat mengendalikan diri, berkepribadian baik, cerdas, dan berakhlak mulia, serta terampil dalam kehidupan sehari-hari, dalam masyarakat, bangsa dan negara. Pendidikan merupakan humanisasi, yaitu berupa usaha memanusiakan manusia dalam konteks memberikan bantuan kepada manusia atau peserta didik supaya dapat hidup selaras dengan fitrah kemanusiaannya, mampu menjadi pribadi yang mantap merupakan sifat dari pendidikan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Helda, "National Standards of Education in Contents Standards and Education Process Standards in Indonesia", Indonesian Journal of Education (INJOE), Vol. 2 No. 3, December 2022, pages: 257-269.

<sup>2</sup> Ahmad Zuhdi, et.al., "The Importance of Education for Humans", (CHOULID: Indonesian Journal of School Counseling, 2021), 6(1), 22-34.

Berbicara mengenai pendidikan, tidak terlepas dari perguruan tinggi yang merupakan pendidikan akhir bagi seseorang yang ingin belajar setingginya melalui jalur Pendidikan sekolah.<sup>3</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, definisi dari pendidikan tinggi, adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.

Sama halnya dengan tujuan dari pendidikan nasional, maka Pendidikan Tinggi juga berdasarkan Pasal 5 dari undang-undang tersebut bertujuan untuk mendidik mahasiswa agar dapat menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, terampil, kompeten, dan berbudaya untuk kepentingan bangsa. Selain itu para mahasiswa mempunyai tugas sesuai Tri Darma Perguruan Tinggi, yaitu melakukan kegiatan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Berdasarkan tujuan dari Pendidikan tinggi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa perguruan tinggi memainkan peran penting sebagai pemimpin dalam pengajaran, pembelajaran, penelitian dan teknologi. Dalam kegiatan pengajaran, perguruan tinggi memberikan pelatihan profesional untuk pekerjaan tingkat tinggi, serta pendidikan yang diperlukan untuk pengembangan kepribadian.<sup>4</sup> Dalam pengertian yang lain, perguruan tinggi memiliki peran yang penting dalam membangun karakter mahasiswa berdasarkan nilai-nilai Islam dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Selain itu perguruan tinggi juga berfungsi sebagai media pendidikan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan, sekaligus sebagai media dalam memerangi paham radikal yang saat ini penyebarannya semakin meluas kepada anak muda yang ada dalam lingkungan perguruan tinggi atau kampus.

Meskipun berbagai diskusi ilmiah yang membahas mengenai berbagai faktor yang dapat menyebabkan anak muda terjerumus ke dalam faham radikalisasi secara intensif dilakukan,<sup>5</sup> namun salah satu faktor yang kurang disadari sejauh ini adalah keterlibatan sektor pendidikan tinggi serta kemungkinan adanya hubungan antara pendidikan di perguruan tinggi terutama mahasiswa dengan faham radikalisme dan ekstremisme serta terorisme.<sup>6</sup> Fenomena tersebut diperkuat oleh fakta bahwa dalam serangan teroris akhir-akhir ini, beberapa para pelakunya diketahui memiliki

---

<sup>3</sup> Soenjono Dardjowidjojo, *Pedoman Pendidikan Tinggi*. (Jakarta: Gramedia, 1991), 42.

<sup>4</sup> Radhe Shyam Sharma, "Role of Universities in Development of Civil Society and Social Transformation," *Proceedings of International Academic Conferences 2604181*, International Institute of Social and Economic Sciences, 2015.

<sup>5</sup> Alex P. Schmid. "Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review." *ICCT - The Hague Research Paper* (March 2013): 1-92.

<sup>6</sup> Anthony Glees, "Intelligence Studies, Universities and Security." *British Journal of Educational Studies* 63 (3) (2015): 281-310. <http://DOI: 10.1080/00071005.2015.1076567>.



latar belakang akademis, khususnya dalam bidang bidang Teknik.<sup>7</sup>

Maraknya berbagai aksi terorisme dengan melibatkan mahasiswa di perguruan tinggi tersebut, telah menjadikan kekhawatiran seluruh masyarakat akan bahaya prinsip gerakan Islam radikal dan aksi radikalnya yang telah masuk ke lingkungan kampus.<sup>8</sup> Menurut beberapa pengamat terorisme, munculnya paham radikal dalam lingkungan kampus dikarenakan para mahasiswa kurang memahami agama dan mengamalkan ajaran agama Islam dengan baik, sehingga mereka dengan mudah terlibat dalam radikalisme agama. Tidak sedikit dari mereka yang mempelajari pemahaman agama karena hanya mencari jati diri semata, sehingga menjadi eksklusif, kaku, dan tidak mau menerima perbedaan yang berpotensi menimbulkan disharmoni dan intoleransi.<sup>9</sup>

Fenomena keterlibatan mahasiswa dalam jaringan teroris tersebut, menunjukkan bahwa paham radikalisme saat ini telah merusak moral dan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan kampus. Padahal mahasiswa seharusnya muncul sebagai segmen masyarakat yang terdidik, berbudaya dan pro-masyarakat. Namun pada kenyataannya, keterlibatan mahasiswa dalam beberapa aksi terorisme berujung pada kerugian yang dirasakan oleh masyarakat. Sehingga dalam perspektif masyarakat umum, kini sudah tidak asing lagi bahwa radikal merupakan salah satu sifat yang melekat pada mahasiswa.

Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Ristek dan Pendidikan Tinggi No. 55 Tahun 2018, sebenarnya telah mengatur mengenai penanganan radikalisme yang terjadi di lingkungan kampus, yang mengamanatkan kepada seluruh perguruan tinggi untuk ikut aktif terlibat dalam penangkalan radikalisme. Pentingnya perguruan tinggi pro aktif dalam upaya penangkalan radikalisme, bertujuan agar lingkungan sivitas akademika yakni dosen, tenaga pendidik, dan mahasiswa secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dapat memiliki pemahaman, sikap dan tindakan anti-radikalisme.

Selain itu, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemendikristekdikti) melalui siaran Persnya No. 102/SP/HM/BKPP/VI/2018, menyatakan pula bahwa seluruh lapisan masyarakat mempunyai tugas dalam menangkal paham radikalisme, karena pengaruh dari paham tersebut kini sudah menjalar ke berbagai sendi-sendi kehidupan masyarakat, tidak terkecuali pada perguruan tinggi sebagai pusat pengetahuan dan tempat berkumpulnya para kaum cendekiawan.

Dari pernyataan tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa pemerintah Indonesia, sebenarnya tidak pernah membelenggu kebebasan mimbar akademik dalam

<sup>7</sup> D. Gambetta & Hertog, S. *Uncivil Engineers* (Foreign Affairs, 2016).

<sup>8</sup> Husniyatus Salamah Zainiyati. "Curriculum, Islamic Understanding and Radical Islamic Movements in Indonesia." *Journal of Indonesian Islam*, Volume 10, Number 02, December (2016): 285-308.

<sup>9</sup> Muhammadong, et.all. "Religious Radicalism Prevention Effors Based on Cammosque at Higer Education in Makassar Indonesia", *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology* 17(4) (2020): 39-57.

lingkungan kampus. Dalam pengertian lain bahwa setiap pengajar maupun seluruh mahasiswa mempunyai hak dan kebebasan dalam mempelajari berbagai disiplin keilmuan, pandangan, teori, maupun aliran pemikiran, karena hal tersebut merupakan bagian dari sistem pendidikan.

Kampus merupakan aset strategis bangsa, karena dapat menghasilkan sumber daya manusia yang unggul dalam rangka bersaing dalam era global seperti pada saat ini. Namun kewajiban dalam menjaga keutuhan NKRI dengan ideologi negara Pancasila dan dasar negara UUD 1945 sebagai landasan konstitusional serta semboyan Bhineka Tunggal Ika, pun menjadi aspek penting untuk terus dijadikan sebagai semangat bersama-sama dalam menjaga NKRI seperti yang telah diwariskan oleh para penduhulu sebelum kita. Berdasarkan hal itu, selain dihadapkan pada permasalahan-permasalahan dalam bidang akademik, kampus juga memiliki tanggung jawab dalam menjaga institusinya sehingga dapat menjadi salah satu garda terdepan dalam menangkal paham radikalisme.

Namun demikian, ternyata dalam beberapa kasus terorisme yang terjadi, sejumlah mahasiswa terlibat langsung karena mereka telah terpapar paham radikalisme. Salah satu contoh kasus mahasiswa di perguruan tinggi yang telah terpapar dengan paham dan ajaran radikalisme adalah tertangkapnya Krisna Dwi Wardhana (KDW) alias Abu Aliyah Al Indunisy, seorang pria asal Sumatera Barat oleh Tim Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri, pada bulan Juni 2021 yang lalu, di kawasan Bogor, Jawa Barat. KDW merupakan salah satu mahasiswa dari Fakultas MIPA Universitas Indonesia. KDW diduga terapiliasi dengan kelompok jaringan Jamaah Ansharut Daulah (JAD), dan mempunyai peran sebagai penyedia bahan baku untuk pembuatan bom. Dari hasil penangkapan terhadap KDW yang dilakukan oleh Tim Densus 88 Antiteror Polri, ditemukan sejumlah barang bukti yang diantaranya merupakan bahan-bahan kimia, seperti dekstran, sodium borate, magnesium sulfat, HCL, belerang, dan bahan-bahan kimia lainnya.<sup>10</sup>

Dari hasil interogasi yang dilakukan Tim Densus 88 Antiteror Polri, diperoleh fakta bahwa awal keterlibatan KDW dalam paham radikalisme adalah ketika dirinya sering mengikuti kajian yang dilakukan secara online mengenai Daullah Islamiyah ISIS yang ada di grup Telegram maupun Whatsapp. Beberapa materi dari kajian tersebut diantaranya Tauhid, Hukum Syariat Islam, Syrik Demokrasi, Thogut, Anshor Thogut, Hijrah serta Jihad. Selain itu, berdasarkan pengakuannya, KDW juga mendapatkan kajian Daullah Islamiyah ISIS tentang 10 Pembatal Keislaman dan seri materi Tauhid Daullah Islamiyah ISIS yang didapat dari Ustad Aman Abdurrahman.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam tulisan akan dikaji mengenai berbagai strategi dan upaya yang harus dilakukan dalam rangka penangkalan paham

---

<sup>10</sup> Adhyasta Dirgantara. "Terduga Teroris JAD yang Ditangkap Densus di Bogor Lulusan Kimia UI," detik.com, Rabu, 16 Jun 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5607781/terduga-teroris-jad-yang-ditangkap-densus-di-bogor-lulusan-kimia-ui>,

radikalisme terhadap para mahasiswa yang ada di perguruan tinggi atau kampus. Dengan adanya berbagai strategi dan upaya tersebut, maka diharapkan eksistensi dari perguruan tinggi atau kampus dapat berfungsi sebagaimana yang dinyatakan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

## Tinjauan Teoretis

### 1. Konsep Radikalisme

Pada awalnya kata radikal berasal dari Bahasa Yunani, yaitu radiks, yang mempunyai pengertian akar. Definisi itu mengandung pengertian bahwa segala sesuatu dicari dan dipahami hingga ke akar-akarnya atau dasarnya. Namun demikian, dalam praktiknya media berperan dalam membuat distorsi yang sedemikian rupa, sehingga pengertian dari radikal menjadi lain, yakni cara-cara, tindakan atau gerakan yang bersifat keras, kasar dan kejam. Secara terminologi, radikalisme dapat dikatakan merupakan gerakan yang berpandangan kolot dan sering menggunakan unsur kekerasan dalam mengajarkan keyakinan mereka.<sup>11</sup>

Dalam pengertian umum, radikalisme adalah penguatan komitmen ekstrim terhadap pandangan apapun. Akhir-akhir ini, kata “radikalisme” dan “ekstremisme” seringkali identik, dan ini bukan kebetulan. Ekstremisme, serta manifestasi ekstremnya terorisme berasal, pertama-tama, di mana intoleransi dan fanatisme muncul. Kurangnya toleransi menyebabkan seseorang tidak menerima pandangan lain, yang cepat atau lambat dapat menyebabkan partisipasinya dalam konflik.<sup>12</sup>

Selain radikalisme, terdapat istilah lain yakni istilah fundamentalis yang mempunyai pengertian *interpretable*,<sup>13</sup> dan memang terkadang mempunyai maksud untuk menunjuk kelompok pengembali (*revivalis*) dalam agama.<sup>14</sup> Kedua terminologi tersebut sebenarnya mengacu kepada suatu paham mengenai kekerasan, yakni sebagai sebuah model dalam mencapai tujuan yang hendak diperoleh berdasarkan atas isme yang mereka anut. Selanjutnya dalam Ensiklopedi Indonesia, diterangkan pula bahwa kata “radikalisme” merupakan semua aliran politik, yang para pengikutnya menghendaki konsekuensi yang ekstrim, setidaknya konsekuensi yang paling jauh dari pengejawantahan ideologi yang mereka anut.<sup>15</sup>

Definisi lain mengenai radikalisme juga dinyatakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) yang mendefinisikan radikalisme sebagai suatu sikap yang mendambakan perubahan secara total dan bersifat revolusioner dengan memutarbalikan nilai-nilai yang ada secara drastis lewat kekerasan (*violence*) dan

<sup>11</sup> Harun Nasution. Islam Rasional, (Bandung: Mizan, 1995), 124.

<sup>12</sup> Nadiia Kudriashova. (2018), *Radicalization and Political Radicalism*, Munich, GRIN Verlag, on <https://www.grin.com/document/457908>.

<sup>13</sup> Abdul Hayyie Al-Kattani. *Fundamentalisme Dalam Perspektif Barat dan Islam* (Terjemahan), (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), 22.

<sup>14</sup> H.A.R. Gibb. *Aliran-Aliran Moderen Dalam Islam*, Terjemahan Machnun Husein, (Jakarta: Rajawali Press, 1990)

<sup>15</sup> Ikhtiar Baru Van Hoeve. *Ensiklopedi Indonesia*. (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984).

aksi-aksi yang ekstrem. Dalam konteks tersebut, terdapat beberapa ciri yang dapat dikenali seseorang terpapar dengan paham radikal, diantaranya:

- a. Intoleran (tidak mau menghargai pendapat dan keyakinan orang lain),
- b. Fanatik (selalu merasa benar sendiri; menganggap orang lain salah),
- c. Eksklusif (mengunggulkan diri dari kelompok lain dan menutup diri dari pemahaman yang terbuka), dan
- d. Revolusioner (cenderung menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuan).

Seseorang yang terpapar paham radikalisme juga dapat menjadikan menjadi salah satu penyebab timbulnya munculnya pemikiran, sikap, dan tindakan untuk menolak keberadaan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Kebhinnekaan Indonesia, yang semuanya ditandai oleh beberapa karakteristik, diantaranya:

- a. Pemikiran tidak toleran dan tidak menghargai pendapat atau keyakinan orang lain;
- b. Sikap fanatik dan eksklusif, yakni sikap yang membenarkan diri sendiri dan menyalahkan orang lain dan berusaha berbeda dengan kebiasaan orang banyak;
- c. Sikap revolusioner, yakni kecenderungan untuk menggunakan kekerasan dalam mencapai tujuan.<sup>16</sup>

Munculnya radikalisme di kalangan anak muda Indonesia seperti mahasiswa di perguruan tinggi, disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya kondisi sosial politik lokal dan internasional, pemahaman teks keagamaan secara tekstual, ketiadaan figur panutan, dan diperkuat dengan faktor psikologis (Qodir, *Radikalisme*). Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang banyak mengubah tatanan dunia memberikan dampak yang signifikan bagi tumbuh dan berkembangnya paham radikal. Perubahan sosial yang terjadi memicu degradasi moral, diperkuat dengan pemahaman agama yang tekstual dan sepotong, menjadikan aktor penggerak radikalisis menemukan formulasi efektif dalam menyebarkan paham radikal melalui permainan emosi dan sentimen keagamaan.

## 2. Konsep Terorisme

Istilah teroris dan terorisme, berasal dari kata latin, yaitu *terrere*, yang artinya membuat gemetar atau menggetarkan. Secara etimologi, terorisme berarti menakutkan (*to terrify*). Kata terorisme dalam bahasa Indonesia berasal dari kata teror, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti usaha untuk menciptakan ketakutan, kengerian, dan kekejaman oleh seseorang atau golongan tertentu.<sup>17</sup>

Pengertian terorisme tidak memiliki definisi yang diterima secara universal.

---

16 Zahrotul Mahmudati. "Pendidikan Anti Radikalisme Sejak Dini," Jurnal Ilmiah Mahasiswa Vol. 4, No. 1, (April 2014): 30.

17 Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008).

Istilah ini kemudian populer dalam kajian ilmiah dengan mengacu pada eksekusi rezim Jacobin setelah Revolusi Prancis pada akhir abad ke-18, meskipun beberapa negara telah menggunakan istilah tersebut untuk merujuk pada perkumpulan rahasia pembunuh pada abad ke-1, seperti yang terjadi di Palestina dan Persia abad ke-11. Bahkan, selama sebagian besar awal abad ke-19, istilah itu kemudian banyak digunakan dengan mengacu pada kekerasan negara. Di daratan Eropa dan Rusia pada paruh kedua abad ke-19 dan awal abad ke-20, istilah teror dan terorisme sebagian besar diterapkan pada gerakan anarkis dan revolusioner sayap kiri sub-negara bagian. Konsep tersebut memiliki penyesuaian singkat dengan negara selama era Fasis/Nazi di Jerman dan Italia, tetapi kembali dipahami sebagai fenomena subnegara selama paruh kedua abad ke-20.<sup>18</sup>

Selain itu, pengertian terorisme juga dijelaskan dalam Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yakni setiap tindakan dari seseorang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap publik secara luas. Tindakan dengan cara merampas kemerdekaan atau menghilangkan nyawa dan harta benda orang lain atau menghancurkan obyek-obyek vital yang strategis atau fasilitas publik/internasional tersebut, bahkan dapat menimbulkan korban yang bersifat massal.

Terorisme adalah bentuk kekerasan yang disengaja yang melibatkan serangan yang ditargetkan yang dirancang untuk secara sengaja menakut-nakuti, mengintimidasi, hingga 'meneror' untuk tujuan politik. Serangan biasanya diarahkan pada target langsung seperti orang, peristiwa, atau institusi dan audiens yang lebih luas yang ingin diintimidasi, dikejutkan, atau diancam oleh protagonis.<sup>19</sup>

Beberapa konsep/definisi mengenai terorisme dapat dilihat dari beberapa sumber, diantaranya:

- a. Menurut *Black's Law Dictionary*, terorisme adalah kegiatan yang melibatkan unsur kekerasan atau yang menimbulkan efek bahaya bagi kehidupan manusia yang melanggar hukum pidana, yang jelas dimaksudkan untuk mengintimidasi penduduk sipil, memengaruhi kebijakan pemerintah dan memengaruhi penyelenggaraan negara dengan cara penculikan atau pembunuhan.<sup>20</sup>
- b. Menurut *Federal Bureau of Investigation* (FBI), terorisme adalah pemakaian kekuatan atau kekerasan tidak sah melawan orang atau properti untuk mengintimidasi atau menekan suatu pemerintahan, masyarakat sipil atau bagian-bagiannya, untuk memaksakan tujuan sosial politik.<sup>21</sup>

18 James K. Wither and Sam Mullins, Eds.. *Combating Transnational Terrorism*, (Sofia: Procon, 2016).

19 Stephen Vertigans, "International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)," 2015.

20 Mahrus Ali, *Hukum Pidana Terorisme Teori dan Praktik* (Jakarta: Gramata Publishing, 2012).

21

Hermawan Sulistyono, dkk. *Beyond Terrorism; Dampak dan Strategi pada Masa Depan* (Jakarta:

- c. Menurut Manulang, terorisme adalah suatu cara untuk merebut kekuasaan dari kelompok lain, dipicu oleh banyak hal seperti pertentangan agama, ideologi dan etnis, kesenjangan ekonomi, serta terhambatnya komunikasi masyarakat dengan pemerintah, atau karena adanya paham separatisme dan ideologi fanatisme.<sup>22</sup>

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat disimpulkan terorisme merupakan suatu tindakan yang melibatkan unsur kekerasan, sehingga menimbulkan efek bahaya bagi kehidupan manusia dan melanggar hukum pidana dengan bentuk mengintimidasi atau menekan suatu pemerintahan, masyarakat sipil atau bagian-bagiannya untuk memaksakan tujuan sosial politik seperti pertentangan agama, ideologi dan etnis, kesenjangan ekonomi dan perbedaan pandangan politik.

### **Konsep Pendidikan Karakter**

Pendidikan karakter merupakan pendidikan nilai moralitas manusia yang disadari dan dilakukan dalam tindakan nyata. Di sini ada unsur proses pembentukan nilai tersebut dan sikap yang didasari pada pengetahuan mengapa nilai itu dilakukan. Menurut Muslich,<sup>23</sup> nilai itu adalah nilai yang membantu orang dapat lebih baik hidup bersama dengan orang lain dan dunianya (*learning live together*) untuk menuju kesempurnaan. Nilai itu menyangkut berbagai bidang kehidupan seperti hubungan sesama (orang lain, keluarga), diri sendiri (*learning to be*), hidup bernegara, alam dunia, dan Tuhan. Dalam penanaman nilai moralitas tersebut unsur kognitif (pikiran, pengetahuan, kesadaran), dan unsur afektif (perasaan) juga unsur psikomotor (perilaku).

Menurut A. Doni Koesoema, dinyatakan bahwa karakter sama dengan kepribadian. Kepribadian merupakan ciri atau karakteristik atau gaya atau sifat khas dari diri seseorang yang bersumber dari bentukan-bentukan yang diterima dari lingkungan. Karakter juga berkaitan dengan kekuatan moral, berkonotasi positif, bukan netral.<sup>24</sup> Sementara konsep karakter sebagaimana dikutip dari Gede Raka adalah "*distinctive trait, distinctive quality, moral strength, the pattern of behavior found in an individual or group*".<sup>25</sup> Orang berkarakter adalah orang yang mempunyai kualitas moral positif. Dengan demikian, pendidikan adalah membangun karakter, yang secara implisit mengandung arti membangun sifat atau pola perilaku yang didasari atau berkaitan dengan dimensi moral yang positif atau yang baik, bukan

---

Pustaka Sinar Harapan, 2002).

<sup>22</sup> A.C. Manulang, *Terorisme dan Perang Intelijen (Behauptung Ohne Beweis-Dugaan Tanpa Bukti)* (Jakarta: Manna Zaitun, 2006)

<sup>23</sup> Masnur Muslich, *Pendidikan Karakter* (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 67.

<sup>24</sup> A. Doni Koesoema, *Pendidikan Karakter: Strategi Mendidik Anak di Zaman Modern* (Jakarta: PT Grafindo, 2007), 80.

<sup>25</sup> Gede, Raka dkk., *Pendidikan Karakter di Sekolah* (Jakarta: PT. Elek Media Komputindo Gramedia, 2011).



yang negatif atau yang buruk.<sup>26</sup>

Dilihat dari asal katanya, kata karakter berasal dari bahasa Yunani *"to mark"*, yang mempunyai arti menandai dan memfokuskan bagaimana mengaplikasikan nilai kebaikan dalam bentuk tindakan atau tingkah laku. Sementara kata pendidikan berasal dari bahasa Latin *"Pedagogi"*, yaitu dari kata *"paid"*, yang artinya anak dan *"agogos"*, yang artinya membimbing. Dengan demikian, istilah pedagogi dapat diartikan sebagai *"ilmu dan seni mengajar anak"*. Oleh karena itu, pendidikan karakter merupakan suatu sistem penanaman nilai-nilai karakter kepada warga sekolah yang meliputi komponen pengetahuan, kesadaran atau kemauan, dan tindakan untuk melaksanakan nilai-nilai tersebut. Pendidikan karakter diartikan sebagai upaya penanaman kecerdasan dalam berfikir, penghayatan dalam bentuk sikap, dan pengamalan dalam bentuk perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai luhur yang menjadi jati dirinya, diwujudkan dalam interaksi dengan Tuhannya, diri sendiri, masyarakat dan lingkungannya.<sup>27</sup> Pendidikan karakter mengacu pada upaya internalisasi sesuatu yang unik dan nilai-nilai baik yang dilakukan oleh dirinya sendiri atau orang lain. Pendidikan karakter dapat dilakukan secara proaktif melalui tindakan dan kegiatan yang direncanakan di dalam kelas".<sup>28</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan karakter adalah pendidikan yang tidak hanya berorientasi pada aspek kognitif saja, akan tetapi lebih

berorientasi pada proses pembinaan potensi yang ada dalam diri peserta didik, dikembangkan melalui pembiasaan sifatsifat baik yaitu berupa pengajaran nilai-nilai karakter yang baik.<sup>29</sup>

## Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, Pemilihan pendekatan kualitatif ini didasarkan pada beberapa alasan bahwa hukum dalam penelitian ini dipandang sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam aksi-aksi dan interaksi warga masyarakat, dan apa yang ingin diperoleh serta dikaji penelitian ini adalah mengungkap dan mendapatkan makna yang mendalam dan rinci terhadap objek penelitian dan informan. Pendekatan dalam penelitian ini, adalah mempelajari dan meneliti berbagai strategi yang perlu dilakukan oleh perguruan tinggi dalam menangkal paham radikalisme yang terjadi di kalangan mahasiswa.

Adapun data dalam penelitian ini, diperoleh dari data primer dan data sekunder.

<sup>26</sup> Muslich, Pendidikan Karakter, 71.

<sup>27</sup> Zubaedi. Desain Pendidikan Karakter: Konsepsi dan Aplikasinya dalam Lembaga Pendidikan (Jakarta: Kencana, 2011), 17.

<sup>28</sup> Erwin Pohan, "Character Building in Language Learning and Teaching", The 3rd UAD TEFL International Conference 2014.

<sup>29</sup> Fakrur Rozi. Model Pendidikan Karakter dan Moralitas Siswa di Sekolah Islam Modern; Studi pada SMP Pondok Pesantren Selamat Kendal (Semarang: IAIN Walisongo, 2012), 6.

Data primer diperoleh dengan cara wawancara (interview), dengan teknik wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Sementara data sekundernya diperoleh melalui kajian kepustakaan (*library research*) yang didapatkan baik melalui hasil penelusuran secara konvensional maupun dengan menggunakan teknologi elektronik (website/internet).

Dari data yang telah dikumpulkan, kemudian diolah dengan tahapan reduksi data, display data dan kategorisasi data. Dalam tahap Reduksi, data yang diperoleh akan dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, untuk kemudian difokuskan terhadap hal yang penting yakni tema beserta polanya. Dalam tahap Display, data yang diperoleh dilakukan analisis dengan cara membuat grafik atau bagan, sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **A. Kasus Keterlibatan KDW dalam Jaringan Kelompok Teroris**

Krisna Dwi Wardhana (KDW) alias Abu Aliyah, dilahirkan di Padang, Sumatera Barat, tanggal 14 Agustus 1991. Memperoleh gelar S1 Kimia dari Fakultas MIPA Universitas Indonesia pada tahun 2013. KDW pada saat ini sudah berkeluarga dengan seorang istri bernama Eva Nurpeti, dan dikaruniai sepasang anak, masing-masing berusia 5 tahun dan 3 tahun. KDW bersama keluarga, tinggal di Perumahan Villa Citra Bantar Jati, Jalan Gandaria 2 Blok D2 No. 7, RT. 004 RW. 013, Kel. Tegal Gundil, Kec. Bogor Utara, Kota Bogor.

Profesi dari KDW adalah sejak lulus tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 bekerja sebagai penyedia jasa sablon digital melalui internet. Selain itu, KDW juga membuka usaha sampingan sebagai penyedia bahan-bahan kimia dengan nama "Bisa Kimia" yang dilakkan dari akhir 2013 hingga saat ini. Dalam mempromosikan dagangannya, KDW memanfaatkan platform media online shop, seperti Tokopedia, Bukalapak dan Shopee dengan nama toko "Bisakimia". Selain di market place, KDW juga memanfaatkan media Whatsapp dengan nama akun "Bisa Kimia". Di media sosial, KDW juga mempunyai akun di facebook maupun instagram sebagai penyedia bahan-bahan kimia dengan "BISA KIMIA" yang dibuat tahun 2018 hingga awal tahun 2021. Namun dalam perjalanannya akun tersebut kemudian diblokir oleh pihak Facebook dan instagram, karena dianggap muatannya bertentangan, yakni seringkali membagikan (share) video dari media sosial Youtube mengenai pembuatan bahan peledak yang dia lakukan. Namun untuk media sosial Youtube dengan nama channel "Bisa Kimia" yang dia buat sekitar tahun 2018, saat ini masih eksis sebagai penyedia bahan-bahan kimia termasuk video teknik dalam pembuatan bahan peledak.

Pada awal pertama kali KDW terlibat ajaran radikalisme, adalah ketika dirinya sering mengikuti kajian yang dilakukan secara online tentang Daullah Islamiyah ISIS di grup Telegram maupun Whatsapp dengan beberapa materi, diantaranya

Tauhid, Hukum Syariat Islam, Syrik Demokrasi, Thogut, Anshor Thogut, Hijrah serta Jihad. Selain itu, KDW juga mendapatkan kajian Daullah Islamiyah ISIS tentang 10 Pembatal Keislaman dan seri materi Tauhid Daullah Islamiyah ISIS yang didapat dari Ustad Aman Abdurrahman.

Dari hasil seringnya mengikuti kajian tersebut, KDW kemudian melakukan baiat, atau mengucapkan kalimat pengukuhan dirinya sebagai pengikut Daullah Islamiyah ISIS, pada sekitar akhir tahun 2014 di rumah orang tuanya di kawasan Bogor. Dengan dilakukannya Baiat tersebut, maka KDW harus patuh dan taat kepada Abu Bakar Al Baghdadi (pemimpin Daullah Islamiyah ISIS) dengan melaksanakan segala yang diperintahkan selama tidak ada kekafiran di dalamnya. Salah satu perintah dari Abu Bakar Al Badhdadi itu diantaranya adalah *“Berhijrahlah ke Negeri Syam Suriah untuk berjihad dan tinggal di bawah naungan Khilafah, namun apabila pintu Hijrah telah tertutup, maka bukalah pintu-pintu jihad di negeri kalian masing-masing dengan cara amaliyah sesuai kemampuan”*.

Kepatuhan KDW terhadap Daullah Islamiyah ISIS, dilakukannya dengan cara meningkatkan kemampuannya mempelajari pembuatan racun mematikan yang dapat membunuh orang baik secara perorangan maupun masal yang didapatnya dari media internet. Kemudian hasil pembelajarannya itu dia cetak dalam bentuk buku dengan judul *“The Mujahideen Poison Handbook”*. Alasan KDW mencetak buku tersebut adalah sebagai bentuk persiapan dirinya untuk meningkatkan kemampuan dan pengetahuan sehingga pada saat waktunya tiba untuk melakukan Jihad Amaliyah, KDW sudah memiliki kemampuan dan siap dalam mempraktekannya secara langsung. Menurut KDW, saat tepat untuk melakukan jihad adalah pada saat telah terjadi kerusuhan di Indonesia untuk selanjutnya menyerang target sasaran sebagai berikut:

1. Orang-orang Kafir, yakni orang-orang yang menyembah selain Allah (orang yang tidak beragama Islam atau orang yang beragama lain selain Islam).
2. Thogut, yakni orang atau sekelompok orang yang membuat hukum ataupun peraturan dan tidak menggunakan Hukum Syariat Islam (Pemerintah dari mulai Presiden hingga DPR, MPR dan Hakim).
3. Anshor Thogut, yakni orang atau sekelompok orang yang mendukung, membela, membantu dan menegakkan hukum Thogut (Polisi, TNI dan Jaksa).

Namun karena saat tepat untuk melakukan jihad yang dimaksud oleh KDW belum terjadi, dirinya sudah terlibat dalam beberapa kasus aksi terorisme, antara lain sebagai berikut:

1. Menjual bahan kimia untuk pembuatan Bom, pada sekitar awal tahun 2016, berdasarkan pesanan seseorang sesama pendukung Daullah Islamiyah ISS bernama Priyo alias Ananda melalui pesan singkat aplikasi BBM, yakni Potasium Klorat (KClO<sub>3</sub>) dan Alumunium Powder. Berdasarkan pembicaraan pesanan dari Priyo alias Ananda, bahan-bahan kimia itu akan dipergunakan untuk meledakan Mabes Polri.

2. Menjual bahan Kimia untuk pembuatan Bahan Peledak (Handak), pada sekitar pertengahan tahun 2018, berdasarkan pesanan dari seseorang sesama pendukung Daullah Islamiyah ISIS bernama Wahyu melalui pesan Whatsapp, yakni Potasium Nitrat ( $KNO_3$ ) 1 kg dan Belerang (Sulfur) 1 kg, yang pembayarannya dilakukan dengan cara transfer melalui ke rekening Bank BCA. Namun berdasarkan pembicaraan pesanan dari Wahyu, KDW tidak mengetahui bahan peledak itu akan dipergunakan dimana.

Selain terlibat dalam beberapa kasus aksi terorisme dengan menjual bahan-bahan kimia dan bahan peledak, KDW juga terlibat dalam kegiatan lain, diantaranya:

1. Memberikan Donasi kepada para sesama Pendukung Daullah Islamiyah ISIS yang berada di Rumah Singgah Gunung Sindur.
2. Memberikan uang Qurban kepada para sesama pendukung Daullah Islamiyah ISIS yang berada di Rumah Singgah Gunung Sindur.

Berdasarkan beberapa keterlibatannya dalam jaringan kelompok teroris Daullah Islamiyah ISIS tersebut, KDW kemudian ditangkap oleh Tim Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri, pada tanggal 14 Juni 2021 di rumahnya kawasan Tegal Gundil, Bogor Utara, Kota Bogor.

## **B. Strategi yang Perlu dilakukan dalam Menangkal Paham Radikalisme di Perguruan Tinggi**

Perguruan Tinggi merupakan lembaga pendidikan yang sudah seharusnya dapat menjadi sebuah lembaga yang melahirkan para kaum pemikir, peneliti yang handal, seorang yang pakar dalam bidangnya, menguasai IPTEK, menghasilkan manusia-manusia yang mempunyai pandangan dan memiliki wawasan yang luas, demokratis, bahkan mampu melahirkan para problem solver setiap permasalahan. Namun demikian, pada sisi lain, lingkungan perguruan tinggi juga rentan dijadikan sasaran bagi pengusung paham radikal untuk menyebarkan ajarannya. Mereka membidik para mahasiswa-mahasiswa yang secara psikologis masih dalam proses pencarian jati diri.

Dalam berbagai kasus yang mencuat ke permukaan, para pegiat paham radikal membidik para mahasiswa yang “polos”, dalam artian para mahasiswa tersebut tidak memiliki latar belakang keagamaan yang kuat. Kepolosan dari mahasiswa ini seringkali dimanfaatkan oleh para pengusung paham radikal untuk melakukan dan memberikan doktrinasi keagamaan yang monolitik, kaku, serta jauh dari kontekstualisasi. Ketika sudah ditanamkan paham tersebut, maka pada proses itulah paham radikalisme ditanamkan dan disebarluaskan yang caranya dilakukan dengan sistem kaderisasi yang ketat bahkan cenderung tertutup.

Berangkat dari gambaran proses kaderisasi yang dilakukan oleh para kelompok radikal keagamaan yang telah membidik para mahasiswa, dan dikaitkan dengan keterlibatan KDW, seorang mahasiswa Fakultas MIPA Alumni Universitas Indonesia

yang terlibat dalam berbagai aksi terorisme, maka dapat dianalisis sebagai berikut:

1. KDW merupakan seorang mahasiswa yang tidak memiliki latar belakang keagamaan yang kuat, justru dialah yang memiliki semangat belajar keagamaan yang cukup tinggi. Hal itu dia lakukan dengan cara mengikuti kajian yang dilakukan secara online tentang Daullah Islamiyah ISIS di grup Telegram maupun Whatsapp dengan beberapa materi, diantaranya Tauhid, Hukum Syariat Islam, Syirik Demokrasi, Thogut, Anshor Thogut, Hijrah serta Jihad. Selain itu, KDW juga mendapatkan kajian Daullah Islamiyah ISIS tentang 10 Pembatal Keislaman dan seri materi Tauhid Daullah Islamiyah ISIS yang didapat dari Ustad Aman Abdurrahman. Dengan seringnya KDW melakukan kajian tentang Daullah Islamiyah ISIS, telah membuat dirinya kemudian mudah terdoktrinasi dan terjebak dalam ajaran radikalisme Daullah Islamiyah ISIS. Dengan terdoktrinnya KDW dengan ajaran Daullah Islamiyah ISIS, menyebabkan dirinya tidak menyetujui dengan adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menggunakan sistem pemerintahan demokrasi dan berlandaskan hukum sesuai UUD 1945 serta Pancasila sebagai dasar negara.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan Tim Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri, KDW menyatakan bahwa sistem pemerintahan NKRI yang demokrasi dan berlandaskan hukum UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar negara, termasuk syirik demokrasi, karena menurutnya peraturan itu dibuat oleh manusia. Menurut KDW seharusnya Indonesia menggunakan syariat islam sebagai dasar negara sesuai dengan hukum yang telah diciptakan oleh Allah, sebagai contoh adalah Daullah Islamiyah ISIS yang berjuang dalam mendirikan Negara Islam dengan syariat Islam sebagai dasar negara.

2. Pola pengajaran yang dilakukan oleh KDW dalam mempelajari paham radikalisme, dilakukan secara eksklusif, dalam pengertian pengajaran yang dilakukannya bukan dilakukan dalam satu kelompok tetapi secara individu, yakni melalui grup dengan menggunakan media Whatsapp dan Telegram. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan, semakin tertutup dan eksklusifnya proses kaderisasi paham radikal, maka radikalisasi semakin tidak terbendung.

Berdasarkan analisis di atas, maka beberapa upaya efektif yang perlu dilakukan dalam rangka mencegah kampus dan perguruan tinggi dari paham radikalisasi, yakni dengan melakukan beberapa strategi, diantaranya:

1. Kampus atau perguruan tinggi harus mampu memberikan fasilitas belajar keagamaan yang proporsional kepada setiap mahasiswa, terlebih mereka yang memiliki semangat belajar agama cukup tinggi, sekalipun para mahasiswa tersebut tidak memiliki latar belakang keagamaan yang kuat. Dengan demikian, para mahasiswa itu tidak akan belajar agama kepada kelompok-kelompok radikal yang berada di luar kampus.

2. Secara berkala kampus atau perguruan tinggi harus mampu mengupayakan penyebaran ajaran keagamaan dengan suasana terbuka, dan juga menekankan ajaran moderatisme.

Selain diharapkan mampu membendung proses radikalisme dan mencegah bibit teroris dari kalangan mahasiswa, kedua upaya itu dapat dijadikan sebagai strategi dalam rangka membangun moralitas mahasiswa sehingga dapat seimbang keunggulannya secara akademik. Selain strategi dan upaya tersebut, terdapat beberapa strategi dan upaya lain yang perlu dilakukan oleh pimpinan perguruan tinggi, diantaranya sebagai berikut:

1. Pihak kampus atau perguruan tinggi dalam proses pembelajarannya, senantiasa dapat melestarikan kegiatan Islami yang penuh perdamaian, sejuk dan saling menyayangi. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan kegiatan siraman rohani kepada para civitas akademika, diantaranya setiap minggu atau setiap bulan pihak pimpinan Kampus mendatangkan ulama untuk memberikan pemahaman agama islam yang Rahmatallahilalamin.
2. Pihak kampus atau perguruan tinggi melaksanakan kegiatan kemahasiswaan yang porsinya lebih banyak meningkatkan bakat dan kemampuan dari mahasiswa seperti kegiatan olah raga, riset dan pengembangan diri.
3. Pimpinan kampus atau perguruan tinggi secara intensif melakukan pengontrolan terhadap berbagai fasilitas yang ada kampus, seperti masjid, mushala, dan ruang-ruang pertemuan. Dengan adanya pengontrolan yang intensif tersebut seringkali dijadikan sebagai tempat-tempat penyebaran paham radikalisme.
4. Pihak kampus atau perguruan tinggi melakukan penguatan terhadap beberapa mata kuliah yang mempunyai kaitan dengan penguatan wawasan kebangsaan. Sebagai contoh mata kuliah Agama Islam, Pancasila, Kewarganegaraan, Sejarah dan Ilmu-ilmu sosial.

## **Penutup**

Proses radikalisme, saat ini semakin menyasar para mahasiswa di berbagai kampus dan perguruan tinggi. Para pegiat paham radikal tersebut membidik para mahasiswa karena mereka menganggap bahwa para mahasiswa, umumnya tidak memiliki latar belakang keagamaan yang kuat, sehingga dengan mudah mereka memberikan doktrinasi keagamaan yang monolitik, kaku, serta jauh dari kontekstualisasi. Sebagai contoh dari kasus masuknya paham radikal di lingkungan kampus adalah kasus tertangkapnya KDW, salah satu mahasiswa dari Fakultas MIPA Universitas Indonesia oleh Tim Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri, pada bulan Juni 2021 yang lalu, di kawasan Bogor, Jawa Barat.

Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan, diduga KDW terafiliasi dengan kelompok jaringan Jamaah Ansharut Daulah (JAD), dan mempunyai peran sebagai penyedia bahan baku untuk pembuatan bom. Hal itu diperkuat dengan ditemukan



sejumlah barang bukti diantaranya merupakan bahan-bahan kimia, seperti dekstran, sodium borate, magnesium sulfat, HCL, belerang, dan bahan-bahan kimia lainnya.

Dengan semakin banyaknya para mahasiswa yang terpapar radikal, maka dikhawatirkan kondisi tersebut dapat mengancam eksistensi ideologi Pancasila dan UUD 1945. Berdasarkan hal itu, maka baik pihak kampus atau perguruan tinggi maupun elemen masyarakat harus bersama-sama dalam melakukan penanggulangan paham radikalisme tersebut. Dari pihak kampus dan perguruan tinggi, maka strateginya dapat dilakukan melalui proses pembelajaran yang dilakukan. Sifat dari paham radikal sebagaimana dijelaskan di atas adalah cenderung kepada nilai-nilai Islam yang fanatik, oleh karena itu maka peran dari perguruan tinggi dalam mempertegas pemahaman kepada para mahasiswa bahwa paham Pancasila sebagai ideologi negara tidak bertentangan dengan paham Islam.

Selain itu perlunya pihak kampus maupun perguruan tinggi menanamkan nilai-nilai ke-Islaman dan ke-Indonesiaan pada saat awal perkuliahan melalui masa orientasi mahasiswa, sehingga mahasiswa akan mendapatkan konstruksi yang kritis dalam pembangunan bangsa dan negara. Selanjutnya strategi yang lainnya adalah mengalihkan perhatian para mahasiswa melalui berbagai kegiatan yang positif di berbagai organisasi kemahasiswaan, sehingga secara tidak langsung dapat memfasilitasi dan mengembangkan minat dan bakat yang dimiliki oleh mahasiswa tersebut.

## Daftar Pustaka

### Buku:

- Ali, Mahrus. *Hukum Pidana Terorisme Teori dan Praktik*. Jakarta: Gramata Publishing, 2012.
- Al-Kattani, Abdul Hayyie. *Fundamentalisme Dalam Perspektif Barat dan Islam (Terjemahan)*, Jakarta: Gema Insani Press, 1999.
- Dardjowidjojo, Soenjono. *Pedoman Pendidikan Tinggi*. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dirgantara, Adhyasta. "Terduga Teroris JAD yang Ditangkap Densus di Bogor Lulusan Kimia UI," *detik.com*, Rabu, 16 Jun 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5607781/terduga-teroris-jad-yang-ditangkap-densus-di-bogor-lulusan-kimia-ui>.
- Erwin Pohan, "Character Building in Language Learning and Teaching", The 3rd UAD TEFL International Conference 2014.
- Gambetta, D., & Hertog, S. *Uncivil Engineers*. Foreign Affairs, 2016.
- Gibb, H.A.R. *Aliran-Aliran Moderen Dalam Islam*, Terjemahan oleh Machnun Husein. Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Glees, Anthony. "Intelligence Studies, Universities and Security." *British Journal of Educational Studies* 63 (3) (2015): 281-310. <http://DOI:>

10.1080/00071005.2015.1076567.

- Helda, "National Standards of Education in Contents Standards and Education Process Standards in Indonesia", *Indonesian Journal of Education (INJOE)*, Vol. 2 No. 3, December 2022, pages: 257-269.
- Ikhtiar Baru Van Hoeve. *Ensiklopedi Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984.
- Koesoema A, Doni. *Pendidikan Karakter: Strategi Mendidik Anak di Zaman Modern*. Jakarta: PT Grafindo, 2007.
- Mahmudati, Zahrotul. "Pendidikan Anti Radikalisme Sejak Dini," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Vol. 4, No. 1, (April 2014)*: 30.
- Manulang, A.C. *Terorisme dan Perang Intelijen (Behauptung Ohne Beweis-Dugaan Tanpa Bukti)*. Jakarta: Manna Zaitun, 2006.
- Muhammadong, Sukardi Weda, Andi Ihsan, Wahyudin & Saharullah, "Religious Radicalism Prevention Effors Based on Cammosque at Higer Education in Makassar Indonesia", *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology* 17(4) (2020): 39-57.
- Muslich, Masnur. *Pendidikan Karakter*. Jakarta: Bumi Aksara, 2011.
- Nadiia Kudriashova. (2018), "Radicalization and Political Radicalism", Munich, GRIN Verlag, on <https://www.grin.com/document/457908>.
- Nasution, Harun. *Islam Rasional*, Bandung: Mizan, 1995.
- Qodir, Z. *Radikalisme Agama Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Radhe Shyam Sharma, "Role of Universities in Development of Civil Society and Social Transformation," *Proceedings of International Academic Conferences 2604181*, International Institute of Social and Economic Sciences, 2015.
- Raka, Gede, dkk., *Pendidikan Karakter di Sekolah*, Jakarta: PT. Elek Media Komputindo Gramedia, 2011.
- Rozi, Fakrur. *Model Pendidikan Karakter dan Moralitas Siswa di Sekolah Islam Modern; Studi pada SMP Pondok Pesantren Selamat Kendal*, Semarang: IAIN Walisongo, 2012.
- Schmid, Alex P. "Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review." *ICCT - The Hague. Research Paper (March 2013)*: 1-92.
- Stephen Vertigans, "International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)," 2015.
- Sulistyo, Hermawan, dkk. *Beyond Terrorism; Dampak dan Strategi pada Masa Depan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Wither, James K. and Sam Mullins, Eds.. *Combating Transnational Terrorism*, Sofia: Procon, 2016.
- Zainiyati, Husniyatus Salamah. "Curriculum, Islamic Understanding and Radical Islamic Movements in Indonesia." *Journal of Indonesian Islam*, Volume 10, Number 02, December (2016): 285-308.
- Zubaedi. *Desain Pendidikan Karakter: Konsepsi dan Aplikasinya dalam Lembaga Pendidikan*, Jakarta: Kencana, 2011.

Zuhdi, Ahmad, et.all., "The Importance of Education for Humans", (CHOULID: Indonesian Journal of School Counseling, 2021), 6(1), 22-34.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional

Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

# The Security Landscape of Human Protection from the International Law Perspectives on Case of the New-Taliban-Afghanistan State

Indah P. Amaritasari & Sri Bagas Sugiharto

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

e-mail: indah.pangestu@dsn.ubharajaya.ac.id

## Abstract

*Post-cold war security in international relations is identified as security in the global contemporary. Contemporary global issues are closely related to issues that are no longer dominated by East-West relations, such as the threat of nuclear war, ideological competition between Liberal-Democracy and Marxism-Leninism, crisis diplomacy, and so on. In the perspective of liberalism, peace and security are important for the international system, being considered by international law and organizations. However, recent developments in Afghanistan and Ukraine mark a challenge to this idea and challenge the consistency of peace and security under international law. This study uses EUD (Explore, Understanding and Doing) method to analyse the security context and the juridical-normative research to understand the international law that contributes to the aspect of security. The security landscape in the perspective of International Law is fragile against minorities and the vulnerable groups because gaining power, in relation of effective control doctrine in international law, does not necessarily associate to the security of human protection as the case happened in the new-Taliban-Afghan State.*

**Key words:** Human Security, Recognition, New-Taliban-State, Effective control doctrine, International Law, Security

## Abstrak

*Keamanan pasca perang dingin dalam hubungan internasional diidentifikasi sebagai keamanan dalam kontemporer global. Isu-isu global kontemporer erat kaitannya dengan isu-isu yang tidak lagi didominasi oleh hubungan Timur-Barat, seperti, ancaman perang nuklir, persaingan ideologi antara Liberal-Demokrasi dan Marxisme-Leninisme, diplomasi krisis, dan sebagainya. Dalam perspektif liberalisme, perdamaian dan keamanan penting bagi sistem internasional, menjadi pertimbangan hukum dan organisasi internasional. Namun, perkembangan terakhir di Afghanistan dan Ukraina menandai tantangan dari ide ini serta menggugat konsistensi perdamaian dan keamanan di bawah hukum internasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Eksplorasi, Memahami, dan Pengerjaan (EUD) untuk menganalisa konteks keamanan dan pendekatan yuridis-normatif untuk memahami hukum*

*internasional yang berkontribusi kepada aspek dari keamanan. Lanskap keamanan dalam perspektif Hukum Internasional rapuh terhadap kelompok minoritas dan rentan karena mendapatkan kekuasaan, terkait dengan doktrin kontrol efektif pada hukum internasional, tidak harus berhubungan dengan perlindungan keamanan manusia seperti yang terjadi pada kasus pemerintahan baru Taliban di Afghanistan.*

**Kata Kunci:** *Keamanan Manusia, Pengakuan, Negara-Pemerintahan Taliban, doktrin kontrol efektif, Hukum Internasional, Keamanan*

Security after cold war in international relation is identified as security in global contemporary.<sup>1</sup> Contemporary global issues are closely related to the nature of topics which are no longer dominated by East-West relations, such as, the threat of nuclear war, ideological competition between Liberal-Democracy and Marxism-Leninism, crisis diplomacy, and so on. The international community is now concerned with global issues related to the “New World Order”. Some analysts view the end of cold war is the victory of the liberal capitalism.<sup>2</sup> It has many competitors, namely Neo-Maoism of Peru, Islamic fundamentalism, and the rise of ethic nationalism. Nationalism and transnationalism will be the challenge for the new world politics.<sup>3</sup> The Global Trend to 2030 indicates that the current security is uncertain and complex, which are categorized into five categories: general, economy, technology, society, and external relations.<sup>4</sup> In liberalism perspective, peace and security is important for international system on which the international law and organization take into consideration. However, the latest development in Afghanistan and Ukraine marks the challenge of this idea as well as contesting the consistency of the peace and security under the international law. The law has significant impact to maintain the value of peace as stated in the UN Charter. Bertrand Ramcharan, a visiting professor of International Law at Lund University who was the Acting UN High Commissioner for Human Rights from 2003-2004, argued that radical changes have to be taken place in the context of international law.<sup>5</sup> Associating with the security, he underlines the context of a new international law of security and protection. This paper aims to explore the situation in Afghanistan after Taliban gaining its power in the context of International Law of security and protection, to view the security environment.

<sup>1</sup> Amarasari, Indah. (2017). “Keamanan Nasional dalam Konteks Isu-isu Global Kontemporer: Sebuah Tinjauan Hubungan Internasional”. Jurnal Keamanan Nasional, Vol 3 No. 1. <https://doi.org/10.31599/jkn.v3i1.19>

<sup>2</sup> Nye, J.S. (1992). What New World Order? Foreign Affairs, 71(2), 83-96. <https://doi.org/10.2307/20045126>

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> European Strategy and Policy Analysis System. (March 2015). ‘Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?’

<sup>5</sup> Bertrand Ramcharan. 2015. “A New International Law of Security and Protection.” UN Chronicle. Last modified 2015. Accessed on 10 July 2022. <https://www.un.org/en/chronicle/article/new-international-law-security-and-protection>

## Method

The method uses in this study is library research in order to identify the challenges of security from the international law perspective by using the angle of human protection. The urgency of the international law becomes the security phenomenon is taken from the UN Charter under Chapter VII on which the Security Council can take enforcement measures to maintain or restore international peace and security. Such measures range from economic sanctions to international military action. Such measures is justified through a security perspective analysis on global impact of a particular situation and the security situation internationally. The Charter in relation to peace and security and the global impact analysis are utilized in selecting and analysing the literatures.

As a concept, security is explored to give a border on the discussion of security for the purpose of this paper. The stage of analysis of security is taken from EUD (Explore, Understand and Do) method<sup>6</sup> to understand the complex and uncertain security landscape of human protection. First stage is exploring the security as context taken in this paper. Following after the first stage, understanding the International Law in relation to the case of Afghanistan is employe through judicium-normative analysis. Last, doing the security on the situation of the new-Taliban-Afganistan state in connection to International Law.

### Exploring The concept of Security and the Current Global Complex Challenges

Security is a very subjective concept because it related to the feeling of being secure as stated by Krieger:<sup>7</sup>

*Security is a term that describes how people feel – not whether they are justified in feeling the way they do. In this senses security depends on the perception people have of their position in their environment, not on the objective view of that environment.*

In international relations, the security is interpreted as “a term which denote the absence of threat to scare values. In principle security can be absolute, that is to say freedom from threat is the equivalent of complete security.”<sup>8</sup>

After the cold war, the new approach to security emerges, and to some extent, replacing the traditional concept of security, which is associated with militaristic approach and considered to be narrow set of international system perceptions.<sup>9</sup> The

---

<sup>6</sup> Prof Berg, Bibi Van den. 2021. “Exploring, Understanding and Doing Interdisciplinary Education: A Three-Step Approach to guide Lecturers and Students through Interdisciplinary Analysis of Complex Security Challenges”. International Journal of Humanities Social Sciences and Education (IJHSSE) Volume 8, Issue 6, June 2021, PP 20-29

<sup>7</sup> Kreiger (ed), The Oxford Companion to Politics of the World, Oxford University Press, New York, 1993, hlm. 820-822.

<sup>8</sup> Evans and Newnham, The Penguin Dictionary of International Relations, the Penguin Group, London, 1998, hlm 490-491.

<sup>9</sup> A. Collins (ed), Contemporary Security Studies. Oxford University Press, Oxford 2007, p. 54-56.



most significant security concept in contemporary world is the idea on widening the concept of security into two ways, which are through threat to security and adding new level of relevant security measures. Buzan and Weaver highlighted as follows:<sup>10</sup>

*Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their financial integrity against forces of change, which they see as hostile. The bottom line of security is survival, but it also reasonably includes a substantial range of concerns about the conditions of existence.*

The existence of security is connected to the global complex security challenges. The security challenges identified as the wicked problems because “they often have multiple, interlinked and changing causes because stakeholders disagree about the most appropriate solution and because addressing them means spending scarce resources and impacting the lives of human beings.”<sup>11</sup> Taken the example on terrorism, the questions merge to such as : “are acts of terrorism driven by religious ideas, social exclusion, political aspirations and/or by psychological mechanisms such as identity searches and disconnection?”<sup>12</sup> In relations to the factors, scholars are questioning the problem on the possibility in context of prevention or sanctioning. According to Prof Bibi, “the multiple causes, uncertainty about proper strategies in light of scarce recourses and the impact on citizens makes modern-day terrorism a wicked problem.”<sup>13</sup> In term of interconnected, the challenges implies to affect countries around the globe, but the source of the risk may be local. The scholar gave an example of a complex security challenge that has a global impact is when a nuclear power plant somewhere on the globe has a serious meltdown.<sup>14</sup> This is the same case with refugee, war and/or national conflict may influx people outside the country, which may trigger the security globally, as the same case happened when Taliban going their power. UNHCR estimates around 2.6 million of Afghan people were hosted as refugee in 98 different countries.<sup>15</sup> Afghan regufee marks as third-largest displaced population in the world after Syrian refugees and displaced Venezuelans. The vast majority of refugees from Afghanistan are living in Pakistan and Iran, which continue to host more than 1.3 million and 780,000 registered Afghan refugees respectively.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Buzan, Barry, Weaver O., and Wilde, JD., Security: A New Framework Analysis. London: Lynne Rienner Publisher, London, 1998., p. 4.

<sup>11</sup> Rittel, H. W. J.& Webber, M. M. (1973). Dilemma’s in a general theory of planning. Policy Sciences, 4(2), 155-169

<sup>12</sup> Prof Berg, Bibi Van den. Op. Cit.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> UNHCR. (2022). Afghan Refugee Crisis Explained. It can be retrived at <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/>

<sup>16</sup> Ibid.

In 2002, Susanne Schmeidl analysed that the Afghan refugees pose a security dilemma which constitute a threat to human state and societal security.<sup>17</sup> Duration of migration seemed to be more relevant than the size of the migration, and regional and international policy needed to be taken into account the human security aspects on which it cannot be sacrificed for the sake of the national security only.<sup>18</sup> The new era of security indicates a broad concept of security needing an agenda which is substantially broader as compared to military security. It includes human security, economic security, societal security, and environmental security. There are four levels in looking at security: (1) International security or global security for world level; (2) National (state) security for level nation; (3) Public security and order for societal level; (4) Human Security as an integrated aspect of security at national, regional, international and global.<sup>19</sup>

Human security is a concept that merged the issue of security and development, but its broader meaning has also been criticized as rhetoric to win native populations' hearts over through military tactics.<sup>20</sup> Despite the rhetoric critics, the nexus between violent extremism and poverty, bad governance and conflict are evidently raising. The direct link between them is still struggling to be proven due to its analytical method. However, based on the "biographical interview information, case studies, or more sophisticated econometric analyses of the comparative population," the result leads to a condition where: "terrorists are rarely characterized by poverty or lack of education".<sup>21</sup>

Based on the General Assembly Resolution 66/290, it is highlighted that human security is "an approach to assist Member States in identifying and addressing widespread and cross-cutting challenges to the survival, livelihood and dignity of their people". It has principles on "people-centred, comprehensive, context-specific and prevention-oriented responses that strengthen the protection and empowerment of all people."

People centered means "human security places the individual at the 'centre of analysis.' Consequently, it considers a broad range of conditions which threaten survival, livelihood and dignity, and identifies the threshold below which human life is intolerably threatened".<sup>22</sup> Furthermore, for the principle of multi-sectoral, it means "human security entails a broadened understanding of threats and includes causes

---

<sup>17</sup> Susanne Schmeidl. (2002). "(Human) Security Dilemmas: Long Term Implications of the Afghan Refugee Crisis." *Third World Quarterly* vol 23, No. 1: 7-29.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Baylis, John. "International and Global Security in the Post-Cold War Area"; on *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* Third Edition, New York: Oxford University Press, 2008, p. 300.

<sup>20</sup> Briscoe, Ivan, and Dr. Bibi Van Ginkel. (2013). *The Nexus between Development and Security: Searching for Common Ground in Countering Terrorism*. ICCT Policy Brief. The Netherlands.

<sup>21</sup> Berrebi, Claude. 2009. "The Economics of Terrorism and Counterterrorism: What Matters and Is Rational-Choice Theory Helpful?", p. 160. In *Social Science for Counterterrorism: Putting the Pieces Together*. Santa Monica: RAND Corporation.

<sup>22</sup> Ibid.

of insecurity relating for instance to economic, food, health, environmental, personal, community and political security”. Comprehensive principle refers to “stress the need for cooperative and multi- sectoral responses that bring together the agendas of those dealing with security, development and human rights”. The next one is the contex-specific concept in human security. It “acknowledges that insecurities vary considerably across different settings and as such advances contextualized solutions that are responsive to the particular situations they seek to address”. The last one is on prevention-oriented that addressed dual function on protection and empowerment.

The interpretation method uses the developed definition and threat in human security that has been established (Figure 1).

**Figure 1: The Type of Human Security**

Type of Security	Definition	Threat
Economic Security	An assured basic income	Poverty, unemployment, indebtedness, lack of income
Food Security	Physical and economic access to basic food	Hungers, Famines, and the lack of physical and economic access to basic food
Health Security	Protection from disease and unhealthy life styles	Inadequate healthcare, new and recurrent diseases including epidemics, and pandemics, poor nutrition, and unsafe lifestyles
Environmental Security	Healthy physical environment	Environmental degradations, natural disasters, pollutions, and resource depletions
Personal Security	Security from physical environment	From the state (torture), other states (wars), group of people (ethnic tension), individuals or gangs (crime), industrial, workplace, or traffic accidents
Community Security	Safe membership in the group	From the group (oppressive practices), between groups (ethnic violence), from dominant groups (e.g indigenous people vulnerability)
Political Security	Living in society that honors basic human rights	Political or state repression, including torture, disappearance, human rights violations, detentions and imprisonments.

Source from *Kaji Ulang Indeks Keamanan Manusia*, drafted by Edy Prasetyono Ph.D., Riefqi Muna Ph.D., Mahmud Syaltout Ph.D supported by Bappenas and UNDP.

In the case of Afghanistan, after twenty years of Schmeidl's research, the refugee issue is still pertinent in the context of human security and humanitarian law, especially after the Taliban has successfully ruled the country. The fear of "Talibanisation" and terrorist attack in the host country trigger stigma and xenophobia to Afghan refugees, which was occurred on the 2002 Afghan Refugee,<sup>23</sup> happen to the current Afghan refugees evidently flee to Uganda.<sup>24</sup> Nilofar Sakhi identifies the human insecurity after the Taliban takeover as follows;<sup>25</sup>

"...With the collapse of the republic system installed in Afghanistan following the 2001 Bonn Agreement and subsequent Taliban takeover this past August, the country now faces a humanitarian, identity, and human rights crisis. Protracted conflict and continued instability, combined with the recent political upheaval and humanitarian and economic crises, have caused fear and frustration among a large segment of the population. A perceived – or in this case real – loss of power and freedom impedes people from utilizing humanitarian and development programs to effectively build their human capital and agency, resulting in a loss of security. The harsh restrictions imposed by the Taliban since the group took over Kabul have already caused fear, grievance, and a loss of motivation among the educated class, youth, and women.

Additionally, the break of connectivity with domestic and international markets, along with the cessation of foreign aid and investment into the country, have damaged productive activity. More than 120,000 people have been evacuated from Afghanistan, including qualified professionals in the social, economic, and political sectors. This brain drain will affect organizational development and the Taliban's ability to rule. People are in dire need of basic humanitarian services. According to the World Food Programme, 14 million Afghans are suffering from severe hunger. The U.N. High Commissioner for Refugees reports that 500,000 people have been displaced in Afghanistan, and health and food security are the foremost concern. According to UNICEF, 10 million children across the country require humanitarian assistance to survive. Even before the Taliban takeover in May 2021, 11 million people were experiencing acute food insecurity, and food shortages have only gotten worse in the months since..."

---

<sup>23</sup> Susanne Schmeidl. Loc. Cit.

<sup>24</sup> DW. (2021). "Arrival of Afghan refugees in Uganda raises security concerns". DW. Last modified 2021. Accessed on 15 July 2022. <https://www.dw.com/en/arrival-of-afghan-refugees-in-uganda-raises-security-concerns/a-58979994>

<sup>25</sup> Nilofar Sakhi. (2021). "The Humanitarian and Human Security Crises in Afghanistan." Mei@75 Peace Prosperity and Partnership. Last modified 2021. Accessed on 15 July 2022. <https://www.mei.edu/publications/humanitarian-and-human-security-crises-afghanistan>

## **Understanding The Challenges of Security on The State Recognition Principle and International Humanitarian Law**

International humanitarian law or generally called the law of war or the law of armed conflict, regulates relations between states, international organizations and others, including the subject of international law in times of armed conflict. This humanitarian law is a general term for rules that aim to humanize people involved in armed conflicts, together forming the rules of IHL and international human rights.<sup>26</sup>

International humanitarian law or for short (IHL) is a branch of public international law that consists of rules aimed at protecting persons who are not parties to or no longer participate in hostilities and limit the means and methods of warfare. In other words, IHL consists of international treaty law and customary rules specifically intended to resolve humanitarian problems that arise directly from armed conflicts, both international and non-international conflicts.<sup>27</sup>

Humanitarian law has two branches, namely the law of Geneva and the Law of The Hague. Geneva law is the governing body that protects victims of armed conflict, such as military personnel, or other parties such as wounded combatants or prisoners of war and civilians who do not or are no longer participating directly in combat. Whereas The Hague law is a body of rules that stipulates the rights and obligations of belligerent parties in the conduct of hostilities, and which limits the means and methods of war.<sup>28</sup>

International humanitarian law (IHL) is a compromise between two underlying principles, namely military and humanitarian needs. These two principles form all the rules of IHL, according to the principle of military necessity, the parties to a conflict can only use the means and methods necessary to achieve the legitimate military objectives of the conflict and which are not prohibited by IHL. The degree and type of power that can be used by the parties is limited to what is needed to overcome the enemy as quickly as possible with the least loss of life and resources.

Meanwhile, the principle of humanity prohibits conflicting parties from causing unnecessary suffering or destruction to achieve the legitimate goals of an armed conflict. In international humanitarian law there are several principles, namely:<sup>29</sup>

1. Humanitarian Principles;
2. The Principle of Military Interest;
3. Proportional Principle;
4. The Principle of Distinction;

---

<sup>26</sup> Gary D Solis, *The Law of Armed Conflict International Humanitarian Law In War*, New York: Cambridge University Press, 2010, hlm. 22

<sup>27</sup> ICRC, *International Humanitarian Law*, Inter-Parliamentary Union (IPU) and International Committee of the Red Cross (ICRC), 2016, hlm. 10

<sup>28</sup> ICRC, *Op. cit.*, hlm. 10

<sup>29</sup> Moch. Arief Setiawan, *Hukum Humaniter Internasional*, [http://moch-arief-fisip12.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-158426-Prinsip%20Hukum%20Internasional-Hukum%20Humaniter%20Internasional.html](http://moch-arief-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-158426-Prinsip%20Hukum%20Internasional-Hukum%20Humaniter%20Internasional.html)

5. Principles of Use of Armaments;
6. Principle Minimum requirements for the implementation of HHI;
7. Jus ad bellum and Jus in bello principles;
8. The principle of responsibility in the implementation and enforcement of International Humanitarian Law.

International humanitarian law seeks to protect civilians in times of conflict by regulating hostile behavior, namely how parties to armed conflicts carry out their military operations. HHI draws on three basic principles, among others:

1. The principle of distinction, namely the parties must always distinguish between civilians and civilian objects on the one hand, and combatants and military objectives on the other. A party to an armed conflict can only direct its attacks against combatants and military objectives. Direct attacks against civilians and civilian objects are prohibited. Indiscriminate attacks are also prohibited; they refer to attacks that are not directed at a specific military objective, use methods or means of warfare that cannot be directed at a specific military objective, or use methods or means of combat; effects that cannot be limited as required by HHI.
2. The principle of proportionality is directed to an event of injury to civilians and loss of life and property to civilians. Never be excessive action allowed in relation to military interests. The principle or principle of proportionality in armed conflict is a basic rule in determining the balance of the use of weapons with the achievement of the objectives of the use of armed violence.<sup>30</sup>
3. The precautionary principle is when the parties must always take care to save civilians and civilian objects during military operations. This could include double-checking that a target is indeed military in nature or effectively warning the civilian population ahead of an attack.<sup>31</sup>

Based on the type of armed conflict that occurred in Afghanistan, it was a non-international armed conflict or Non-international Armed Conflict, where the hostilities occurred between the Taliban insurgent group and the armed forces of the Afghan government. The demands, therefore, fall under the scope of IHL and not national one. The armed conflict in Afghanistan is currently governed by customary rules and treaties that apply to armed conflicts of a non-international character.<sup>32</sup> Prior to the current armed conflict, violence in Afghanistan had moved through at least three phases since 2001.

The first of these phases covered the situation leading up to the US-led invasion of Afghanistan in October 2001, in which there was violence or armed conflict between the Taliban government and Northern Alliance forces, at that time the armed conflict

---

<sup>30</sup> Denny Ramdhany, *Konteks dan Politik Terkait Hukum Humaniter Internasional Kontemporer*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 210

<sup>31</sup> ICRC, *Op. cit.*, hlm 12

<sup>32</sup> Bellal Annysa, *From Words To Deeds: A Research Of Armed Non-State Actor Practice And Interpretation Of International Humanitarian And Human Rights Norms*, Research Brief: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights & Geneva, 2019, hlm. 5



was non-international in nature. The second phase began with the US-led attack on the Taliban on October 6, 2001, which was an international armed conflict governed by customary law and international humanitarian treaty rules. The third phase is the occupation of Afghanistan by the US and other foreign forces which is a form of occupation and is also considered an international armed conflict by Article 2 general to the four Geneva Conventions (General Article 2).

There is no consensus among legal authorities on exactly when this occupation ended. Nonetheless, then armed violence in Afghanistan certainly had sufficient intensity to give rise to non-international armed conflict to date. Two treaty arrangements generally apply to such conflicts: Article 3 common to the four Geneva Conventions (General Article 3) and the Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflict (Supplementary Protocol II).

The State of Afghanistan has also ratified four Geneva Conventions in 1956 and complied with two Additional Protocols in June 2009, with Additional Protocol II entering into force for that country on 24 December 2009. This section examines General Article 3 and later of Additional Protocol II which applied to the armed conflict in Afghanistan which is an international armed conflict. The application of this legal obligation also applies to all Non-State Armed Actors (ANSA) involved as parties to the conflict.<sup>33</sup> General Article 3 is applicable when an armed conflict of a non-international nature occurs in the territory of one of the High Contracting States. This characteristic is emphasized in the jurisprudence contained in the Tadic case tried by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), which demands that two criteria be met: First, there must be a 'protracted' state of armed violence, and each ANSA must have a level of organization to be considered a party to the conflict under national law. In the case of Afghanistan, as noted above, Afghanistan is a party to the Geneva Conventions, and for most of the last decade violence between the Afghan government and organized armed groups such as the Taliban has been of such intensity that armed conflict has occurred in the region and Article 3 General of the Convention Geneva can be applied.<sup>34</sup>

## **"Doing" Security on the case ofThe New-Taliban-Afghanistan State**

The Taliban group emerged in the early 1990s in northern Pakistan when Soviet troops withdrew from Afghanistan. As a predominantly Pashtun movement, the Taliban became widely known in Afghanistan in 1994.<sup>35</sup> The Taliban movement was born by a figure named Mullah Muhammad Omar as well as a leader in the group,

<sup>33</sup> Ibid., hlm. 6-7

<sup>34</sup> Annyssa Bellal, Ibid., hlm. 8

<sup>35</sup> Siapakah Kelompok Taliban, [https://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2009/06/090624\\_talibanhistory.shtml](https://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2009/06/090624_talibanhistory.shtml), Diakses 19 September 2021

the birth of the Taliban movement was motivated by many internal and external factors. The internal factors were their anger towards the division of the Ummah, conflicts, and wars between Shi'ites and Sunnis, demoralization and also rampant corruption after the fall of communist rule. The external factor was pressure from Pakistan which wants to see its allies, Hekmatyar and Ahmad Shah Massoud, take control of power in Afghanistan.<sup>36</sup>

It is alleged that this group also first appeared at a religious seminar funded by Saudi Arabian funds that preached hardline Sunni Islam. The promise of the Taliban in the Pashtun region that laid between Pakistan and Afghanistan is that if they come to power they will restore peace and security and implement a stricter version of Islamic Sharia. The main goal of this organization was to establish an Islamic state in Afghanistan. When the group ruled Afghanistan from 1996-2001, the Taliban enforced strict sharia law. Their initial popularity was due to their success in tackling corruption, enforcing the law and making the roads and maintain safe in their controlled for trade from southwest Afghanistan, the Taliban rapidly expanding their influence.

In September 1994, the Taliban Group established a government in Kandahar and organized their campaign of armed force into the surrounding provinces and cities. The Taliban, then, quickly expanded their influence. In September 1995 they captured the province of Herat which borders Iran. In 1996 the Taliban succeeded in capturing the capital Kabul and hanging the regime of the last communist president in Afghanistan, Najibullah Ahmadzai, in a public square.<sup>37</sup>

Massive support mainly from ethnic Pashtuns and other conservative groups helped the Taliban successfully seize the capital Kabul in 1996. The victory was attended by 1,200 religious figures and was the largest in modern Afghan history. The Taliban control parts of the territory and enforce effective authority through shura and elected governors. Since 1996 and at least when they came to power, they had sound reasons for establishing a government and were supported by the majority of the population, especially when in December 1999 they succeeded in ending the hijacking of Air India jets. Observers believe that the Taliban have changed sides and are starting to turn themselves against international terrorism and demonstrate international responsibility.<sup>38</sup>

When the Taliban government was officially in power from 1996-2001, the Taliban formed the government of the Islamic Emirate of Afghanistan, with Islamic law as the basis of the state.<sup>39</sup> The Taliban government in power at that time was given

---

<sup>36</sup> Z.A Maulani, *Perang Afghanistan Perang Menegakkan Hegemoni Amerika Di Asia Tengah*, Jakarta: PT Delancang Seta, 2002, hlm. 9

<sup>37</sup> Sejarah Taliban di Afghanistan dan Kondisi Terkininya, <https://tirto.id/sejarah-taliban-di-afghanistan-konflik-dan-kondisi-terkininya-giLe>, Diakses 18 September 2021

<sup>38</sup> Rudiger Wolfrum & Christiane E. Philipp, "The Status Of The Taliban: Their Obligations And Rights Under International Law", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol 6, 2002, hlm. 567

<sup>39</sup> Z.A Maulani, *Op. cit.*, hlm. 10

recognition by three countries, namely Pakistan, the United Arab Emirates and Saudi Arabia.<sup>40</sup> The Taliban group in power at that time was overthrown by the United States military action after the September 11, 2001 attacks occurred. The action is called Operation Enduring Freedom Afghanistan.<sup>41</sup> This action was motivated by US suspicion of the Taliban group being involved in the events behind the tragedy of the September 11, 2001 attacks, because at that time the Taliban protected the leader of Al-Qaeda, namely Osama Bin Laden who was the main accused of the bombing of the WTC building in the US in September 2001.<sup>42</sup>

In Operation Enduring Freedom Afghanistan, the US collaborated with the Northern Alliance or commonly known as the Northern Alliance, as well as the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which aimed at destroying the Afghan terrorist training camps, removing the Taliban regime from the power of religious fundamentalists who gained power by force, and create a democracy in Afghanistan.<sup>43</sup>

When the United States succeeded in carrying out its operations and the United States at that time withdrew its troops from Afghanistan, the Taliban had made a change again, namely to seize the government in Afghanistan on August 15, 2021. At first, the Taliban carried out occupations of villages and suburbs in Afghanistan and claimed control of important areas so that other countries began to withdraw their citizens from Afghanistan. The war between the Afghan army and the Taliban was getting more intense on July 29, 2021 The Taliban began to attack the capital of Helmand province, Lashkar Gah. After that the group first succeeded in capturing the provincial capital of Zaranj in the province of Nimroz then were captured one by one until 23 provinces as of August 15, 2021. The Taliban's entry into Kabul marked the group's return to power after it was toppled by a US-led coalition invasion in 2001.<sup>44</sup>

On September 7, 2021, the Taliban finally announced the formation of an interim government in Afghanistan, led by Mohammad Hasan Akhund. Since the Taliban control large swathes of territory, including the capital, it is worth understanding the main issue, namely whether they qualify as a new, recognizable government in Afghanistan.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Taliban Dalam Analisis Hukum Internasional, <https://mediaindonesia.com/opini/430539/taliban-dalam-analisis-hukum-internasional>, Diakses 12 september 2021

<sup>41</sup> Yessi Juniar Rahmad, "Peran International Committee Of Red Cross (ICRC) Menangani Korban Konflik Bersenjata Internasional Di Afghanistan Tahun 2013-2016" *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol 7, No 1, 2019, hlm. 510

<sup>42</sup> Muhnizar Siagian & Tiffany Setyo Pratiwi, "Narcoterrorism di Afghanistan: Keterlibatan Taliban dalam Ancaman Keamanan Non tradisional", *Jurnal ICMES*, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 165

<sup>43</sup> Yessi Juniar Rahmad, *Ibid*, hlm 510

<sup>44</sup> Kronologi Runtuhnya Pemerintah Afghanistan: Hengkangnya Pasukan As Hingga Jatuhnya Kabul Oleh Taliban, <https://www.kompas.com/global/read/2021/08/16/075549770/kronologi-runtuhnya-pemerintah-afghanistan-hengkangnya-pasukan-as-hingga?page=all>, Diakses 17 September 2021

<sup>45</sup> Taliban announces new government in Afghanistan <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/7/taliban-announce-acting-ministers-of-new-government>, Diakses 3 Januari 2022

Although the government or ruler of a country would always change, all these changes actually do not really need recognition from other countries if the transformation of the government considers to be constitutional or legal.<sup>46</sup> The problem is when the change or replacement of the government of a country is carried out unconstitutionally, such as through revolution, insurrection, coup d'état and others.<sup>47</sup> Recognition of this government is important because it is not possible for a country to enter into an agreement or official relationship with other countries that do not recognize its government.<sup>48</sup> However, the recognition of this government has not been clearly regulated in international law. This is different from the recognition of a country which has been regulated in Article 1 of the 1933 Montevideo Convention, which consists of:<sup>49</sup>

1. Defined territory;
2. Permanent population;
3. Government;
4. Capacity to enter into relations with other states.

The recognition of a new government is certainly very different from the recognition given to a new country. Between recognition of the state and recognition of the government there are differences between the two subjects. Recognition of the state means acknowledging that one entity has fulfilled the state criteria. Recognition of the government shows that the intended power has effective control over a region or country. The fundamental difference is that recognition from the government certainly has the consequence of accepting the government as one united entity in the state, whereas recognition of the state can be given without accepting a particular regime governing the state.<sup>50</sup>

Regarding state recognition, the factual situation would also be tested according to general criteria, namely those stipulated in the 1933 Montevideo Convention, which is already generally accepted. The consideration could obviously be different if the new government takes place unconstitutionally.<sup>51</sup> In his book, according to Sefriani, this government recognition means an attitude, statement or policy to accept a government as the legitimate representative of a country and the parties that would be recognized to govern the state and to carry out international relations with them.<sup>52</sup> The existing arrangements, furthermore, are insufficient to accommodate the main

---

<sup>46</sup> Huala Adolf, "Aspek-aspek Negara Dalam hukum Internasional", Jakarta: Rajawali Pers, 1996, hlm. 73-74

<sup>47</sup> Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 155

<sup>48</sup> Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: P.T. Alumni, 2008, hlm. 80. 72

<sup>49</sup> Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933

<sup>50</sup> Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction To International Law (Seventh Revised Edition)*, New York: Routledge, 2002, hlm. 82

<sup>51</sup> Malcolm N. Shaw, *Hukum Internasional*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013, hlm. 445

<sup>52</sup> Sefriani, *Op. cit.*, hlm. 167

problem, namely regarding the recognition of the new government that comes from unconstitutional actions.

However, to overcome the inadequate international regulation regarding the recognition of a new government, in practice, if a new government can effectively control the state over the territory and population, the recognition could no longer be postponed, which arguably known as the Effective Control Doctrine. Many experts view to be recognized as a government, the effective control need to be seen, which is to able to become an official authority and also be able to represent the country. This was also emphasized by the International Committee of the Red Cross or ICRC in its comments to the Geneva Conventions:<sup>53</sup>

“Under international law, the key condition for the existence of a government is its effectiveness, that is, its ability to exercise effectively functions usually assigned to a government within the confines of a State’s territory, including the maintenance of law and order. Effectiveness is the ability to exert State functions internally and externally, i.e. in relations with other States.”

It can be interpreted that the main condition for the existence of a government is the effectiveness of the government, namely the ability of the government to carry out its functions as a government effectively which is usually given to the government within the boundaries of a country.

However, there have been many views that the Effective Control Doctrine is a doctrine that includes the recognition of illegal changes in a government. The United Kingdom has on a number of occasions adopting this approach, which was announced by the Deputy Minister of Foreign Affairs in 1970 that the test of the new government laid on the acceptance of the permanent population and effective control over large parts of the country. This attitude finally prompted certain policies to give recognition to the Chinese Communist Government and the Hungarian Government formed by Russia in 1956 after the failure of the uprising.<sup>54</sup>

Tinoco Arbitration<sup>55</sup> is an interesting example of the concept of “effective control”. In 1919, the Tinoco government in Costa Rica was overthrown and the new government rejected certain obligations signed by Tinoco with respect to the British state. Chief Justice Taft mentioned the issue of recognition or non-recognition related to the Tinoco government. The judge ruled that because the government in question had exercised effective control over the country, it was a legitimate government

<sup>53</sup> ihl-databases.icrc.org, Commentary of Article 2: Application of The Convention, 2016 - 234.

<sup>54</sup> Malcolm N. Shaw, Op. cit, hlm. 446

<sup>55</sup> The “Tinoco Regime” came to power through a coup in Costa Rica in 1917. It lasted for two years. So far, the Tinoco regime has been recognized as legitimate by several countries, but not by major powers such as Great Britain (the plaintiff). During his reign, the Tinoco regime entered into several contracts (including oil concessions) with the British government. When the regime fell in 1919, Britain filed a lawsuit against Costa Rica (the defendant) to enforce the contract and collect the obligations of the Tinoco regime.

despite the fact that a number of countries, including the UK, did not recognize it.

This means that if the acknowledgment of the government itself is rejected on the grounds of the invalidity or disorder of the origin of the government, and not because of the lack of effective government control in the country, the absence of such recognition will lose some of the weight of the proof. In other words, if the level of authority or effectiveness of the control exercised by the new government is uncertain, it means that recognition by other countries might be considered as an important factor.<sup>56</sup> But if the new government is really strong or it has effective control in a country, the absence of recognition from other countries would not be necessary affecting the legal character of the new government. The Effective Control Doctrine indicates the importance of factuality in any situation. It is emphasized again that if the recognition of the new government is rejected on the grounds of the impropriety of the origin of the new government, the impact would be less than if the recognition is rejected due to the absence of effective controls.<sup>57</sup> In the doctrine of effective control, these are factors appear to consider for recognising a new government:<sup>58</sup>

1. Effectiveness of control;
2. Stability;
3. Ability and willingness to fulfil obligations; and
4. People's support (people's approval to the government).

The rationale behind these elements is to ensure that the new government is internally stable before it is recognized and establish relationships with other countries which imply the responsibilities and obligations of that government and that effective control over territory is fundamental for a will to exist as a legitimate government, including for the case of Afghanistan.

### **1. Effectiveness of control**

The new government created by the Taliban must have effective control over a territory and population in order to become an official authority and also be able to represent the country, namely Afghanistan. A study by the BBC in 2017 showed that the Taliban had previously held complete control over a number of districts. But research also shows that they are active in many other parts of the country, increasing weekly or monthly attacks in some areas, exhibiting much higher strength than previously thought.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Malcolm N. Shaw, *Op.cit.*, hlm. 446

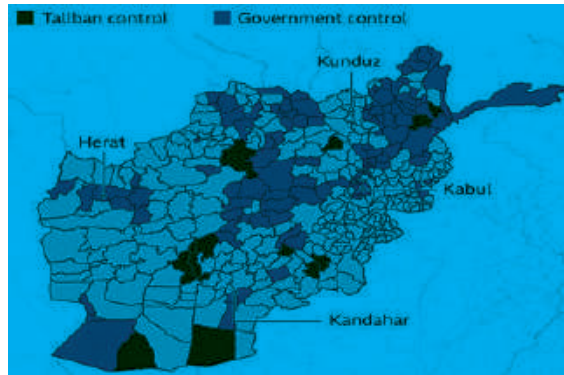
<sup>57</sup> Malcolm N. Shaw, *Ibid.*, hlm. 447

<sup>58</sup> "Coup in Egypt or Not? The Implications Under International Law", <http://www.tutufoundationusa.org/tag/effective-control-doctrine>, Diakses 2 September 2021

<sup>59</sup> Areas of Taliban Control In 2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979>, Diakses 5 Januari 2022 Memetakan Kemajuan Taliban di Afghanistan



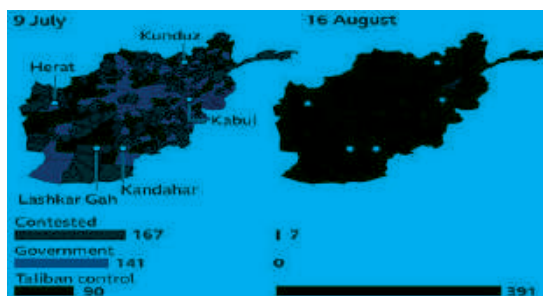
### Picture of Taliban's control in 2017<sup>60</sup>



In 2017 about 15 million people or half of the population in Afghanistan reportedly lived in areas controlled by the Taliban or where the Taliban group had an open presence.<sup>61</sup> As of September 2018, 14 districts in Afghanistan were under the control of the Taliban group, while other districts are still being disputed between the Taliban group and the Afghan government. The area under control includes parts of Farah province and most of Helmand province, such as Dishu. B. Roggio, A. Gutowski.

As of November 2018, the Afghan government was estimated to only control 72% of the country's territory.<sup>62</sup> In July 2021, the Taliban group seized a district in western Afghanistan, which also served as the border between Afghanistan and Iran.

### Taliban's control of 90 Districts in Afghanistan as of 16 August 2021<sup>63</sup>



The Taliban are also constantly accelerating their hold on Afghan territory. In the past week, the Taliban have invaded a number of areas in Afghanistan bordering five

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Memetakan Kemajuan Taliban di Afghanistan, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979> Diakses 5 Desember 2022

<sup>62</sup> Taliban control of Afghanistan on the rise, US inspector says, <https://edition.cnn.com/2018/11/01/middleeast/afghanistan-report-taliban-gains-control-intl/index.html>

<sup>63</sup> The information can be accessed at <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979>

countries, namely Iran, Tarjikistan, Turkmenistan, China and Pakistan.<sup>64</sup>

The Taliban took some areas from the government by force. Elsewhere, the Afghan National Army retreated without firing. Even though the new clashes had been going on for several weeks, since August 6 the Taliban have finally made faster progress across the country, and managed to take control of the provincial cities in Afghanistan. At the Presidential Palace in Afghanistan, which was occupied, the Taliban flag was immediately installed. On September 7, 2021, the Taliban finally announced the formation of an interim government in Afghanistan, led by Mohammad Hasan Akhund.

## **2. Stability**

Effective control over a territory is one of the fundamental things for the stability of a regime or government in a country. If we look at September 2018, 14 districts in Afghanistan have been under the control of the Taliban, although other districts are still being disputed between the Taliban and the Afghan government. But at that time the Afghan government was estimated to only control 72% of the country's area.<sup>65</sup> This indicated the power of the Taliban to get rid of other parties to take power and stability of the country, including enemies to make them enough to be said to have stability and immortality in maintaining the existence of their government.

## **3. Ability and willingness to fulfil obligations**

The Taliban group has asked for support from countries around the world for its newly formed government, the group has also promised to maintain good relations with the international community. The Taliban group emphasized that Afghanistan's interests are aligned with the interests of the international community.<sup>66</sup>

One of the leaders and political leaders of the Taliban, Mullah Abdul Ghani Baradar, said his group would be inclusive for his new government in Afghanistan responding to the concerns of some parties that the current Taliban government would be the same as the previous Taliban government in the 1996-2001 period. They also said that the new Taliban government seeks to change and improve the lives of Afghans and confidently take responsibility for the Afghan people, provide security, as it is essential for economic growth.<sup>67</sup> The Taliban was also trying to show a more moderate attitude towards its citizens and especially towards women in Afghanistan promising women able to work, get an education, participate in social and political

---

<sup>64</sup> Taliban Menguasai Wilayah Perbatasan Di Afghanistan, <https://dunia.tempo.co/read/1481627/taliban-menguasai-wilayah-perbatasan-di-afganistan/full&view=ok>, Diakses 5 Januari 2022

<sup>65</sup> edition.cnn.com, Op. cit

<sup>66</sup> Menimbang Janji Taliban Kepada Masyarakat Internasional, [https://parstoday.com/id/news/world-i105016-menimbang\\_janji\\_taliban\\_kepada\\_masyarakat\\_internasional](https://parstoday.com/id/news/world-i105016-menimbang_janji_taliban_kepada_masyarakat_internasional), Diakses 7 Januari 2022

<sup>67</sup> Tunjuk Dua Wanita Jadi Utusan Khusus Di Afghanistan, <https://dunia.tempo.co/read/1544779/as-tunjuk-dua-wanita-jadi-utusan-khusus-di-afghanistan>, Diakses 7 Januari 2022

activities.<sup>68</sup> Apparently, the attitude was to attract international supports over the new Taliban government because currently, after gain supports as government with effective control, the girls over six grades are not allowed to go to school.<sup>69</sup>

During conflict, the Taliban regularly issued statements of responsibility on their website or through social media Twitter. They also released public statements on issues such as the protection of civilians and civilian objects, victim reports and answers to UNAMA reports claiming to have a victim data collection agency.<sup>70</sup> After the new government established, however, the Amnesty International reported that Survivors of gender-based violence abandoned following Taliban takeover.<sup>71</sup> The Taliban also claimed that they were implementing an internal disciplinary mechanism, as one of their agencies allegedly investigated cases of civilian victims to Military Courts and punished those who were guilty according to Sharia Law and also insisted on holding a reconciliation meeting with the families of the victim.<sup>72</sup> These statements remains uncertain until now especially with cases related to massive human rights violation against Hazaras.<sup>73</sup>

#### **4. People's support (people's approval to the government)**

The existence and integrity of the government certainly cannot be separated from the support of its people. One of the success factors of the Taliban group when they came to power from 1996 to 2001 was the huge support from the majority of the population, especially from ethnic Pashtuns and other conservative groups who had helped the Taliban group successfully seize the capital Kabul.<sup>74</sup> The Taliban's victory started from the many citizens' support for the group, even January 2, 2022 the Afghan people protested in Kabul and demanded the international community to recognize the government formed by the Taliban, namely the government of the Islamic Emirate.<sup>75</sup> According to the former Prime Minister of Afghanistan, Gulbuddin Hekmatyar, the leadership of the Taliban today could stop the bloodshed that had

<sup>68</sup> Mantan PM Afghanistan: Semua Kelompok Etnis Dukung Pemerintahan Taliban, <https://international.sindonews.com/read/519672/40/mantan-pm-afghanistan-semua-kelompok-etnis-dukung-pemerintahan-taliban-1629727686>, Diakses 7 Januari 2022

<sup>69</sup> Aljazeera, 22 March 2022, "The Taliban closes Afghan girls' schools hours after reopening", can be accessed at <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/23/taliban-orders-girls-schools-shut-hours-after-reopening>

<sup>70</sup> UNAMA & OHCHR, Afghanistan: Annual Report 2016: Protection of Civilians in Armed Conflict, 2017, hlm. 75

<sup>71</sup> The Amnesty International Report, "Afghanistan: Survivors of gender-based violence abandoned following Taliban takeover - new research", can be accessed at <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/afghanistan-survivors-of-gender-based-violence-abandoned-following-taliban-takeover-new-research/>

<sup>72</sup> UNAMA & OHCHR, op.cit.

<sup>73</sup> Human Rights Watch on World Report 2022, "Afghanistan: Events of 2021", can be accessed at <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/afghanistan>

<sup>74</sup> Rudiger Wolfrum & Christiane E. Philipp, Loc. cit., hlm. 567

<sup>75</sup> Warga Afghanistan Serukan Dunia Akui Pemerintah Taliban, <https://www.voaindonesia.com/a/warga-afghanistan-serukan-dunia-akui-pemerintahan-taliban/6378926.html>, Diakses 7 Januari 2022

been going on in Afghanistan and led the war-torn country out of the current crisis bringing peace and stability to a war-torn country and collectively work for its reconstruction and progress.<sup>76</sup> In term of supports, ideally, it could not only be gained from the majority, but also the minority and how the new government treat them. It was noted the new-Taliban-Afghanistan state failed to give protection to them.<sup>77</sup>

## **Conclusion**

By exploring the concept of security and trying to understand the international law in the case of ne-Taliban-Afghanistan state through normative judicial approach, it can be concluded that doing the security in the context of the new-Taliban-Afghanistan state and International law is meant to overcome the loopholes of human protection aspects. Considering the justification and/or application international law only can disadvantage human security, in this respect particularly minorities and vulnerable groups, and regional and international concern.

The practice in the New-Taliban Afghanistan state indicates that the lack of support to the minority and vulnerable group would induce the possibility of certain power to take into action for taking opportunity given under the principle of effective control doctrine, particularly in the context of people support. It would not be hard for the group to gain internal support as long as the majority of the people are supporting the group. The ability and willingness to fulfill obligations should also take into account the human security aspects, which relate to obligation to fulfill, respect, and protect human rights acknowledged under International Human Rights Law. As Afghanistan is the state party to Geneva Convention, it is relevant if Taliban should be responsible to the their actions for gaining powers. An activist views that it would be a grave mistake to recognize Taliban governance as the group demonstrated no changes in respecting minorities and vulnerable groups particularly women.<sup>78</sup> International community should start to develop human security engagement through a new international law of security and protection. This, therefore, suggests the consistency actions by member states at the UN, especially major powers like US and its allies, such as for what happened in Iraq,<sup>79</sup> otherwise the similar problems will occur repeatedly in the future and weakening the international system as it starts already in Ukraine.

## **Bibliography**

Aljazera, 22 March 2022, "The Taliban closes Afghan girls' schools hours after reopening", can be accessed at <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/23/taliban-orders-girls-schools-shut-hours-after-reopening>

---

<sup>76</sup> international.sindonews.com, Op. cit.

<sup>77</sup> Human Rights Watch, Ibid.

<sup>78</sup> Nilofar Sakhi. Loc. Cit.

<sup>79</sup> Gerry Simpson. (2005). "The War In Iraq And International Law". Melbourne Journal of International Law Vol 6: 1-30.

- Amaritasari, Indah. (2017). "Keamanan Nasional dalam Konteks Isu-isu Global Kontemporer: Sebuah Tinjauan Hubungan Internasional". *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol 3 No. 1. <https://doi.org/10.31599/jkn.v3i1.19>
- Annyssa, Bellal. *From Words To Deeds: A Research Of Armed Non-State Actor Practice And Interpretation Of International Humanitarian And Human Rights Norms*, Research Brief: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights & Geneva, 2019, hlm. 5-7
- Areas of Taliban Control In 2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979>, Diakses 5 Januari 2022
- Memetakan Kemajuan Taliban di Afghanistan
- Berrebi, Claude. 2009. "The Economics of Terrorism and Counterterrorism: What Matters and Is Rational-Choice Theory Helpful?", p. 160. In *Social Science for Counterterrorism: Putting the Pieces Together*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Baylis, John. "International and Global Security in the Post-Cold War Area"; on *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations Third Edition*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 300.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: P.T. Alumni, 2008, hlm. 80. 72
- Bosold, David & Werthes, Sascha. (2005). *Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences*. *International Politics and Society*. p. 86.
- Briscoe, Ivan, and Dr. Bibi Van Ginkel. (2013). *The Nexus between Development and Security: Searching for Common Ground in Countering Terrorism*. ICCT Policy Brief. The Netherland.
- Buzzan, Barry, Weaver O., and Wilde, JD., *Security: A New Framework Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher, London, 1998., p. 4.
- Coup in Egypt or Not? The Implications Under International Law", <http://www.tutufoundationusa.org/tag/effective-control-doctrine>, Diakses 2 September 2021
- DW. (2021). "Arrival of Afghan refugees in Uganda raises security concerns". DW. Last modified 2021. Accessed on 15 July 2022. <https://www.dw.com/en/arrival-of-afghan-refugees-in-uganda-raises-security-concerns/a-58979994>
- European Strategy and Policy Analysis System. (March 2015). 'Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?
- Evans and Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, the Penguin Group, London, 1998, hlm 490-491.
- Gary D Solis, *The Law of Armed Conflict International Humanitarian Law In War*, New York: Cambridge University Press, 2010, hlm. 22
- Huala Adolf, "Aspek-aspek Negara Dalam hukum Internasional", Jakarta: Rajawali Pers, 1996, hlm. 73-74
- Human Rights Watch on World Report 2022, "Afghanistan: Events of 2021", can be accessed at <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/afghanistan>

- ICRC, *International Humanitarian Law*, Inter-Parliamentary Union (IPU) and International Committee of the Red Cross (ICRC), 2016, hlm. 10
- Kreiger (ed), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, New York, 1993, hlm. 820-822.
- Kronologi Runtuhnya Pemerintah Afghanistan: Hengkangnya Pasukan As Hingga Jatuhnya Kabul Oleh Taliban, <https://www.kompas.com/global/read/2021/08/16/075549770/kronologi-runtuhnya-pemerintah-afghanistan-hengkangnya-pasukan-as-hingga?page=all>, Diakses 17 September 2021
- Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction To International Law (Seventh Revised Edition)*, New York: Routledge, 2002, hlm. 82
- Malcolm N. Shaw, *Hukum Internasional*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013, hlm. 445
- Mantan PM Afghanistan: Semua Kelompok Etnis Dukung Pemerintahan Taliban, <https://international.sindonews.com/read/519672/40/mantan-pm-afghanistan-semua-kelompok-etnis-dukung-pemerintahan-taliban-1629727686>
- Memetakan Kemajuan Taliban di Afghanistan, <https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979> Diakses 5 Desember 2022
- Menimbang Janji Taliban Kepada Masyarakat Internasional, [https://parstoday.com/id/news/world-i105016-menimbang\\_janji\\_taliban\\_kepada\\_masyarakat\\_internasional](https://parstoday.com/id/news/world-i105016-menimbang_janji_taliban_kepada_masyarakat_internasional)
- Muhnizar Siagian & Tiffany Setyo Pratiwi, "Narcoterrorism di Afghanistan: Keterlibatan Taliban dalam Ancaman Keamanan Non tradisional", *Jurnal ICMES*, Vol 2, No 2, 2018, hlm. 165
- Nye, J. S. (1992). *What New World Order?* *Foreign Affairs*, 71(2), 83-96. <https://doi.org/10.2307/20045126>
- Prof Berg, Bibi Van den. 2021. "Exploring, Understanding and Doing Interdisciplinary Education: A Three-Step Approach to guide Lecturers and Students through Interdisciplinary Analysis of Complex Security Challenges". *International Journal of Humanities Social Sciences and Education (IJHSSE)* Volume 8, Issue 6, June 2021, PP 20-29
- Ramcharan, Bertrand. 2015. "A New International Law of Security and Protection." *UN Chronicle*. Last modified 2015. Accessed on 10 July 2022. <https://www.un.org/en/chronicle/article/new-international-law-security-and-protection>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). *Dilemma's in a general theory of planning*. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Sakhi, Nilofar. (2021). "The Humanitarian and Human Security Crises in Afghanistan." *Mei@75 Peace Prosperity and Partnership*. Last modified 2021. Accessed on 15 July 2022. <https://www.mei.edu/publications/humanitarian-and-human-security-crises-afghanistan>
- Susanne Schmeidl. (2002). "(Human) Security Dilemmas: Long Term Implications of the Afghan Refugee Crisis." *Third World Quarterly* vol 23, No. 1: 7-29.
- Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm.



155

- Setiawan, Moh. Arief. *Hukum Humaniter Internasional*, [http://moch-ariief-fisip12.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-158426-Prinsip%20Hukum%20Internasional-Hukum%20Humaniter%20Internasional.html](http://moch-ariief-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-158426-Prinsip%20Hukum%20Internasional-Hukum%20Humaniter%20Internasional.html), Diakses 1 Oktober 2021
- Siapakah Kelompok Taliban, [https://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2009/06/090624\\_talibanhistory.shtml](https://www.bbc.co.uk/indonesian/indepth/story/2009/06/090624_talibanhistory.shtml), Diakses 19 September 2021
- Rudiger Wolfrum & Christiane E. Philipp, "The Status Of The Taliban: Their Obligations And Rights Under International Law", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol 6, 2002, hlm. 567
- Taliban announces new government in Afghanistan  
<https://www.aljazeera.com/news/2021/9/7/taliban-announce-acting-ministers-of-new-government>, Diakses 3 Januari 2022
- Taliban Dalam Analisis Hukum Internasional, <https://mediaindonesia.com/opini/430539/taliban-dalam-analisis-hukum-internasional>, Diakses 12 september 2021
- Taliban control of Afghanistan on the rise, US inspector says,  
<https://edition.cnn.com/2018/11/01/middleeast/afghanistan-report-taliban-gains-control-intl/index.html>
- Taliban Menguasai Wilayah Perbatasan Di Afghanistan, <https://dunia.tempo.co/read/1481627/taliban-menguasai-wilayah-perbatasan-di-afghanistan/full&view=ok>, Diakses 5 Januari 2022
- Tunjuk Dua Wanita Jadi Utusan Khusus Di Afghanistan, <https://dunia.tempo.co/read/1544779/as-tunjuk-dua-wanita-jadi-utusan-khusus-di-afghanistan>,  
Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 29
- United Nations (UN). (2009). *Human Security in Theory and Practice*. New York: United Nations.
- UNHCR. (2022). *Afghan Refugee Crisis Explained*. It can be retrived at <https://www.unrefugees.org/news/afghanistan-refugee-crisis-explained/>
- Warga Afghanistan Serukan Dunia Akui Pemerintah Taliban, <https://www.voaindonesia.com/a/warga-afghanistan-serukan-dunia-akui-pemerintahan-taliban/6378926.html>, Diakses 7 Januari 2022
- Yessi Juniar Rahmad, "Peran International Committee Of Red Cross (ICRC) Menangani Korban Konflik Bersenjata Internasional Di Afghanistan Tahun 2013-2016" *eJournal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol 7, No 1, 2019, hlm. 510
- Z.A Maulani, *Perang Afghanistan Perang Menegakkan Hegemoni Amerika Di Asia Tengah*, Jakarta: PT Delancang Seta, 2002, hlm. 9

# Promoting Digital Literacy for the Prevention of Risk Behavior in Social Media for Adolescents

Sugeng, Annisa Fitria, Adi Nur Rohman

sugeng@dsn.ubharajaya.ac.id

Fakultas Hukum  
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya  
Jl. Raya Perjuangan Marga Mulya, Bekasi Utara

## Abstract

*This article examines the internet and social media which are increasingly used by the public, especially among teenagers. Through digital technology, people are constantly connected to each other. Along with the rise of various risky behaviors and crimes that use information technology, both as a means and a target. Based on doctrinal studies, the results show that regulations related to information technology and the internet have not yet reached digital platform providers in creating a secure digital space. Sanctions and penalties for law violations and crimes are only intended for social media users. Efforts to create a safe and civilized digital space are carried out through policy breakthroughs, both at the ministry level and law enforcement agencies. The vulnerability of adolescents to threats in the digital space needs to be overcome with the support of the family as the smallest unit of society, through strengthening digital literacy. Digital skills are expected to improve youth's ability to use the internet and social media for productive and useful activities. Digital literacy policies for teenagers are not only the responsibility of the state, but also the community, educators, and families.*

**Keywords:** adolescents, risky behavior, digital literacy, digital skills

## Abstrak

*Artikel ini membahas tentang internet dan media sosial yang semakin intens digunakan oleh masyarakat, khususnya di kalangan remaja. Melalui teknologi digital, masyarakat saling terhubung satu sama lain secara konstan, seiring dengan maraknya berbagai perilaku berisiko dan kejahatan yang menggunakan teknologi informasi, baik sebagai sarana maupun sasaran. Berdasarkan studi doktrinal, hasil penelitian menunjukkan regulasi yang berkaitan dengan teknologi informasi dan internet belum menjangkau perusahaan penyedia platform digital dalam menciptakan ruang digital yang aman. Ancaman sanksi terhadap pelanggaran hukum dan kejahatan lebih diarahkan pada pengguna media sosial. Upaya untuk menciptakan ruang digital yang aman*

dan beradab dilakukan melalui terobosan kebijakan, baik di tingkat kementerian maupun lembaga penegak hukum. Kerentanan remaja terhadap ancaman di ruang digital perlu diatasi dengan dukungan keluarga sebagai unit terkecil masyarakat, melalui penguatan literasi digital. Kecakapan digital diharapkan dapat meningkatkan kemampuan remaja dalam memanfaatkan internet dan media sosial untuk kegiatan yang produktif dan bermanfaat.

**Kata kunci:** remaja, perilaku berisiko, literasi digital, kecakapan digital

## Introduction

Massive development of telecommunications infrastructure in various regions has supported the ease of connectivity between citizens and access to information. Positive impacts in various fields accompany internet users who continue to grow. Until early 2022, there were 204.7 million internet users in Indonesia. The number of users increased by around 1.03 %, compared to 2021, which was 202.6 million. In the last five years, the growth of internet users has increased constantly and accelerated internet penetration in the community to 73.7% of the total population<sup>1</sup>.

Through the development of digital infrastructure and network expansion, internet access costs are more affordable, and internet users are predicted to increase fantastically in the future. They enjoy interacting via *Facebook (Meta)*, *WhatsApp*, *YouTube*, *Twitter*, or *Instagram* and derive many benefits from it, such as strengthening social bonds and mutual understanding. On the other hand, teenagers' passion for social media can lead them to risky and dangerous behavior, not only for the perpetrators but also for society<sup>2,3,4</sup>. In various cases, social media is used to blaspheme, judge, demean and demean dignity, and slander others. Inevitably, social media is also often identified with the dissemination of fake news or hoaxes.

Risky behavior does not only occur among teenagers in Indonesia. This practice has become a concern for mankind in the world, especially if it is associated with important events such as elections, presidential elections, or regional head elections. Electoral democracy in some countries is confounded by rhetoric that is not based on facts. Politicians often influence society through irrational arguments and playing with collective sentiments, which in turn divides the cohesiveness of citizens<sup>5</sup>. The

<sup>1</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/23/ada-2047-juta-pengguna-internet-di-indonesia-awal-2022>, accessed on April 12, 2020.

<sup>2</sup> Buda G, Lukoševičiūtė J, Šalčiūnaitė L, Šmigelskas K. "Possible Effects of Social Media Use on Adolescent Health Behaviors and Perceptions". *Psychological Reports*. No. 124-3, (2021): 1031-1048. doi:10.1177/0033294120922481.

<sup>3</sup> Lael M Yonker, Shiyi Zan, BS, Christina V Scirica, MD, Kamal Jethwani, T Bernard Kinane. "Friending" Teens: Systematic Review of Social Media in Adolescent and Young Adult Health Care", *Journal of Medical Internet Research*, (Vol. 17, No. 1, 2015): 1-15.

<sup>4</sup> Damon Centola, "Social Media and the Science of Health Behavior", *Circulation*, (Vol. 127, Issue 21, 2013): 2135-2144.

<sup>5</sup> W. Akram, R.Kumar, "A Study on Positive and Negative Effects of Social Media on Society", *International Journal of Computer Sciences and Engineering*, (Vol. 5, Issue 10, 2017): 347-354.

issue of racial differences has become a daily staple in various media channels. Instead of being used to strengthen the role of civil society in responsible state governance, digital technology is often used to accelerate social segregation that undermines the integrity of the nation state.

When everything is digitally connected in the Internet of Things (IoT) the potential to bring benefits is often as great as the dangers that come with it. In this condition, information and communication technology (ICT) is not just a tool that makes our lives easier, but also has the potential to damage social order and civilization. In the digital age, we need to recognize that every click has serious legal and social implications. Each click can be a vote, approval, consumption, decision, expression of sympathy and antipathy, threat or forgiveness, concern or indifference. In this case, everyone needs to take a role in ensuring that digital technology is used as a means to strengthen responsible behavior.

The benefits of information technology for society are undeniable, as confirmed by several studies by experts, including in the field of education, for example, a study conducted by Yeboah and Eryilmaz. The use of information technology for education has an important role, especially for equal distribution of educational opportunities, improving the quality of education<sup>6,7</sup>. The influence of information technology on society has become a focus of study in recent years. Hage and Powers shows information technology changes society by shaking its “institutional roots”, namely the most basic interpersonal life at work and in the family. The role of relationships which are the foundation of social order has changed as these relationships diminish, due to the intensive use of ICT. On the other hand, various social conflicts have emerged along with the deepening of internet penetration in society<sup>8</sup>.

In addition, studies of social media on adolescent behavior have also attracted the attention of several researchers. According to Rifqi Agianto, Anggi Setiawati, and Ricky Firmansyah, this change in lifestyle and ethics is not always positive because some users have negatively affected. These changes occur because of an urge from oneself to do something as a result of seeing content on social media. The negative impact of social media for adolescents is a crisis of self-confidence, competition for luxurious life and unwillingness to accept reality. Some of the negative behaviors that accompany the use of social media among teenagers are hate speech, taking and spreading other people’s work without mentioning the source, spreading hoax information and containing elements of ethnicity, race, religion, and intergroup, pornography and violence<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Alex Kumi-Yeboah and Yanghyun Kim, “Exploring the Use of Digital Technologies from the Perspective of Diverse Learners in Online Learning Environments” *Online Learning Journal*, (Volume 24 Issue 4, December 2020): 42-61.

<sup>7</sup> Selami Eryilmaz, Hayati Adalar, and Abdullah Icinak, “E-Learning as a Teaching Strategy Actively Used in FÁTIH Project”, *European Journal of Educational Research*, (Volume 4, Issue 1): 38-47.

<sup>8</sup> Jerald Hage & Charles H. Powers. *Post-Industrial Lives: Roles and Relationships in the 21<sup>st</sup> Century*. Newbury Park, California: SAGE Publications, 1992: 27.

<sup>9</sup> Rifqi Agianto, Anggi Setiawati, dan Ricky Firmansyah, “Pengaruh Media Sosial Instagram

The influence of social media on risky behavior in adolescents is also shown through the research of Ilham Prisgunanto<sup>10</sup>, Erika Yohana Pakpahan, et. al<sup>11</sup>. In this research, they show a significant and significant effect on the intensity of the use of social media and fanaticism on consumptive behavior. Social deviance is increasing in anomie societies, when there is no strong correlation between expectations of success and the opportunity to realize these expectations. Changes in communication technology can also cause anomie in adolescents. Some of the impacts of technology include creating a depressed and isolated situation in social reality.

Complementing the results of research that has been carried out by other studies, this article aims to examine the role of the family in increasing digital literacy among adolescents as an effort to prevent risky behavior and the negative impact of social media. After the description of the background of the problem, the next section is the research methodology to describe the research methods used and show the use of secondary data, both primary and secondary legal materials. The next part of the article is a discussion consisting of sub-sections to elaborate on the results of the literature review and analysis. Furthermore, the closing of the article is presented in the conclusions and suggestions section.

## Research Methodology

Based on the description in the introduction, this research applies a normative juridical (doctrinal) method through a statutory approach and a conceptual approach. The research approaches are needed to review digital literacy regulations and policies and formulate appropriate policy concepts to increase awareness among adolescents about the importance of using the internet and social media safely and avoiding risky behavior.

The primary legal source used in this research is Law No. 19/2016 concerning Amendments to Law No. 11/2008 concerning Information and Electronic Transactions and Information Technology of the Republic of Indonesia No. 19/2014 concerning Handling Internet Sites with Negative Content.

Secondary legal sources are digital literacy policy documents issued by Communication and Information Technology, the Ministry of Education and Culture, and other related agencies, as well as research results in the form of books and relevant scientific articles. The primary legal source used in this research is Law No. 19/2016 concerning Amendments to Law No. 11/2008 concerning Information and Electronic Transactions. In doctrinal research, legal materials must be identified

---

Terhadap Gaya Hidup dan Etika Remaja", *Jurnal Teknologi Informasi dan Komunikasi*, Vol. 7, No. 2, 2020: 130-139.

<sup>10</sup> Ilham Prisgunanto, "Pengaruh Sosial Media Terhadap Tingkat Kepercayaan Bergaul Siswa", *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik*, Vol. 19 No. 2, 2015: 101-112.

<sup>11</sup> Shalika Fajrin Triananda, Dinie Anggraeni Dewi, Yayang Furi Furnamasari, "Peranan Media Sosial Terhadap Gaya Hidup Remaja", *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 5 No. 3, 2021: 9106-9110.

and understood in order to analyze the legal issues discussed. The results of the analysis are useful for making policy recommendations.

## **Discussion**

### **1. Conceptualization of Law and Information Technology**

As most scientific works, the study of law and technology requires an adequate theoretical basis to clarify some of the concepts needed in analyzing the legal and social phenomena of the use of technology in society. Legal theory is useful for solving basic legal problems<sup>12</sup>. Therefore, a legal theory cannot be separated from the environment in which the theory was born to answer the legal problems faced<sup>13</sup>.

Reflection on the impact of information and communication technology, internet, digital technology, social media, and various e-commerce applications on people's behavior also requires an appropriate conceptual framework. Mochtar Kusumaatmadja's thoughts on law as a means of community renewal are still relevant as a basis for understanding to analyze phenomena social media on adolescent behavior. According to Kusumaatmadja, the law is to maintain and maintain what has been achieved, through order in society<sup>14</sup>. This function is an essential factor when people are faced with digital technology, which not only provides convenience for human life, but is also a threat to the existence of the existing social order. Various regulations that exist today feel far behind compared to the progress of ICT and changes in people's social behavior.

The substance of the legal theory of development is the concept of law as a means of renewal and can lead to people's lives towards the goal of state life. This concept is based on the idea that order and order in society is the main requirement for national development. In addition, the law also functions as an instrument to direct people's lives towards the desired goal. In accordance with the current condition of society, the presence of a law that accommodates and facilitates the 4-C convergence is urgently needed. In its implementation, a strong authority is also needed to supervise and enforce the law in this field.

Until 1998, the Information and Communication Technology (ICT) sector was the domain of the central government. The rationale is that ICT controls people's lives, so it needs to be controlled by the state for the realization of national development goals. The era of monopoly by the central government through the telecommunications operating body ended in 1999, along with the issuance of Law

---

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum, Edisi Revisi*, Yogyakarta: Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2012: 3.

<sup>13</sup> Aaron Rappaport, "Justifying Jurisprudence: Reflections on The Purpose and Method of Legal Theory", *Mississippi Law Journal*, (Vol. 73, 2004): 572.

<sup>14</sup> M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?", *Undang: Jurnal Hukum*, (Vol. 1, No. 2, 2018): 364-392.



no. 36 of 1999 on Telecommunications (the Telecommunications Law, which came into force in 2000. In practical terms, the Telecommunications Law establishes guidelines for industry reform, including industrial liberalization, and facilitation of private telecommunications companies, as well as increasing transparency and fair competition<sup>15</sup>.

The enactment of the Telecommunications Law has had a broad impact on the government's ICT policy. The full control and monopolistic practice previously applied by the telecommunications operator boards (Telkom and Indosat) ended. The private sector plays a role in providing ICT infrastructure and services to the community, regardless of social conditions and geographic location. The government establishes a universal service obligation (USO) policy. This aspect is based on the idea that every party in a country has the right to get access to information. Initially, USO's obligations were stated in the Telecommunications Law, which required operators of telecommunications networks and services to contribute to the implementation of USO<sup>16</sup>.

USO obligations are also adopted in developed countries. The United States, for example, adopted USO in the Telecommunications Act of 1996, to ensure access for the public to high-speed internet access, at fair, reasonable, and affordable prices<sup>17</sup>. Currently, community activities cannot be separated from information technology that is connected to various other devices, and forms a convergence which includes Communication, Computing, Content, and Community (4C). This convergence forms a synergistic combination of data, voice, image, and video services that can be processed, stored, and shared over the same network. This integration provides convenience compared to previous technologies that work over separate networks. 4C convergence allows complex communications to be carried out efficiently and quickly because they use the same resource<sup>18</sup>. According to several sources, convergence is defined as<sup>19</sup>:

- a) Progressive integration of the value chains of the information and content industries into a single market and value chain based on the use of distributed digital technology;
- b) Progressive integration of different network platforms to deliver similar kinds of services and/or different services delivered over the same network platform.

<sup>15</sup> Widiyanto, *Kajian Kebijakan Teknologi Informasi dan Komunikasi*, Jakarta: ICJR, 2015: 9.

<sup>16</sup> Article 16 of the Telecommunications Law.

<sup>17</sup> Federal Communication Commission, "Universal Services".

<sup>18</sup> Francois Nel and Oscar Westlund, "Managing New(s) Conversations: The Role of Social Media in News Provision and Participation", *Handbook of Social Media Management, Media Business and Innovation*, Berlin: Springer, 2013: 180-181.

<sup>19</sup> Violeta Sima, Ileana Georgiana Gheorghe, Jonel Subi'c, and Dumitru Nancu, "Influences of the Industry 4.0 Revolution on the Human Capital Development and Consumer Behavior: A Systematic Review", *Sustainability*, (Vol. 12, 2020): 1-28.

The importance of mastering ICT in people's lives, so that skills in technology become new literacy in the guidelines for preparing higher education to equip students with the skills needed in the digital industrial era (industry 4.0). These skills include<sup>20</sup>:

- a) Data literacy, namely the ability to read, analyze, use data and information (big data) in the digital world;
- b) Technological literacy, namely the ability to understand how machines work, technology applications (coding, artificial intelligence, and engineering principles);
- c) Human literacy, namely the ability to understand humanities, communication, and design; and;
- d) Understanding of the signs of the industrial revolution 4.0.

The 4C convergence provides a wide potential to be utilized in improving people's welfare. However, in order to deal with the adverse effects of this technology, it is necessary to formulate a comprehensive and holistic arrangement. In the history of civilization, there has always been a paradox, namely on the one hand technology provides benefits, but on the other hand technology also presents threats and challenges to people's lives. Agile regulations and policies are needed not only to overcome the adverse effects of technology, but also to direct it to become a new enabler for economic growth, bureaucratic efficiency, social cohesiveness, and accelerated education through digital transformation. In the optics of development law theory, law is a means of community renewal<sup>21</sup>.

**Figure 1: What Happens in 1 Minute on the Internet?**



Sumber: <https://ec.europa.eu/>

<sup>20</sup> Paristiyanti Nurwardani, Panduan Penyusunan Kurikulum Pendidikan Tinggi di Era Industri 4.0, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, 2019): 22.

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, Bandung: Penerbit Alumni, 2006: 17.

Recently, mankind is in a digital era where all people and all things are connected to each other endlessly, as shown in figure 1. The picture clearly shows the behavior of everyday people. Almost without a break, every minute there are 695,000 shared via *Instagram*, there are 1.4 million users surfing on *Facebook*, 500 hours of content uploaded on *YouTube*, 200,000 users' tweets on *Twitter*, 5,000 *TikTok* content downloaded, and USD 1.6 billion people spend through e-commerce. If the growth of internet and social media users is growing steadily, then the statistics outlined above will spike in the not too distant future.

Information systems embody a different form of world apart from the real world, which is often referred to as the virtual world and disrupts conventional systems. In the transaction system, which originally used physical means, such as payments in currency and demand deposits. Currently, payment methods use wireless devices such as credit cards, debit cards, ATM cards, digital payment devices. Information and communication technology has also created an E-Commerce system that is integrated with electronic payment systems. This system uses several payment systems, namely, online credit cards, digital wallets, stored values, digital accumulating balances, and wireless payments.

The internet is a technological innovation of this century that is growing very fast. No Like any other technology, the role of the internet is crucial, enabling us to to search for, receive and share unlimited information and ideas, and promote economic development and development, and contribute to the progress of mankind as a whole. As a technology, the internet has helped a lot in daily activities, changed the way we work, studying, shopping, communicating, and various other activities. One of the breakthroughs of internet technology is the presence of social media, which is an application that allows people to connect one with others and share information with each other.

The main challenge of modern society today is the use of the internet and digital media, which not only provide benefits for users, but also open up opportunities for various problems. The lack of digital skills in the use of hardware and software has led to suboptimal use of digital media. Weak digital culture can lead to violations of citizens' digital rights. Low digital ethics has the opportunity to create an unpleasant digital space because there is a lot of negative content. Meanwhile, the vulnerability of digital security has the potential to leak personal data and digital fraud.

This article is intended to emphasize that the negative impacts of information technology can be overcome, even without the presence of adequate regulations. Instead, teenagers should be introduced to various digital technology devices to maximize their potential development. Regulatory weaknesses and legal vacuums can be offset by appropriate policy breakthroughs, as well as educator assistance and family support. In addition, public support for digital literacy also needs to be strengthened simultaneously at various levels of education

## 2. Developments and Categories of Social Media

Social media is an online media that allows users to easily connect, participate, share, and create content including blogs, social networks, wikis, forums, and virtual worlds<sup>22</sup>. Some of these types of social media are the most common forms used by people in the world<sup>23</sup>. Andreas Kaplan and Michael Haenlin define social media as a group of internet-based applications that build on ideological and technological foundations, and enable the creation and exchange of user-generated content<sup>24</sup>.

Along with the development of the internet and mobile phones, social media is also growing rapidly. All social media applications can be accessed easily via smartphones, and replace the role of conventional media<sup>25</sup>. In summary, the development of social media can be illustrated in table 1.

**Table 1. A Brief History of Social Media**

Year	Description
1978	Early invention of the bulletin board system that made it possible to connect with others using electronic mail, or upload software.
1995	The birth of the GeoCities site, which serves Web Hosting, which is a rental service for storing website data so that it can be accessed from anywhere. The emergence of GeoCities became a milestone for the establishment of other websites.
1997	The birth of the first social networking site, namely: sixdegree.co, which is considered better than the site classmates.com, which has existed two years earlier.
1999	The Blogger site appears, a site that allows you to create a personal blog.
2002	The establishment of the Friendster site, which became a phenomenal social networking site.
2003	Linkedin appears, a site that can be used as a social network and develop a career and business. This year also appeared MySpace.
2004	This year appeared Facebook, which is the most famous social networking site to date.
2005	A year after the founding of Facebook, Twitter emerged which is also popular among social media users.

<sup>22</sup> Mulugeta Deribe Damota, "The Effect of Social Media on Society", *New Media and Mass Communication*, (Vol.78, 2019): 7-11.

<sup>23</sup> Daniel Miller, et. AL, *How the World Changed Social Media*, London: UCL Press, 2016: 1

<sup>24</sup> Andreas Kaplan and Michael Haenlin, "Users of the World Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media", *Bussiness*, (Vol. 53, No. 1, 2015: 59-68.

<sup>25</sup> Hadiza Wada, "Professional versus Social Media: News Credibility and Impact", *RAIS Conference Proceedings*, (November 19-20, 2018): 252-256.

2009	Appears Whatsapp Messenger, which is an easy-to-use messaging service capable of sending messages in the form of text, images, videos, and songs.
2011	The birth of Google+, which is Google's social networking site.

Source: processed from various literatures.

As shown in table 1 above, in a short period of time various social media have emerged that are competing with each other to attract users all over the world. The lack of one social media will be the basis for the development of the next born social media. In general, social media has the characteristics, a) The message is conveyed not only to one user, but also to various users simultaneously b) Messages are sent freely, without going through a Gate Keeper, c) messages sent tend to be faster than other media, and d) message recipients can determine the interaction time.

Based on media theory, Kaplan and Haenlein classify social media into several categories, namely:<sup>26</sup>

- a) *Collaborative Project*  
Websites that allow users to change, add, or remove content on this website, for example, *Wikipedia*.
- b) *Blogs and Microblogs*  
This social media user can create content and express something, or criticize public policies that affect the public interest, for example, *Twitter*.
- c) *Content*  
These social media users can share media content with each other, such as videos, e-books, pictures, and others, for example, *YouTube*.
- d) *Social Networking Sites*  
This application allows users to connect with each other by creating personal information, for example, *Facebook*.
- e) *Virtual Game World (VGW)*

The virtual world allows users to live in real life in cyberspace. Just like Virtual Social World (VSW), which allows users to interact with each other, but VSW provides more freedom and activities that can be carried out are more directly related to human life in general, for example, *Second Life*.

The interest of social media users in Indonesia is constantly increasing in all categories of social media. As can be traced from the data of *HootSuite (We Are Social)*, it periodically examines users of *Instagram, Twitter, Facebook, Youtube, Pinterest, Whatsapp, Facebook Messenger, Line, Wechat (Weixin), QQ, Qzone, Tiktok, Sina Weibo, Reddit, Douban, Baidu Tieba, Skype, Snapchat, Viber, LinkedIn* and more. Based on the 2022 statistics, the total population of Indonesia are 274.9 million people. Of the total

<sup>26</sup> Andreas M. Kaplan and Michael Haenlein, "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media", *Business Horizons*, (2010) 53: 59-68.

population, around 202.6 (73.7%) are internet users, and there are 170 million (61.8%) active social media users. Some of the most used social media in sequence, namely: Youtube followed by 159.5 million users (93.8%); Whatsapp (149.1 million/87.7%); Instagram (147.2 million/86.6%); and Facebook (145.3 million/85.5 %) <sup>27</sup>.

### 3. Adolescents and Risky Behaviors in the Digital Age

Demographic data shows that adolescents have a large proportion of the population compared to the proportion of other age groups. With a proportion of more than a quarter of the world's population, youth are agents of change and can contribute to development <sup>28</sup>.

The government also recognizes the important role of youth as agents of change. This can be seen from the adoption of the recommendations of the Global Youth Forum, which was held in Bali, in 2012. The forum recommended the vision of young people around the world for their future, including Health, Education, work, family, youth rights, participation, and welfare <sup>29</sup>.

In the context of public health, basically, adolescents are the healthiest population group compared to other population groups, such as children under five years old (toddlers), mothers who have children under five (maternal), and elderly people (elderly). However, adolescents are a population group that is vulnerable to various risky behaviors that can damage physical and mental health <sup>30</sup>. This condition is because adolescence is a transition period, between children and adults, from school age to working age, as well as entering reproductive age <sup>31</sup>.

Risky behavior related to health even tends to continue until teenagers grow up, if they don't get serious attention. In his research, Viner shows that someone who engages in risky behavior as a teenager will have a higher tendency to drop out of school, commit crime, become addicted to alcohol, and become unemployed. Failure to maintain the health and social conditions of adolescents needs to be prevented by investing in these groups <sup>32</sup>. Although problems related to adolescents are not new, the development of the digital era has a major influence on adolescent problems,

<sup>27</sup> <https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital/>, accessed on 17 April 2022.

<sup>28</sup> Sawyer SM, Afifi RA, Bearinger LH, Blakemore SJ, Dick B, Ezech AC, Patton GC. "Adolescence: a foundation for future health". *Lancet*. 2012 Apr 28;379(9826):1630-40. doi: 10.1016/S0140-6736(12)60072-5. Epub 2012 Apr 25. PMID: 22538178.

<sup>29</sup> United Nation, Bali Global Youth Forum Declaration, International Conference on Population and Development Beyond 2014, Bali: 2012.

<sup>30</sup> Sales, Jessica M. and C Irwinjr. "A Biopsychosocial Perspective of Adolescent Health and Disease." (2013), <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Biopsychosocial-Perspective-of-Adolescent-Health-Sales-Irwinjr/97a3e8cb281eb1d3bf8bef170fadf94931128be8>.

<sup>31</sup> Johnson, M. K., Crosnoe, R., & Elder, G. H., Jr (2011). Insights on Adolescence from A Life Course Perspective. *Journal of research on adolescence: the official journal of the Society for Research on Adolescence*, 21(1), 273-280. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2010.00728.x>.

<sup>32</sup> Salam, R. A., Das, J. K., Lassi, Z. S., & Bhutta, Z. A. (2016). Adolescent Health Interventions: Conclusions, Evidence Gaps, and Research Priorities. *The Journal of adolescent health : official publication of the Society for Adolescent Medicine*, 59(4S), S88-S92. <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2016.05>.



including those related to their sexuality and risky behavior.

Ease of access to information as a result of the digital era has also influenced changes in the mindset and attitude of teenagers towards a problem. The internet and social media in the digital era are very synonymous with the lives of today's teenagers. Based on the type of negative content accessed by teenagers, including issues related to alcohol, pornography, LGBT, and bullying, and premarital sex<sup>33</sup>. Teenagers' behavior in accessing pornographic content is usually influenced by their peers. Attention to the massive issue of pornography in the digital era needs to be increased, because of its negative impact on the younger generation. A study shows that teenagers who read or watch pornography have a high tendency to have premarital sex<sup>34</sup>.

In another study also found that teenagers who have visited sites that display pornographic content have a higher tendency to engage in high-risk sexual behavior, such as having more than one sexual partner, and consuming alcohol and drugs during sex<sup>35</sup>. In another study also found that teenagers who have visited sites that display pornographic content have a higher tendency to engage in high-risk sexual behavior, such as having more than one sexual partner, and consuming alcohol and drugs during sex. discuss the issue of pornography with their parents and siblings, and discuss the issue more with their peers. Teenagers more often access media that presents pornographic information from social media (50.4%), the internet (38.7%), or television (34.7%)<sup>36</sup>. In fact, the role of the family is very important to fortify teenagers from the dangers of addiction to access pornographic content from digital media.

Risk behavior of teenagers also occurs in social life. This appears in the form of juvenile acquaintances such as bullying others (or being a victim of bullying) and teenagers being involved in brawls. However, there are not many data related to the tendency of representative bullying behavior. Some of them are, the Global School Health Survey (GSHS) from the Ministry of Health and the Violence Against Children Survey in Indonesia from the Ministry of Health Social. Bullying is an increasingly common problem among teenagers, even among younger age groups. Bullying is often carried out by older brothers and sisters in class. In addition, there is also a friend who bullies the youth of his age.

Bullying behavior among adolescents is influenced by the high exposure to violent behavior received either through social media, the family environment, or peers, so that children have the potential to become more aggressive, brave, like to

<sup>33</sup> Zainal Fatoni, dkk, *Remaja dan Perilaku Berisiko di Era Digital*, Jakarta: LIPI, 2020: 32.

<sup>34</sup> Manaf, M. R. A., Tahir, M. M., Sidi, H., Midin, M., Jaafar, N. R. N., Das, S., & Malek, A. M. A. (2014). Pre-marital sex and its predicting factors among.

<sup>35</sup> Braun-Courville, D. K., & Rojas, M, "Exposure to sexually explicit web sites and adolescent sexual attitudes and behaviors", *Journal of Adolescent Health*, (Vol. 45, 2, 2009)): 156-162.

<sup>36</sup> Yulina Eva Riany and Belinda Handayani, "Peer Attachment, Fathering, Social Media Use and Perception of Premarital Sexual Attitude among Teenagers", *Journal of Family Sciences*, (Vol. 05, No.02, 2020): 121-137.

fight, and seek social support to bully their peers or schoolmates. who are considered weaker and easier to oppress<sup>37</sup>. Adolescent victims of bullying tend to experience symptoms of somatization higher than other adolescents, and can even cause fear of going to school, so that they are ostracized by their friends. This has an impact on the development of youth potential in the future.

Several studies on bullying among adolescents took place in many countries. A report released by Unesco in October 2018 based on the Global School-based Student Healthy Survey (GSHS), which involved 144 countries revealed that around 16.1% of children have been victims of physical bullying<sup>38</sup>. Another study, the Student Report of Bullying released by the United States Department of Education in 2016 showed that about 20.8% of American students had been victims of bullying<sup>39</sup>. Then, the Indonesian Child Protection Commission (KPAI) noted that within a period of nine years (2011-2019), there were 37,381 complaints of violence against children. For bullying, both at school and on social media, there were 2,473 reports<sup>40</sup>.

Although bullying and cyberbullying are often similar in form and technique, they have some differences. Unlike traditional bullying, cyber bullying allows the perpetrator to hide his identity behind a computer. This anonymity makes it easier for perpetrators to attack victims without having to look at the victim's physical response. The influence of distance that electronic technology devices have on encouraging bullies to say and do things that are more cruel than what happens in traditional face-to-face bullying situations<sup>41</sup>.

Currently, the study of cyberbullying is often associated with incivility and cyber incivility, as well as a special study between cyber incivility and online disinhibition. According to Yurtkoru, cyberbullying is a form of impoliteness that is manifested in the area of technology and an instigator publishes rumors, misleading information, humiliates the victim, and spreads gossip<sup>42</sup>. Incivility is also present in cyberspace in a general context with the term cyber incivility which is defined as uncivilized behavior and comments that are manifested through information and communication technology, such as electronic mail and text messages<sup>43</sup>.

Cyberbullying is a type of bullying that is carried out through electronic media. Bullies can use e-mail, text messages, and pictures that are accessed from

---

<sup>37</sup> Rahmi Susanti, et. All., "Mapping School Bullying pada Anak di Kota Samarinda dengan EPI MAP", *JPH Recode*, Vol. 1, Issue 2, 2018: 90.

<sup>38</sup> Ihsana Sabriani Borualongo dan Erlan Gumilang, "Kasus Perundungan Anak di Jawa Barat: Temuan Awal Children's World Srvey di Indonesia: *Jurnal Ilmiah Psikologi*, Vol. 6, No. 1, 2019:15.

<sup>39</sup> *Ibid*:16.

<sup>40</sup> Tim KPAI, "Sejumlah Kasus Bullying Sudah Warnai Catatan Masalah Anak di Awal 2020, <https://www.kpai.go.id/publikasi/sejumlah-kasus-bullying-sudah-warnai-catatan-masalah-anak-di-awal-2020-begini-kata-komisioner-kpai>, accessed on April 17, 2022.

<sup>41</sup> Richard Donegan, "Bullying and Cyberbullying: History, Statistic, Law, Prevention and Analysis", *The Elon Journal of Undergraduate Research in Communications*, Vol. 3, No. 1, 2012: 33-34.

<sup>42</sup> E. Serra Yurtkoru dan Guler Islamoglu, "Incivility in Dital era: A Studi on Cyberbullying", *The European Proceeding of Social & Behavioral Science: 14<sup>th</sup> ISMC and 8<sup>th</sup> ICTIBM*, 2018: 60.

<sup>43</sup> Young Ah Park, et. Al., "Daily Cyber Incivility and Distress: The Moderating Roles of Resources at Work and Home", *Journal of Management*, Vol. 44, 2018: 2535.

mobile phones or computers. Web pages, blogs, chat room applications, or social networking sites, such as Twitter and Facebook. Besides that, cyberbullying is also known as cyber-harassment, especially when it involves adults. Price and Dalgesih stated that the most common forms of cyberbullying were called names (negative names), abusive comments, rumors spread, threatened physical harm, ignored or excluded, opinion slammed, online impersonation, sent using image, and image of victim spread<sup>44</sup>.

#### 4. Right to Digital Security

Various facilities are available to ensure every citizen is connected to the internet. Behind this convenience, there is a concern faced by users, namely a sense of security in cyberspace. Safe from hacking threats, acts of bullying, sexual violence, to surveillance. This concern is quite reasonable, considering the various cyber incidents that attack internet users in Indonesia. Microsoft report entitled: Digital Civility Index (DCI) 2020, placing Indonesia as a country with a high level of digital courtesy is at 29th out of 32 countries, as well as at the lowest position in the Southeast Asia Region<sup>45</sup>.

The rise of cases of child abuse today, has prompted Facebook to prepare new technology for prevention. Popo-up messages are one of the features that appear to people who are searching for information containing sexual abuse of children. Not only that, another warning also appears when someone shares child abuse content that is going viral with a more explicit message, that the content violates Facebook rules and there are legal consequences if the content is shared<sup>46,47</sup>.

The decisive action was exemplified by the Philippine government which issued court orders to 47 internet service providers (ISPs) who failed to block child pornography content. Under the Republic Act 9775 (Anti Child Pornography Act of 2009), ISPs are obliged to notify the Philippine Police (PNP) and National Bureau of Investigation (NBI) within a week of obtaining facts regarding any form of child pornography on their servers<sup>48</sup>. It's hard to get over the worry of letting a child access their child or social media without being supervised by their parents. One of the reasons is because there is no guarantee of the security of information and content

<sup>44</sup> Price dan Dalgesih, dalam Aida Zahrotunnisa, dan Udi Rosida Hijrianti, *Online Disinhibition Effect dan Perilaku Cyberbullying*, Prosiding Seminar Nasional dan Call Paper, Psikologi Pendidikan, 2019: 94.

<sup>45</sup> <https://news.microsoft.com/id-id/2021/02/11/microsoft-study-reveals-improvement-in-digital-civility-across-asia-pacific-during-pandemic/>, accessed on 17 April 2022.

<sup>46</sup> <https://www.engadget.com/facebook-child-exploitation-tools-185820944.html>, accessed on 17 April 2022.

<sup>47</sup> Chad M.S. Steel, Emily Newmana, Suzanne O'Rourkea, and Ethel Quaylea, "Technical Behaviors of Child Sexual Exploitation Material Offenders", *Journal of Digital Forensics, Security and Law*, (Vol. 17, 2022):1-15.

<sup>48</sup> Rappler, "NTC asks 47 internet providers to explain failure to block child porn", <https://www.rappler.com/nation/ntc-asks-internet-service-providers-explain-failure-block-child-pornography/>, accessed on 17 April 2022.

available on the internet. Currently, Australia is formulating the Online Safety Bill 2021, which contains six main themes, namely:<sup>49</sup>

- a) Cyberbullying schemes, to remove material that is harmful to children;
- b) Adult abuse schemes of cyberspace, to remove material that is harmful to adults;
- c) Image-based abuse schemes, to destroy intimate images that are shared without consent;
- d) Basic online security expectations for the Electronic Security Committee (*E-safety Commissioner*), to hold service providers accountable;
- e) Online content schemes to remove harmful material with take down authority; and
- f) Violent material blocking schemes, to block sites that publish such material.

Not only in the Philippines and Australia, India is also currently preparing regulations, namely, Intermediary Guidelines and Digital Media Ethics, which require social media companies to remove controversial content for no more than 36 hours, and specifically for pornographic content, only 24 hours are allowed<sup>50</sup>. In line with the efforts made by the Philippines, Australia and India, Russia has amended the Law on Personal Data No. 152-FZ, at the end of December 2020, which became effective on March 1, 2021. So far Russia has taken firm action against infringing platform providers, such as Twitter, Inc., which was found guilty by the Russian Communications Regulatory Agency (Roskomadzor), for failing to remove 2,862 uploads containing suicidal, pornographic and drug material since 2017 with a fine of 4 million rubles<sup>51</sup>.

Globally, the digital realm is like a realm that is difficult to reach by law. Not only media law, but also tax law, technology, and business competition. This causes serious problems in the national communication and information landscape. Global digital giants derive huge economic surpluses from social media users, without being responsible for the impacts on a national scale, without contributing significantly to the formation of a civilized public sphere.

For Indonesian context, currently, Indonesia has an Electronic Information and Transaction Law (UU ITE), so far the Act has not reached social media companies that allow their platforms to be filled with harmful negative content. Criminal acts regulated in the ITE Law are regulated in nine articles, namely Articles 27 to 35. In these nine articles, 17 forms of criminal acts are formulated. All sanctions against

---

<sup>49</sup> Online Safety Bill 2021 No. 2021, A Bill for an Act relating to online safety for Australians, and for other purposes.

<sup>50</sup> Ministry of Electronic and Information Technology, Intermediary Guidelines and Digital Media Ethics, Government of India, Govt Notifies IT Rules, 2021.

<sup>51</sup> Reuters, "Russia accuses Twitter of breaking law by failing to delete content", <https://www.reuters.com/article/us-russia-twitter-idUSKCN2AT1R7>, accessed 17 April 2022.

negative content are intended for users only. At a time when people's digital literacy is still low, the news of social media users being punished for violating the ITE Law becomes endless daily news, which is generally ensnared with article 27 paragraph (1), concerning the prohibition of distributing, transmitting, or making accessible electronic information or electronic documents in the form of content that violates decency.

In recent years, this issue has been provided for through various regulations and letters issued by the Ministry of Communication and Information, as well as the Ministry of Law and Human Rights. These regulations and policies seek to comprehensively accommodate the operationally required arrangements for platform provider companies in providing services, applications, and digital content; licensing and legal status of digital platform companies; protection of internet users' personal data; the responsibility of the e-commerce site service provider company and its users; procedures for administering digital systems; and mechanisms for closing problematic content and copyright infringement in the digital realm.

As a first step, regulations and policies at the ministry level need to be appreciated. However, in several respects, these arrangements need to be increased to the level of the law to produce a more comprehensive, legitimized regulatory formulation accompanied by stricter sanctions. Several regulations and circulars at the ministry level regarding digital issues, namely:

- a) Letter of the Minister of Communication and Information Technology No. 3/2016 concerning the Provision of Application Services and/or Content Through the Internet;
- b) Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 7/2018 concerning Electronically Integrated Business Licensing Services in the Communication and Informatics Sector;
- c) Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 20/2016 concerning Personal Data Protection in Electronic Systems;
- d) Letter of the Minister of Communication and Information Technology No. 5/016 concerning Limitations and Responsibilities of Platform Providers and Merchants Through Electronic Systems in the Form of User Generated Content;
- e) Joint Regulation of the Minister of Law and Human Rights and the Minister of Communication and Information No. 14/2015 and No. 26/2015 concerning Implementation of Content Closure and/or User Access Rights Violation of Copyright and/or Related Rights in Electronic Systems;
- f) Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 19/2014 concerning Handling Internet Sites with Negative Content; and
- g) Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 36 of 2014 concerning Procedures for Registration of Electronic System Operators.

In February 2021, the Directorate of Cyber Crimes at the National Police's Criminal Investigation Agency (Bareskrim) carried out a soft launch of the Virtual Police, as a form of preventing the spread of hoax content, hate speech, and information about racial intolerance. This effort was continued by sending 21 virtual alerts to accounts that uploaded negative content. Virtual Police is a new step for the National Police contained in Circular No. SE/2/112021 concerning Ethical Culture Awareness to realize a Clean, Healthy and Productive Indonesian Digital Space.

## **5. Strengthening the Role of Family and Digital Literacy for Adolescents**

The social and family environment has a major influence on the lives of adolescents. Globalization and advances in information and communication technology (ICT) have a significant impact on family life in Indonesia, especially families with teenagers. As a person's social unit in society, the family is an association. However, with the advancement of ICT, youth access to information from outside has become very easy and massive. In some cases, information obtained from outside is often different from the values and norms that are instilled by the family. This condition is a challenge for every family. The role of the family, especially parents, becomes very important, especially with regard to teenagers.

Several studies show the importance of communication and relationships between parents and adolescents, related to a healthy life. In addition, other aspects that are often given are socio-demographic background and housing patterns<sup>52</sup>. In the case of narcotics abuse, there is a strong relationship between the disharmony of the relationship between adolescents and their parents. Parents who communicate and instill family rules and values, and involve their children in family decision-making, tend to be more resistant to the temptation to use illegal drugs<sup>53</sup>.

A study conducted by Noller and Calla, found that of the 14 topics studied in communication between parents and children, adolescents preferred to talk to mothers compared to fathers<sup>54</sup>. The influence of globalization and the advancement of ICT has contributed greatly to the lives of young people. Compared to their parents or grandparents, thereby widening the intergenerational gap. If in the past teenagers obeyed their parents without requiring much explanation, then in this globalization and digital era, parents are required to provide more explanations and often have to negotiate with their children, to overcome problems in interacting. Strengthening the role of the family is also needed in fostering a healthy and productive attitude in the use of the internet and social media.

---

<sup>52</sup> Rosenthal, D., Senserrick, T., & Feldman, S, "A typology approach to describing parents as communicators about sexuality", *Archives of Sexual Behavior*, Vol. 30, No. 5, 2001: 463-482.

<sup>53</sup> Brianna Johnson, Duane McBride, Gary Hopkins, and Sara Pepper, "An Examination of Parent-Child Relationships and Teen Substance Use: A Brief Report", *Journal of Child & Adolescent Substance Abuse*, Vol. 23, 2014: 210-216.

<sup>54</sup> Patricia Noller and Victor Callan, *The Adolescent in The Family*, New York: Routledge, 2016): 41.



The challenges faced by teenagers and their parents in interacting are increasingly complex. In the past, communication was only done face-to-face, telephone or sending letters. Currently, communication uses mobile phones, via SMS, *Whatsapp*, *Skype*, and others. On the one hand, digital devices facilitate communication, but on the other hand, these technologies reduce the intensity of face-to-face communication, because they are replaced by short and limited communications that often lead to misunderstandings.

Various studies show the importance of government policy factors to strengthen the role of families in improving the quality of life of teenagers in the digital era. Efforts to maintain adolescent health are mandated in Law No. 36/2009 concerning Health (*Health Law*), namely Articles 136 and 137. In essence, the government, local government, and the community are responsible for maintaining adolescent health so that they grow and become productive adults, both socially and economically. Some policies and programs have been formulated by relevant ministries and institutions, but the results of the study show that the official programs for *Youth Family Development*, *Family Planning Villages*, *Youth Information and Counseling Centers*, *Youth Posyandu*, *Youth Care Health Centers*, are not widely known by teenagers<sup>55</sup>. This condition is due to the lack of socialization at the regional level related to the program. Given the complexity of the problems related to youth and the role of the family, then a holistic, comprehensive, and integrated approach is needed and can be implemented at the city/district level.

The breakthrough efforts made by ministries and agencies to complete the lack of regulation in overcoming the problems faced by youth in the digital era, not only need to be appreciated, but also need community support, and the role of the family as a unit that supports people's social life. Since 2020, the Ministry of Communication and Informatics has issued the policy of the National Digital Literacy Movement, which is being held in 34 provinces. This policy refers to "*A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills, 2018*". The digital literacy program is an acceleration of national digital transformation, especially in developing digital human resources. This national program aims to increase public awareness and knowledge to face changes and challenges, in particular to develop the digital potential of the national economy, which is predicted to reach USD 124 billion in 2025.

To achieve the goals set by the government, the digital literacy program targets 50 million Indonesians, covering 20,000 trainings, 514 cities/districts. Strengthening digital skills among youth includes four frameworks, namely: a) *Digital Skills*, b) *Digital Safety*, c) *Digital Ethics*, and d) *Digital Culture*.

---

<sup>55</sup> Fatoni, Z, Situmorang, A., Seftiani, S & Prasetyaputra, P, *Keluarga dan Perilaku Berisiko Remaja Kota Medan Terkait Seksualitas di era Globalisasi*, Laporan Penelitian, Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, LIPI, 2016.

### 1) *Digital Skills*

Basically, digital literacy is defined as the ability to use internet and digital media. In this framework, the proficiency of digital media users is measured by their ability to perform digital media mediation in a productive manner. Legally, a similar definition is formulated in Article 1 paragraph (2) of the Regulation of the National Cyber and Crypto Agency (BSSN) No. 3/2021 concerning the Implementation of Media Literacy and Cyber Security Literacy, namely, media literacy is an activity to improve the ability to access, research, evaluate and create information. in various forms.

Internet users who have good digital literacy skills are not only able to operate tools, but are also able to use digital media responsibly. National Cyber and Crypto Agency (BSSN), formulates five basic literacy competencies consisting of: a) Ability to manage information data; b) Communication and collaboration, c) Content creation, d) Digital security; and e) Participation and action<sup>56</sup>.

Information data management is the ability to access and evaluate data/information carefully. Communication and collaboration is the ability to communicate and collaborate ethically with other internet users. Meanwhile, content creation is the ability to edit and produce content for a good cause. Digital security is the ability to protect privacy and security from various digital threats. While participation and action is the ability to use digital media to be empowered and have value together. The five competencies were formulated as a framework for improving digital media literacy and cybersecurity competencies in Indonesia. BSSN developed a guide that targets teenagers, as well as social media users in general from various professions, such as, teachers, lecturers, activists, journalists, state civil apparatus and other professions.

### 2). *Digital Safety*

Digital space security is one of the main elements of the utilization and development of the digital ecosystem. The existence of digital talent who is able to protect themselves in the digital space, as well as realizing innovations that can maintain the security of the digital space is urgent. The expansion of digital infrastructure, followed by the adoption of new technologies, and the completion of a digital transformation roadmap requires adequate regulatory and funding support. Cases related to digital security that occur quite often include fraud and account theft that occur on various digital service platforms. Some of strategies have actually been carried out by digital service providers, such as providing a two-way authentication feature to suggesting to always log out and change passwords regularly. Various

---

56 Zainuddin Muda Z. Monggilo, Novi Kurnia, Indriyatno Banyumurti, Panduan Literasi Media Digital dan Keamanan Siber: Muda, Kreatif, dan Tangguh di ruang Siber, Direktorat Pengendalian Informasi, Investigasi, dan Forensik Digital – BSSN, 2020: 5.

socializations to distrust tantalizing links are also frequently announced. However, cases of digital crimes targeting individuals often occur.

In general, digital security can be interpreted as a process to ensure that the use of digital services, both online and offline, can be carried out safely and comfortably<sup>57</sup>. Digital security issues have arisen since the first internet was born. Its nature that connects users directly and globally makes data security a serious concern because automatic user data security controls are in the hands of each internet user. This digital security is further complicated when digital interactions involve not only adults who are more mature psychologically. Digital Interaction not infrequently involve children and the elderly who are classified as vulnerable users.

Digital security literacy is intended to provide guidance and understanding, to improve individual abilities in recognizing the importance of digital security, recognizing risk factors in the digital world, patterning various potentials and threats that usually arise in digital life and applying digital literacy skills to be able to support media activities. digital safe and convenient. The five digital security competencies include: a) *Digital device security*, b) *Digital identity security*, c) *Beware of digital fraud*, d) *Understanding digital track records*, and e) *Understanding digital security for children*. For digital protection competencies, the emphasis is focused on functional skills of digital service fund equipment. Meanwhile, for other aspects of competence, it is directed not only to functional skills, but also to critical skills.

### 3) *Digital Ethics*

In the digital era, there are two categories of ethics, namely, traditional ethics and contemporary ethics. Traditional ethics is offline ethics concerning old procedures, habits, and culture which are the collective agreement of each community group, thus showing what is appropriate and inappropriate as a guide for attitudes and behavior of community members.

While contemporary ethics is electronic and online ethics concerning procedures, habits, and culture that have developed due to technology that allows wider and global socio-cultural interaction. In the context of the digital space, ethical literacy is intended to increase knowledge and understanding related to behavioral considerations that are filled with awareness, responsibility, integrity (honesty), and virtue values<sup>58</sup>. Whether it's in terms of governance, interacting, participating, collaborating, and transacting electronically.

Digital media that tends to be instantaneous often makes users do something with it 'without realizing it' completely. Digital media that is very potentially manipulative, easy, and provides enormous content tempts its users to act dishonestly. Copyright

<sup>57</sup> John Sammons and Michael Cross, *The Basics of Cyber Safety: Computer and Mobile Device Safety Easy*, Cambridge: Syngress, 2016: 1.

<sup>58</sup> Amy Cicchino, et al., "Digital Ethics in ePortfolios: Developing Principles, Strategies, and Scenarios", *International Journal of ePortfolio*, Volume 11, Number 1, 67-82.

infringement, plagiarism, manipulation, are examples of integrity issues. Through strengthening awareness of digital ethics, social media users are expected to be able to master the following.<sup>59</sup>

- a) Knowing the importance of applying ethics in the internet;
- b) Knowing the various community standards that exist on each social media platform;
- c) Understand what should and should not be uploaded when using social media and other digital tools;
- d) Knowing the types of information that contain hoaxes, hate speech, pornography, bullying, and other negative content;
- e) Knowing how to interact, participate, and collaborate in the digital space according to ethical rules and applicable regulations;
- f) Understand the various regulations that apply when interacting, participating, and collaborating in the digital space;
- g) Knowing the types of interactions and electronic transactions in the digital space in accordance with applicable regulations; and
- h) Understand how to interact and transact electronically safely in the digital world.

In the end, understanding digital ethics encourages social media users to create and enforce etiquette, guidelines for appropriate attitudes, and are able to develop critical thinking and attitudes in understanding various types of digital data and information. Thus, verifying electronic information is also one of the skills that must be possessed by social media users.

#### 4) *Digital Culture*

The internet is a primary need for everyone in the world, including the people of Indonesia. As one of the countries located in the Asia Pacific region, Indonesia is a country with a young population among the countries in the world. The freedom of access to information can affect the mindset in a person. One of the challenges of today's society is its ability to digest incoming information from the surrounding environment. The ability to clearly understand positive information that enters a person is influenced by character education.

The role of the family needs to be increased to develop character education that can influence people's way of thinking in utilizing all information flows. Thus, it can reinforce cultural values that can be applied in everyday life. Digital skills in accessing and processing information must be in accordance with content that is beneficial for self-development, positive intelligence, and participating in creating a

---

<sup>59</sup> Frida Kusumastuti dan Santi Indra Astuti, *Modul Etis Bermedia Digital*, Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2021: 12.

meaningful digital space for shared life.

Advanced and sophisticated digital transformation provides many benefits for developments in various aspects of life. Social media users who have digital literacy skills are not only able to operate tools, but are also able to use digital media responsibly, in line with attitudes and behaviors that uphold the values of Pancasila and Bhinneka Tunggal Ika.

Both of them become a strong foundation in socializing in the community both face-to-face and through activities in the network (online).

Adolescents must have a strong mentality and have principles in carrying out their activities. Awareness of all parties in providing the best participation for the nation and state in various matters that support humans to become social and cultured humans in the digital world. In addition to the role of the family, digital culture literacy among teenagers requires community support, opinion leaders, educators, and facilitators in the community.

The development of digital technology has reached all aspects in terms of business, economy, entertainment, transportation and even in the process of learning activities at school. The negative side of the development of the digital world, is the misuse of technological developments. Many users take advantage of technological developments to do evil things such as theft, robbery, or fraud.

## **Conclusion**

The presence of today's digital society makes it possible to participate in everything.

Internet technology with various social media platforms has become a public sphere for the community and has become the most effective, inexpensive and massive means of communication. The digital transformation that has two sides. Besides accelerating opportunities for efficiency and accelerating new economic growth, digital technology can also pose a serious threat to society. Therefore, their resilience in cyberspace is increasingly being challenged when internet use begins to be intrusive into personal lives which can have an impact on health problems, especially mental health. Due to its comprehensive and complex nature, digital literacy competence at a more advanced level is absolutely necessary.

The current regulations have not been effective in reaching and controlling social media platform provider companies that contain negative content. To overcome these shortcomings, policy breakthroughs from relevant agencies and support from stakeholders are needed. On the other hand, the role of the family also needs to be strengthened to support digital literacy policies for teenagers. Digital skills are expected to be able to provide provisions for teenagers to use the internet and social media in carrying out both as students and as citizens.

## References

### Books

- Fatoni, Zainal, dkk, *Remaja dan Perilaku Berisiko di Era Digital*, Jakarta: LIPI, 2020.
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2012).
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Penerbit Alumni, 2006.
- Kusumastuti, Frida dan Santi Indra Astuti, *Modul Etis Bermedia Digital*, Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2021.

### Journals

- Agianto, Rifqi, Anggi Setiawati, dan Ricky Firmansyah, "Pengaruh Media Sosial Instagram Terhadap Gaya Hidup dan Etika Remaja", *Jurnal Teknologi Informasi dan Komunikasi*, (Vol. 7, No. 2, 2020).
- Akram, W., R.Kumar, "A Study on Positive and Negative Effects of Social Media on Society", *International Journal of Computer Sciences and Engineering*, (Vol. 5, Issue 10, 2017).
- Aulia, M. Zulfa. "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?", *Undang: Jurnal Hukum*, (Vol. 1, No. 2, 2018).
- Borualongo, Ihsana Sabriani dan Erlan Gumilang, "Kasus Perundungan Anak di Jawa Barat: Temuan Awal Children's World Survey di Indonesia.", *Jurnal Ilmiah Psikologi*, Vol. 6, No. 1, 2019.
- Brianna Johnson, Duane McBride, Gary Hopkins, and Sara Pepper, "An Examination of Parent-Child Relationships and Teen Substance Use: A Brief Report", *Journal of Child & Adolescent Substance Abuse*, Vol. 23, 2014.
- Buda G, Lukoševičiūtė J, Šalčiūnaitė L, Šmigelskas K. "Possible Effects of Social Media Use on Adolescent Health Behaviors and Perceptions". *Psychological Reports*. No. 124-3, (2021): 1031-1048. doi:10.1177/0033294120922481.
- Braun-Courville, D. K., & Rojas, M, "Exposure to sexually explicit web sites and adolescent sexual attitudes and behaviors", *Journal of Adolescent Health*, (Vol. 45, 2, 2009).
- Cicchino, Amy, *at, al.*, "Digital Ethics in ePortfolios: Developing Principles, Strategies, and Scenarios", *International Journal of ePortfolio*, Volume 11, Number 1.
- Centola, Damon. "Social Media and the Science of Health Behavior", *Circulation*, (Vol. 127, Issue 21, 2013).
- Chad M.S. Steel, Emily Newmana, Suzanne O'Rourkea, and Ethel Quaylea, "Technical Behaviours of Child Sexual Exploitation Material Offenders", *Journal of Digital Forensics, Security and Law*, (Vol. 17, 2022).
- Damota, Mulugeta Deribe. "The Effect of Social Media on Society", *New Media and Mass Communication*, Vol. 78, 2019.



- Donegan, Richard. "Bullying and Cyberbullying: History, Statistic, Law, Prevention and Analysis", *The Elon Journal of Undergraduate Research in Communications*, Vol. 3, No. 1, 2012.
- Eryilmaz, Selami, Hayati Adalar, and Abdullah Icinak, "E-Learning as a Teaching Strategy Actively Used in FATIİH Project", *European Journal of Educational Research*, (Volume 4, Issue 1).
- Hage, Jerald & Charles H. Powers. *Post-Industrial Lives: Roles and Relationships in the 21<sup>st</sup> Century*. Newbury Park, California: SAGE Publications, 1992).
- Kaplan, Andreas and Michael Haenlin, "Users of the World Unite! The Challenges and Opportunitias of Social Media", *Bussiness*, Vol. 53, No. 1, 2015.
- Johnson, M. K., Crosnoe, R., & Elder, G. H., Jr (2011). Insights on Adolescence from A Life Course Perspective. *Journal of research on adolescence : the official journal of the Society for Research on Adolescence*, 21(1), 273–280. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2010.00728.x>.
- Manaf, M. R. A., Tahir, M. M., Sidi, H., Midin, M., Jaafar, N. R. N., Das, S., & Malek, A. M. A. (2014). Pre-marital sex and its predicting factors among Malaysian youths. *Comprehensive Psychiatry*, 55 (SUPPL. 1), S82-S88. <https://doi.org/10.1016/j.comppsy.2013.03.008>.
- Ministry of Electronic and Information Technology, *Intermediary Guidelines and Digital Media Ethics*, Government of India, Govt Notifies IT Rules, 2021.
- Miller, Daniel, et. al., *How the World Changed Social Media*, London: UCL Press, 2016.
- Monggilo, Zainuddin Muda Z., Novi Kurnia, Indriyatno Banyumurti, *Panduan Literasi Media Digital dan Keamanan Siber: Muda, Kreatif, dan Tangguh di ruang Siber*, Direktorat Pengendalian Informasi, Investigasi, dan Forensik Digital - BSSN, 2020.
- Nel, Francois and Oscar Westlund, *Managing New(s) Conversations: The Role of Social Media in News Provision and Participation*, *Handbook of Social Media Management, Media Business and Innovation*, (Berlin: Springer, 2013).
- Nurwardani, Paristiyanti. *Panduan Penyusunan Kurikulum Pendidikan Tinggi di Era Industri 4.0*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, 2019).
- Patricia Noller and Victor Callan, *The Adolescent in The Family*, New York: Routledge, 2016).
- Park, Young Ah Park, et. al., "Daily Cyber Incivility and Distress: The Moderating Roles of Resources at Work and Home", *Journal of Management*, Vol. 44, 2018.
- Prisgunanto, Ilham. "Pengaruh Sosial Media Terhadap Tingkat Kepercayaan Bergaul Siswa", *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik*, (Vol. 19 No. 2, 2015).
- Rappaport, Aaron. "Justifying Jurisprudence: Reflections on The Purpose and Method of Legal Theory", (Vol. 73, 2004).
- Riany, Yulina Eva and Belinda Handayani, "Peer Attachment, Fathering, Social Media Use and Perception of Premarital Sexual Attitude among Teenagers",

- Journal of Family Sciences*, (Vol. 05, No.02, 2020): 121-137.
- Rosenthal, D., Senserrick, T., & Feldman, S, "A typology approach to describing parents as communicators about sexuality", *Archives of Sexual Behavior*", Vol. 30, No. 5, 2001: 463-482.
- Salam, R. A., Das, J. K., Lassi, Z. S., & Bhutta, Z. A. (2016). Adolescent Health Interventions: Conclusions, Evidence Gaps, and Research Priorities. *The Journal of adolescent health : official publication of the Society for Adolescent Medicine*, 59(4S), S88-S92. <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2016.05.006>.
- Sawyer SM, Afifi RA, Bearinger LH, Blakemore SJ, Dick B, Ezech AC, Patton GC. Adolescence: a foundation for future health. *Lancet*. 2012 Apr 28;379(9826):1630-40. doi: 10.1016/S0140-6736(12)60072-5. Epub 2012 Apr 25. PMID: 22538178.
- Sima, Violeta, Ileana Georgiana Gheorghe, Jonel Subi´c, and Dumitru Nancu, "Influences of the Industry 4.0 Revolution on the Human Capital Development and Consumer Behavior: A Systematic Review", *Sustainability*, (Vol. 12, 2020).
- Susanti, Rahmi, et. al., "Mapping School Bullying pada Anak di Kota Samarinda dengan EPI MAP", *JPH Recode*, Vol. 1, Issue 2, 2018: 90.
- Sammons, John and Michael Cross, *The Basics of Cyber Safety: Computer and Mobile Device Safety Easy*, Cambridge: Syngress, 2016.
- Tim KPAI, "Sejumlah Kasus Bullying Sudah Warnai Catatan Masalah Anak di Awal 2020, <https://www.kpai.go.id/publikasi/sejumlah-kasus-bullying-sudah-warnai-catatan-masalah-anak-di-awal-2020-begini-kata-komisioner-kpai>,
- Triananda, Shalika Fajrin, Dinie Anggraeni Dewi, Yayang Furi Furnamasari, "Peranan Media Sosial Terhadap Gaya Hidup Remaja", *Jurnal Pendidikan Tambusai*, (Vol. 5 No. 3, 2021).
- Widianto, Kajian Kebijakan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Jakarta: ICJR, 2015.
- Wada, Hadiza. "Professional versus Social Media: News Credibility and Impact", *RAIS Conference Proceedings*, (November 19-20, 2018).
- Kumi-Yeboah, Alex and Yanghyun Kim, "Exploring the Use of Digital Technologies from the Perspective of Diverse Learners in Online Learning Environments" *Online Learning Journal*, (Volume 24 Issue 4 - December 2020).
- Yonker, Lael M, Shiyi Zan, BS, Christina V Scirica, MD, Kamal Jethwani, T Bernard Kinane. "Friending" Teens: Systematic Review of Social Media in Adolescent and Young Adult Health Care", *Journal of Medical Internet Research*, (Vol. 17, No. 1, 2015).
- Yurtkoru, E. Serra dan Guler Islamoglu, "Incivility in Dital era: A Studi on Cyberbullying", *The European Proceeding of Social & Behavioral Science: 14<sup>th</sup> ISMC and 8<sup>th</sup> ICTIBM*, 2018: 60.
- Zahrotunnisa, Aida dan Udi Rosida Hijrianti, Online Disinhibition Effect dan Perilaku Cyberbullying", *Prosiding Seminar Nasional dan Call Paper*, Psikologi Pendidikan.

## Online

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/23/ada-2047-juta-pengguna-internet-di-indonesia-awal-2022>

<https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital/>

Sales, Jessica M. and C Irwinjr. "A Biopsychosocial Perspective of Adolescent Health and Disease." (2013), <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Biopsychosocial-Perspective-of-Adolescent-Health-Sales-Irwinjr/97a3e8cb281eb1d3bf8bef170fadf94931128be8>.

<https://news.microsoft.com/id-id/2021/02/11/microsoft-study-reveals-improvement-in-digital-civility-across-asia-pacific-during-pandemic/>,

Holt, "Facebook is Testing More Tools to Combat Child Exploitation", <https://www.engadget.com/facebook-child-exploitation-tools-185820944.html>,

Reuters, "Russia accuses Twitter of breaking law by failing to delete content", <https://www.reuters.com/article/us-russia-twitter-idUSKCN2AT1R7>,

Rappler, "NTC asks 47 internet providers to explain failure to block child porn", <https://www.rappler.com/nation/ntc-asks-internet-service-providers-explain-failure-block-child-pornography/>

## Regulation

Law No. 36/1999 concerning Telecommunications.

Law Number 19/2016 concerning Amendments to Law No. 11/2008 concerning Information and Electronic Transactions.

Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 7/2018 concerning Electronically Integrated Business Licensing Services in the Communication and Informatics Sector.

Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 20/2016 concerning Personal Data Protection in Electronic Systems.

Joint Regulation of the Minister of Law and Human Rights and the Minister of Communication and Information No. 14/2015 and No. 26/2015 concerning Implementation of Content Closure and/or User Access Rights Violation of Copyright and/or Related Rights in Electronic Systems.

Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 19/2014 concerning Handling Internet Sites with Negative Content.

Regulation of the Minister of Communication and Information Technology No. 36 of 2014 concerning Procedures for Registration of Electronic System Operators.

Letter of the Minister of Communication and Information Technology No. 3/2016 concerning the Provision of Application Services and/or Content Through the Internet.

Letter of the Minister of Communication and Information Technology No. 5/016 concerning Limitations and Responsibilities of Platform Providers and Merchants Through Electronic Systems in the Form of User Generated Content;

**Peran Digitalisasi Pelaku UMKM (Usaha Mikro  
Kecil dan Menengah) dalam mendukung Ketahanan  
Ekonomi di Masa Pandemi Covid-19 :  
Studi Kasus Pada Pedagang Kaki Lima (PKL) di  
Lima Wilayah DKI Jakarta**

*(The Role of Digitalization UMKM (micro, small and  
medium enterprises) in Supporting Economic Resilience  
during the Covid-19 Pandemic: A Case Study on the mobile  
street traders (PKL) in Five DKI Jakarta Regions)*

**Elisabeth Ratu Rante Allo, Arthur Josias Simon  
Runturambi, Margaretha Hanita**

Program Doktoran Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia  
e-mail : elisabethratuukm@gmail.com

***Abstract***

*This study aims to analyze the role of digitalization in Micro, small and medium enterprises (MSME), the mobile street traders (pedagang kaki lima/ PKL) in order to have economic resilience that has an impact on national security. The approach taken is a quantitative method using primary data from a sample of 1409 street vendors in the 2021 DKI Jakarta PKL masterplan study spread across five areas of DKI Jakarta. The survey results show that street vendors, especially in the DKI Jakarta area, are still not optimally utilizing the marketplace in the form of digitizing online marketing. Further steps are needed regarding this problem for street vendors that involve all stakeholders, not from the DKI Jakarta Provincial Government but also from other banking and private parties in realizing the role of digitizing street vendors which has an impact on national resilience in the economic sector.*

**Keywords:** *economic resilience; covid-19; digitization; street vendors; DKI Jakarta*

***Abstrak***

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa mengenai peran digitalisasi pada UMKM yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL) agar memiliki ketahanan ekonomi yang berdampak pada ketahanan nasional. Pendekatan yang dilakukan adalah metode kuantitatif dengan menggunakan data primer dari sampel yang diperoleh sebanyak 1409 orang PKL pada kajian masterplan PKL DKI Jakarta tahun 2021 yang tersebar di lima wilayah DKI Jakarta. Hasil survey menunjukkan bahwa PKL khususnya pada daerah DKI Jakarta masih belum*

*optimal memanfaatkan marketplace dalam bentuk digitalisasi pemasaran secara online. Diperlukan langkah lebih lanjut mengenai permasalahan ini terhadap PKL yang mana melibatkan seluruh stakeholder tidak hanya dari pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta namun juga dibutuhkan pihak lain seperti Perbankan dan Swasta dalam merealisasikan peran digitalisasi terhadap PKL yang mana memiliki dampak pada ketahanan secara nasional dalam sektor ekonomi.*

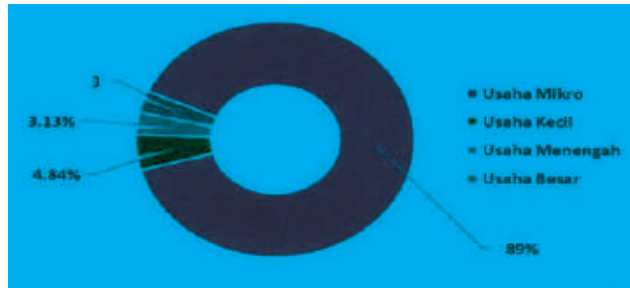
**Kata Kunci :** ketahanan ekonomi; covid-19; digitalisasi; pedagang kaki lima; DKI Jakarta

## **Pendahuluan**

Usaha mikro kecil menengah (UMKM) memiliki peran yang vital dalam menggerakkan ekonomi rakyat dan berimbas pada perekonomian nasional. Dalam kesehariannya, UMKM sangat menyatu dengan masyarakat terkait pemenuhan kebutuhan hidup dan barang – barang yang dibutuhkan sehari hari, dengan harga yang terjangkau dan mudah dijumpai. Jumlah UMKM berdasarkan data BPS SUSENAS 2018 ada 99% dari total jumlah sektor usaha. Hal ini membuat UMKM tampil sebagai penyelamat perekonomian nasional terutama saat resesi nasional, krisis moneter, bahkan pada saat pandemi COVID 19 saat ini. UMKM tidak terlepas dari bonus demografi yang ada di negara kita. Merujuk pada data BPS, rasio kelompok usia produktif di Indonesia akan terus bertambah dari 67,4% di tahun 2010 dengan jumlah penduduk 237,6 juta menjadi 69,7% yang diperkirakan akan terjadi pada tahun 2025. Saat ini Indonesia tengah menikmati bonus demografi sebanyak 63,82 juta pemuda / usia produktif. Jumlah tersebut mencakup  $\frac{1}{4}$  dari total penduduk di Indonesia saat ini, sehingga jika dikaitkan dengan UMKM maka akan berdampak besar pada pendapatan nasional jika usia produktif tadi dapat menjadi pelaku usaha yang masuk dalam UMKM. Berdasarkan data dari Kementerian Koperasi dan UMKM (2020)<sup>1</sup>, penyerapan tenaga kerja oleh UMKM sangat berkontribusi besar pada pengurangan jumlah pengangguran sebesar 97%. Hal ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

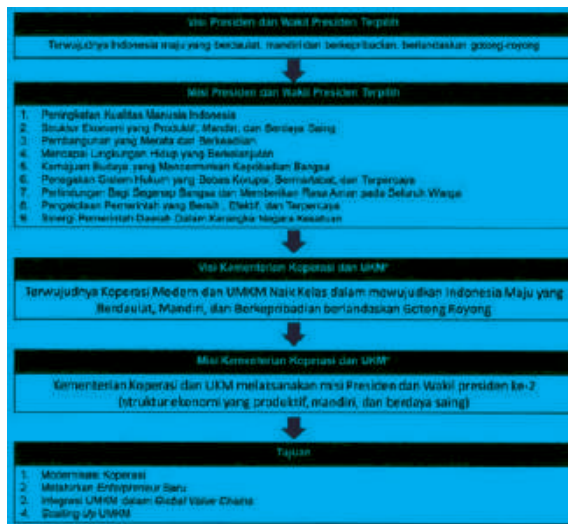
---

<sup>1</sup>. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia, "Rencana Strategis Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Tahun 2020 – 2024," *Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia*, (2020): 25.



Gambar 1. Kontribusi Penyerapan Tenaga Kerja

UMKM merupakan ekonomi yang berbasis kerakyatan dimana pemerintah menunjukkan keseriusan mendukung potensi ini dengan memberikan berbagai bantuan, pelatihan, serta pendampingan bagi pelaku UMKM berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UMKM. UMKM memberi kontribusi pada produk domestik bruto sebanyak 61,07% sebagai pendapatan non migas. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Koperasi dan UKM sudah mencanangkan UMKM dalam visi dan misi nasional sesuai keterangan berikut :



Gambar 2. Visi Misi UMKM 2020 – 2024

Seperti kita ketahui bersama, pandemi COVID 19 membuat seluruh aspek kehidupan melemah dan melambat termasuk pelambatan sektor ekonomi UMKM di Indonesia. Banyak UMKM yang gulung tikar karena mengalami penurunan penjualan, kesulitan pemodal, hambatan distribusi, sulitnya memperoleh bahan baku, turunnya produksi, serta maraknya pemutusan hubungan kerja untuk pekerja dan buruh yang berpengaruh pada perekonomian nasional. Dari semua aspek usaha berdasarkan kelompok dan omsetnya, pelaku UMKM-lah yang paling adaptif dan



bertahan di masa sulit. Pandemi COVID-19 membuat daya beli masyarakat menurun dan berdampak pada pelaku UMKM. Selain itu dengan adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar / PSBB dan Lockdown yang diberlakukan pemerintah sebagai upaya mengurangi penyebaran virus COVID-19 membuat kesulitan bergerak dan berusaha. Oleh karena itu sektor UMKM yang belum beradaptasi secara digital akhirnya menutup secara paksa usahanya. Kondisi ini berbeda dengan UMKM yang memanfaatkan marketplace untuk melayani permintaan pelanggan melalui aplikasi online. Berdasarkan data yang ada di Kementerian Koperasi dan UMKM Tahun 2020, baru 16% pelaku UMKM masuk ekosistem ekonomi digital. Angka ini sangat jauh sekali dari para pelaku UMKM di negara tetangga maupun negara maju lainnya.

UMKM di Indonesia sebagian besar memiliki karakteristik informal, tidak berbadan hukum, tanpa pencatatan keuangan, dijalankan dengan modal dan keahlian yang terbatas serta pemanfaatan teknologi yang masih sangat sederhana. Sebagian besar UMKM belum menggunakan internet dan komputer serta belum menjalin kemitraan dengan pihak ketiga (belum naik kelas). Jika dilihat dari kontribusi UMKM berdasarkan PDB mencapai 61,07% tersebut belum sebanding dengan kuantitas pelaku UMKM, begitu juga total nilai ekspor yang masih rendah, yaitu 14,37%. Hambatan yang dihadapi antara lain :

1. Sumber daya manusia; banyak yang tidak bersekolah; belum mengikuti pelatihan; minimnya pengetahuan tentang manajemen bisnis yang baik; belum memikirkan strategi ekspansi bisnis; belum memiliki mentor bisnis sehingga sulit dalam mengembangkan bisnisnya.
2. Produksi dan pemasaran; UMKM yang Go Internasional masih sangat dikit; kreativitas dan inovasi produk masih rendah; mengalami kesulitan barang dan jasa, belum memaksimalkan pemasaran secara online, serta belum dan banyak yang sadar mengenai branding akan produk dan usaha yang dipasarkan.
3. Pembiayaan; minimnya modal usaha membuat sulit mencapai omset yang tinggi, belum dioptimalkannya koperasi simpan pinjam untuk akses modal usaha UMKM.
4. Kelembagaan; jumlah UMKM di Indonesia sebagian besar masih belum berbadan usaha (98,68%).

Pengembangan Koperasi dan UMKM dilakukan dengan pendekatan komunal atau berkelompok atau ber-cluster berdasarkan sentra produksinya secara variatif sesuai karakteristik dan level UMKM. UMKM sendiri masuk dalam rantai pasok global (Global Value Chain), dengan strategi :

1. Perluasan akses pasar
2. Meningkatkan daya saing
3. Pengembangan kewirausahaan
4. Akselerasi pembiayaan dan investasi
5. Kemudahan dan kesempatan berusaha serta koordinasi lintas sektor.

Komoditas unggulan yang dijadikan prioritas program pengembangan UMKM

mencangkup : 1) pariwisata, 2) home décor, 3) kuliner, 4) fashion, 5) ekonomi kreatif, 6) perikanan / peternakan, dan 7) perkebunan. Selama masa pandemi kondisi ini diubah dengan penyesuaian komoditas sesuai permintaan masyarakat. Ada 2 kelompok UMKM jika ditinjau dari potensinya, yaitu potensial loser dan potensial winner. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 3 berikut :



**Gambar 3.** Potensial Losers dan Potensial Winners UMKM.

Kementerian Koperasi dan UMKM berusaha mendukung pertumbuhan ekonomi melalui sektor ini dengan beberapa kegiatan yaitu :

1. Digitalisasi Koperasi dan UMKM
2. Pembangunan koperasi yang terintegrasi
3. Pembangunan trading house
4. Pembangunan sentra pemasaran produk UMKM di daerah
5. Pengembangan database UMKM.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, maka pada penelitian ini penulis bertujuan membahas tentang peran digitalisasi pada UMKM agar memiliki ketahanan ekonomi yang berdampak pada ketahanan nasional. Pembahasan kali ini bertujuan untuk melihat sejauhmana peran digitalisasi pada pelaku UMKM dalam hal ini Pedagang Kaki Lima (PKL) sejumlah 1409 orang yang ada di 5 (lima) wilayah DKI berdasarkan kajian penyusunan Masterplan PKL DKI di tahun 2021.

## **Digitalisasi dan Tantangan UMKM di Masa Pandemi Covid-19**

### **1. Kondisi dan Permasalahan UMKM Saat ini**

Permasalahan yang klasik dan terjadi hingga saat ini dalam pengembangan UMKM mencakup :

1. Bidang Manajemen
2. Organisasi
3. Teknologi
4. Permodalan
5. Operasional

6. Teknik di Lapangan
7. Keterbatasan akses pasar
8. Kendala perizinan
9. Biaya non teknis di lapangan yang sulit dihindari

Dari kesembilan permasalahan tersebut yang paling besar kontribusi permasalahan ada di permodalan, disusul pemasaran, serta bahan baku. Klasifikasi UMKM dapat dilihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel 1. Klasifikasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Ukuran Usaha	Kekayaan Bersih	Hasil Penjualan Tahunan
Mikro	Maksimum Rp50 juta	Maksimum Rp300 juta
Kecil	> Rp50 juta s.d. Rp500 juta	> Rp300 juta s.d. Rp2,5 miliar
Menengah	> Rp500 juta s.d. Rp10 miliar	> Rp2,5 miliar s.d. Rp500 miliar

Sumber : Kementrian Koperasi dan UKM (2020)

Pandemi COVID 19 yang mewabah hampir 2 tahun lebih hingga saat ini berdampak pada kehidupan sehari-hari masyarakat baik individu maupun secara institusional. Penyebaran virus ini membuat perekonomian tidak stabil, banyak perusahaan gulung tikar, adanya sistem lockdown dari pemerintah membuat masyarakat sulit bergerak dan mencari nafkah sehingga digitalisasi merupakan salah satu alternatif untuk mendukung mengatasi masalah tersebut di masa sulit ini. Masyarakat saat ini telah memasuki era digital sehingga pemanfaatan digitalisasi oleh pelaku UMKM saat memberi peluang untuk bertahan dan mengembangkan usahanya. UMKM menjadi salah satu tulang punggung bangsa ini, namun masih saja sebagian besar belum memanfaatkan layanan digital / masih konvensional.

Sebagian besar UMKM yang belum memanfaatkan digitalisasi marketplace sudah tentu belum memanfaatkan secara optimal layanan ini. Sebagian besar pelaku UMKM masih meminjam modal dari kerabat, keluarga, jika terpaksa dari koperasi dan sebagian kecil memanfaatkan akses perbankan. Hal ini dapat dipahami karena sebagian besar UMKM tidak memiliki agunan yang cukup untuk dijadikan jaminan ke bank. Penelitian yang dilakukan oleh Oktavina dan Maria (2021) menyimpulkan bahwa digital marketing terhadap kinerja keuangan UMKM dapat membantu kegiatan usaha mereka dalam kegiatan bertransaksi juga mempromosikan produk / jasa para pelaku UMKM<sup>2</sup>. Digitalisasi memiliki dampak positif signifikan dalam meningkatkan penjualan serta memperluas pangsa pasar terutama pada kelompok masyarakat yang belum mengenal produk / jasa yang dimiliki pelaku UMKM ini melalui sosial media.

<sup>2</sup> Octavina, LA dan Maria, RR, "Digitalisasi UMKM, Literasi keuangan, dan Kinerja Keuangan : Studi pada Masa Pandemi Covid-19," *Journal of Business and Banking* 11, no.1 (May-October 2021): 73-92.

## **2. Peran Digitalisasi pada UMKM**

Dunia bisnis sangat dinamis dan rentan terpengaruh oleh perubahan jaman terutama kaitannya dengan perubahan teknologi. Dalam berbisnis ada 2 pilihan yang pertama cara konvensional dan yang kedua cara modern dengan memanfaatkan teknologi. Teknologi (Internet of Things / IOT) adanya IOT sebenarnya merupakan kebutuhan di era disruptif ini namun sebagian besar UMKM belum mengoptimalkan kemudahan yang diciptakan karena perkembangan teknologi. Sejatinya diharapkan IOT menjadi sarana pendukung pelaku ekonomi kreatif dan UMKM dalam mengembangkan bisnis dan memasarkan produk / jasa<sup>3</sup>.

Sudah terbukti bahwa UMKM memiliki resiliensi / ketahanan yang sangat adaptif dari waktu ke waktu seiring krisis ekonomi bahkan hingga saat pandemi saat ini untuk bertahan. Kemampuan adaptasi ini merupakan keunggulan yang dimiliki UMKM dalam menggulirkan roda perekonomian rakyat dan berdampak pada roda perekonomian masyarakat. Digitalisasi tidak hanya terkait dengan usaha dan aspek ekonomi saja, namun mampu mengurangi risiko pelaku UMKM baik material maupun non material dengan adanya fitur - fitur yang dikembangkan pada setiap aplikasi dengan menggunakan online. Permasalahannya ialah banyak pelaku UMKM yang belum paham dalam menggunakan akses ini dan juga banyak yang memiliki pemahaman bahwa digitalisasi identik dengan keruwetan sehingga mereka masih saja menggunakan cara konvensional. Untuk itu perlu pendampingan dan pelatihan agar upaya pelaku UMKM dan ekonomi kreatif ini dapat berkembang terutama di masa pandemi COVID hingga sekarang.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pandemi COVID-19 memaksa pelaku UMKM untuk adaptif dan mulai bertransformasi ke ranah usaha digital. Selain itu pelaku UMKM juga harus beradaptasi menggunakan berbagai aplikasi pendukung termasuk platform keuangan digital. Transformasi digital pada masa pandemi ini berhasil membantu UMKM mengembangkan usahanya terbantu aspek pasar, pemodal, serta aspek memperoleh bahan baku. Upaya pengembangan UMKM digital harus dibantu oleh peran pemerintah dan koperasi UMKM<sup>4</sup>. Hal ini dapat dipahami sebagian besar UMKM masih memerlukan bimbingan, pendampingan, serta pemodal dari pemerintah dan dinas terkait.

## **Profil dan Kondisi UMUM PKL di Masa Pandemi Covid-19**

Pembatasan sosial berskala besar / PSBB yang diterapkan hampir di seluruh wilayah Indonesia telah mengubah perilaku UMKM dan konsumen untuk memanfaatkan sarana online. Hal ini terjadi pada pola transaksi dan sangat bermanfaat pada UMKM yang bertahan dengan beralih ke pemasaran online. Adanya

---

3. Arrizal, NZ and S. Sofyantoro, "Pemberdayaan Ekonomi Kreatif dan UMKM di Masa Pandemi Melalui Digitalisasi," *Jurnal Pemerintahan, Pembangunan dan Inovasi Daerah* 2, no. 1, (June 2020): 39-48.

4. Arianto B, "Pengembangan UMKM Digital di Masa Pandemi Covid-19," *ATRABIS: Jurnal Administrasi Bisnis* 6, no. 2 (December 2020): 242.

peningkatan pemanfaatan jalur digital pada saat pandemi merupakan bentuk adaptasi transformasi usaha dengan memanfaatkan teknologi digital. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh LIPI (2020), pelaku UMKM yang masih bertahan dengan penjualan konservatif / offline banyak mengalami penurunan lebih dari 75%. Oleh karena itu platform digital ini sangat membantu pelaku UMKM bertahan.

Pandemi COVID-19 yang melanda banyak negara termasuk Indonesia telah membawa perubahan aktivitas keseharian termasuk para pelaku UMKM. Mereka yang menggunakan dan mengelola media digital lebih memiliki ketahanan dan daya adaptasi untuk bertahan dan memperluas pasar di era sulit ini. Berdasarkan penelitian sebelumnya, adanya pendampingan pelatihan dengan memanfaatkan media digital diharapkan mampu meningkatkan kemampuan penyusunan konten yang menarik, promosi, melalui Instagram, Facebook WhatsApp, GrabFood/Go-Food, Tokopedia dan platform lainnya<sup>5</sup>. Hasil kegiatan menunjukkan bahwa pelatihan dan bimbingan yang diberikan memberikan dampak positif bagi para pelaku usaha dengan adanya peningkatan pengetahuan tentang media digital, peningkatan pengetahuan berbagai media yang dapat digunakan dan adanya peningkatan keterampilan dalam penggunaan dan pengelolaan media digital dalam branding.

### **Profil Usaha, Market Place dan Digitalisasi PKL di DKI Jakarta**

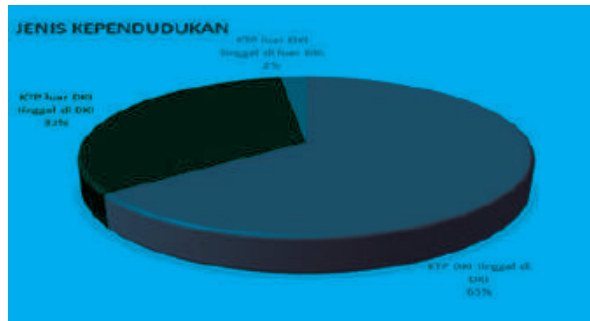
Merujuk pada hasil survey kajian Masterplan PKL di DKI Jakarta (2021), maka dapat dilihat bahwa belum semua PKL memanfaatkan teknologi digital / pemasaran online. Hal ini dapat dilihat dari hasil statistik deskriptif survey pada 1409 orang PKL di 5 wilayah DKI Jakarta. Survey ini dilakukan pada periodel Juli hingga Agustus 2021, dan merupakan data primer dari hasil turun lapang. Sebagian besar PKL adalah migran yang sudah lama menetap di DKI Jakarta, dan pada kondisi pandemi banyak PKL memilih jenis usaha kuliner, terutama makanan siap saji. Hal ini dapat dipahami bahwa di masa pandemi ruang gerak masyarakat terbatas, sementara dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat membeli melalui online. Pada pembahasan ini akan membahas aspek pendapatan PKL ditinjau dari status kependudukan, omset dagang, jenis usaha, sarana dalam menjalankan usaha, modal yang dibutuhkan, kondisi ekonomi ditinjau dari tabungan, pemanfaatan marketplace online, manfaat yang diperoleh dengan bergabung marketplace online selama masa pandemi Covid-19.

Merujuk pada Gambar 4. yang merupakan hasil statistik deskriptif dari data primer dengan hasil survey 1409 orang pedagang PKL di 5 wilayah DKI Jakarta kecuali Kepulauan seribu, maka terlihat bahwa 65% PKL memiliki KTP DKI dan tinggal di DKI. Sebagian besar mereka adalah pendatang. Namun, sudah lebih dari

---

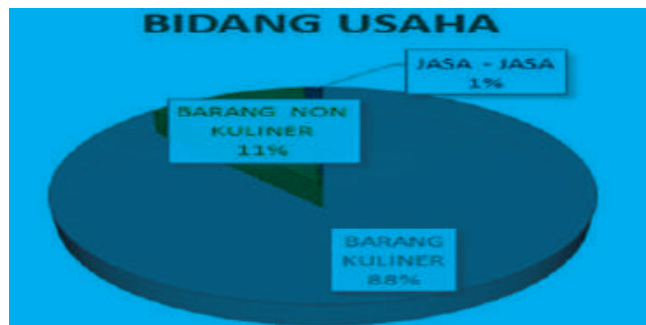
5. Raharja, S.J. and Sari, UN, "Pengembangan Usaha UMKM di Masa Pandemi Melalui Optimalisasi Penggunaan dan Pengelolaan Media Digital," Jurnal Kumawula 4, no.1 (April 2021): 108-123.

5 tahun tinggal di DKI Jakarta, sehingga menjadi warga DKI (migran risen). 33% PKL memiliki KTP luar DKI namun tinggal di DKI, sedangkan sisanya KTP luar DKI dan tinggal di luar DKI sebesar 2% namun mereka berdagang di DKI.



Gambar 4. Status Kependudukan PKL

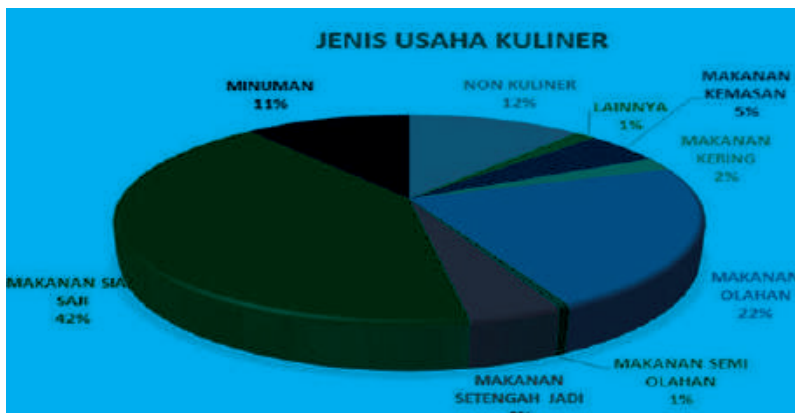
Berdasarkan bidang usaha PKL di masa pandemi, sebagian besar berjualan barang kuliner (88%), sedangkan sisanya yaitu 11% berjualan barang non kuliner dan 1% menyediakan jasa (jasa tambal ban, jasa servis, dll). Hal ini dapat dilihat pada Gambar 5. berikut :



Gambar 5. Bidang Usaha PKL

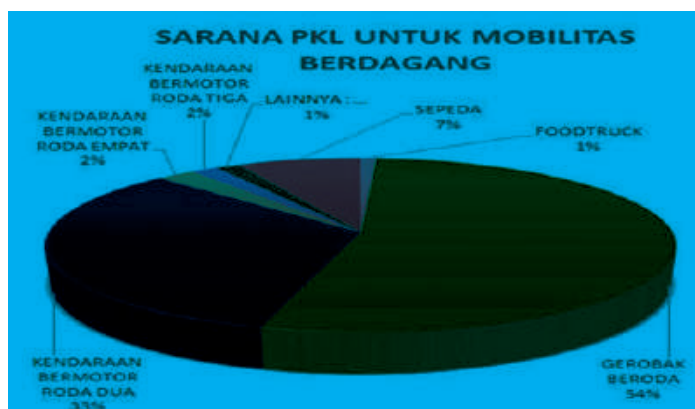
Pada masa pandemi ini PKL sebagian besar berjualan kuliner dengan jenis makanan siap saji (42%). Hal ini dapat dimaklumi bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar/PSBB yang diperlakukan pemerintah DKI Jakarta mengubah pola belanja masyarakat ke hal yang lebih praktis (beli makanan siap saji/makanan jadi) secara online. Selebihnya, makanan olahan yang sudah setengah jadi memiliki proporsi sebesar 22% yang dapat dilihat pada Gambar 6. Hal ini terjadi karena proses penyesuaian adaptasi masyarakat di era normal baru, karena pada masa pandemi semua ingin praktis termasuk dalam penyajian makanan yang sudah diolah, serta jenis lainnya adalah makanan kering, kemasan, minuman, dan lainnya.





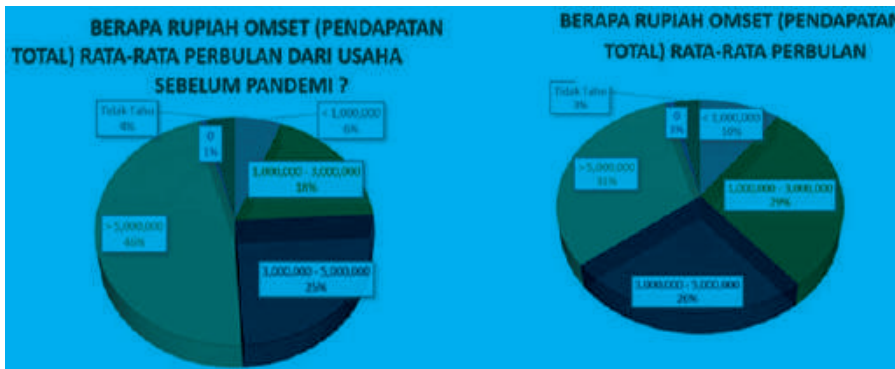
Gambar 6. Jenis Usaha Kuliner PKL

Sebagian besar PKL dalam menjalankan usahanya menggunakan gerobak beroda dua sejumlah 54%, disusul dengan kendaraan bermotor roda dua sebanyak 33%. Selebihnya ada yang menggunakan roda 3, sepeda, food truck, dan lainnya. Kondisi ini dapat dilihat pada Gambar 7. berikut :



Gambar 7. Sarana Berdagang PKL

Berdasarkan dua kondisi yang berbeda ditinjau dari omset PKL pada Gambar 8., maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar mengalami penurunan omset yang diperlihatkan adanya pergeseran interval jumlah omset sebelum pandemi 46% berada di kisaran >Rp5.000.000, menjadi 31% saat pandemi. Penurunan omset pada kelompok pertama tersebut bergeser ke kisaran dibawahnya yaitu antara Rp3.000.000-5.000.000, yang semula 25% menjadi 26%. Sebagian PKL juga mengalami penurunan omset ke kelompok dibawahnya, yaitu kisaran Rp1.000.000-3.000.000. Dengan demikian, terlihat nyata bahwa pandemi covid memberikan pukulan telak secara ekonomi kepada PKL.



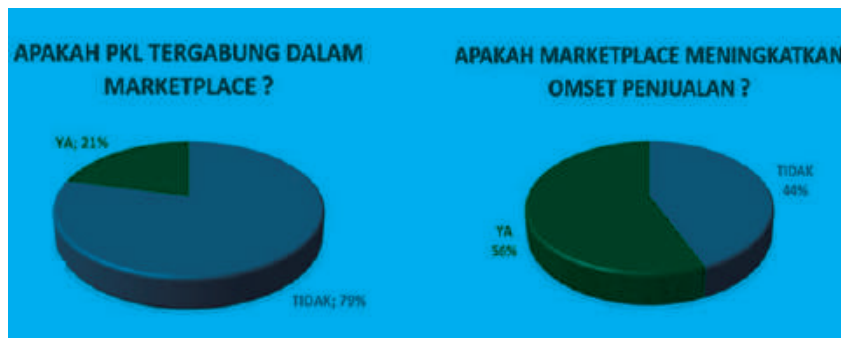
Gambar 8. Kondisi Omset PKL Sebelum dan Saat Pandemi Covid-19

Selama masa pandemi, para PKL memiliki penurunan pendapatan yang berdampak pada memburuknya kondisi tabungan. Sejumlah 84% PKL menyatakan bahwa kondisi tabungan mereka memburuk selama pandemi (hampir seluruh PKL mengalami hal yang sama). Hal ini terlihat pada Gambar 9. di bawah ini :



Gambar 9. Kondisi Tabungan PKL di Masa Pandemi Covid-19

Berdasarkan data statistik deskriptif yang ada pada Gambar 10., terlihat bahwa baru 21% PKL yang menggunakan marketplace dengan digital /online ketika menjalankan usahanya. sisanya sejumlah 79% masih menggunakan penjualan sistem konvensional. Mereka yang menggunakan marketplace berpendapat bahwa penjualan online meningkatkan omset mereka (sebanyak 56%).



Gambar 10. Market Place/Digitalisasi PKL

PKL yang menggunakan marketplace, 57% menyatakan bahwa marketplace tidak serta merta meningkatkan keuntungan penjualan. Sebaliknya 43% mengatakan sebaliknya. Dalam hal akses jangkauan pasar, mereka yang menggunakan digital /online sebanyak 58% terbantu untuk memperluas pasar. Di sisi lain, sejumlah 42% pkl menyatakan marketplace tidak memiliki pengaruh dalam jangkauan pasar mereka. Ditinjau dari sisi pasokan bahan mentah, para pkl yang sudah masuk dalam market place menyatakan bahwa tidak terbantu dengan kondisi tersebut. Sebaliknya sejumlah 34% yang tergabung dalam marketplace menyatakan terbantu dalam hal pasokan bahan mentah yang dapat dilihat pada Gambar 11 berikut :



Gambar 11. Manfaat Market Place/Digitalisasi PKL

## Penutup

Meninjau hasil pembahasan maka dapat dilihat bahwa PKL, khususnya di DKI Jakarta masih belum secara optimal memanfaatkan market place dalam bentuk digitalisasi pemasaran online. Bagi PKL yang sudah memanfaatkan platform digital ini, juga belum semua merasakan manfaat yang optimal dari sisi keuntungan dan pasokan bahan mentah. Untuk itu, perlu langkah lebih lanjut yang melibatkan seluruh stakeholder tidak hanya pemerintah provinsi DKI Jakarta saja yang menangani PKL, namun juga pihak lain seperti Perbankan dan Swasta lainnya.

Adapun saran perbaikan yang dapat diberikan untuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini DPPK UKM sebagai berikut :

1. Mendukung percepatan program digitalisasi baik secara langsung dengan memberikan pelatihan, insentif dan subsidi peralatan / perangkat maupun melalui kolaborasi dengan perusahaan teknologi besar dalam ekosistem digital;
2. Memperluas akses pembiayaan dengan mempermudah syarat-syarat permodalan dan penjaminan kredit;
3. Mendirikan pusat data terpadu (big data) yang memuat dan memfasilitasi informasi serta institusi terkait (pemerintah daerah, koperasi, BUMN, asosiasi UMKM, serta LSM);
4. Mempelopori pembentukan lembaga kredit secara independen dengan proteksi untuk usaha.

Saran perbaikan yang dapat diberikan untuk perbankan dan pihak swasta lainnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Meningkatkan program pendampingan rutin kepada debitur dalam menjaga kualitas kreditnya;
2. Mengedepankan program digitalisasi di era normal baru;
3. Membantu penyaluran kredit pada sektor yang potensial, stabil, adaptif di masa pandemi secara hati-hati;
4. Melakukan penyesuaian dan penyempurnaan fitur produk sesuai kondisi dengan terus melakukan akselerasi inovasi digital baik persiapan secara perangkat maupun SDM;
5. Melakukan kerjasama dengan pihak ketiga seperti e-Commerce dan atau fintech;
6. Perusahaan BUMN, swasta, LSM serta asosiasi UMKM (pihak lain) dapat berperan aktif sebagai fasilitator dan katalisator memperluas cakupan UMKM penerima bantuan pemerintah melalui kegiatan sosialisasi dan pengumpulan data UMKM;
7. Membantu memberikan pemecahan masalah maupun pembinaan bagi UMKM;
8. Melibatkan perusahaan teknologi yang spesifik bergerak di bidang proses digitalisasi UMKM;
9. Perusahaan teknologi tersebut diatas juga dapat menyediakan layanan e-Commerce, dan fintech dalam memudahkan akses pembiayaan dan permodalan pelaku UMKM;
10. Perusahaan teknologi dan asuransi dapat memberikan dukungan kepada pemerintah dalam mewujudkan kredit independen dengan tetap memberikan proteksi pada bisnis UMKM.
11. Kesejahteraan migran merupakan aset penting berhasil tidaknya seseorang atau sekelompok orang di wilayah mereka bermigrasi. Migrasi berkorelasi

dengan kebutuhan orang untuk memenuhi ekonomi rumah tangganya. Pada masa pandemi ini, perlu dipikirkan oleh pemerintah terkait adanya peraturan yang menyeimbangkan faktor kesehatan dengan faktor pemulihan ekonomi. Jika pemulihan ekonomi tidak berjalan, maka aktivitas masyarakat dalam meraih pendapatan pun menjadi tidak berjalan pula. Hal ini akan mempengaruhi ketahanan ekonomi rumah tangga pekerja tersebut.

12. Perlu lebih ditingkatkan pembangunan industri rumahan yang sangat diminati perempuan dengan fleksibilitas waktu menjalankan peran gandanya, berikut permodalan dan bimbingan keterampilan agar: (1) Memperkuat motivasi perempuan untuk kemajuan dan pembangunan. (2) Mengembangkan potensi untuk pengembangan lebih lanjut perempuan terbelakang. (3) Memberdayakan perempuan pelaku usaha mikro menjadi pengusaha kecil. (4) Meningkatkan kemampuan perempuan untuk menjadi wirausaha. (5) Membangun kapasitas produksi perempuan. (6) Perlunya komitmen dan dukungan dari pemerintah daerah; (7) perlunya kebijakan pemerintah daerah yang mendukung program ini; (8) mendayagunakan sumber daya lokal; (9) menghubungkan dengan pasar untuk menjual hasil industri rumahan; serta (10) membangun legalitas usaha mikro.

## Daftar Pustaka

- Arianto, B. (2020). "Pengembangan UMKM Digital di Masa Pandemi Covid-19." *ATRABIS: Jurnal Administrasi Bisnis*, vol. 6 No. 2 (Desember 2020).
- Arrizal, NZ dan S. Sofyantoro. (2020). "Pemberdayaan Ekonomi Kreatif dan UMKM di Masa Pandemi Melalui Digitalisasi." *Jurnal Pemerintahan, Pembangunan dan Inovasi Daerah*, vol. 2, No. 1 (Juni 2020): Hal 39-48.
- KemenKopUKM RI. (2020). "Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia No. 5 Tahun 2020 tentang rencana strategis kementerian koperasi dan usaha kecil dan menengah tahun 2020 - 2024."
- OJK. (2020). "Bagaimana UMKM dan Perbankan Dapat Sukses di Era Disrupsi Ekonomi dan Digital. Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan."
- Octavina, LA dan Maria, RR. (2021). "Digitalisasi UMKM, Literasi keuangan, dan Kinerja Keuangan : Studi pada Masa Pandemi Covid-19." *Journal of Business and Banking* ISSN 2088-7841, vol. 11, no. 1 (Mei - Oktober 2021): 73-92.
- Raharja, S.J. dan Sari, UN. (2021). "PENGEMBANGAN USAHA UMKM DI MASA PANDEMI MELALUI OPTIMALISASI PENGGUNAAN DAN PENGELOLAAN MEDIA DIGITAL." *Jurnal Kumawula*, vol. 4, no.1 (April 2021): Hal 108 - 123.

# **Peran Stabilitas Ketahanan Pangan sebagai Salah Satu Bentuk Tolak Ukur Keamanan di Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid -19**

*(The Role Of Food Security Stability As A Form Of Safety Measurements In Community During The Covid-19 Pandemic)*

**Dwi Atmoko & Rona Apriana Fajarwati**  
**Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**  
*e-mail: dwi.atmoko@dsn.ubharajaya.ac.id &*  
*rona.apriana18@mhs.uinjkt.ac.id*

## **Abstract**

*Food security is a very important thing in people's lives. Good food security will lead to a good social order as well. During the COVID-19 pandemic, the Indonesian state experienced a slump in various fields, which resulted in Indonesia's economic growth experiencing a significant decline. The stability of food security with the transmission of the COVID-19 virus outbreak experienced obstacles and disruptions, starting from the inhibition of food production, distribution and production transportation, including production support equipment which resulted in serious food availability problems. The Indonesian government in dealing with this pandemic outbreak has issued regulations or policies to suppress the spread of the COVID-19 virus by issuing Large-Scale Social Restrictions, but the impact or effect it causes is that many industrial sectors have finally closed their businesses, be it from the hotel, restaurant sector. or tourism, as well as malls or retail which in turn has an impact on the reduction of labor and the departure of industrial players. The benchmark for food security is highly dependent on the surrounding environment, both national and international domestic factors. If the two environments give a good effect, of course, food security will be achieved well. And vice versa if the environment is not good, then what will arise is food and other problems that surround it, including food sufficiency. Poor food security, especially for poor families ' food security is the emergence of negative actions such as crime and the like. The government in dealing with this problem has issued a quick policy by carrying out a program of economic recovery and transformation with the issuance of Presidential Regulation Number 82 of 2020 concerning the Corona Virus (COVID -19) Management Committee and National Economic Recovery whose aim is expected to restore existing economic conditions in order to achieve growth. stable and equitable economy in all lines of people's lives.*

**Keywords:** *Stability, Food Security, COVID-19*



### **Abstrak**

*Ketahanan Pangan atau food security merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Ketahanan pangan yang baik akan membawa kepada kehidupan tatanan masyarakat yang baik pula. Pada masa pandemi COVID-19 negara Indonesia mengalami keterpurukan diberbagai bidang, yang mengakibatkan pertumbuhan perekonomian Indonesia mengalami penurunan yang cukup signifikan. Stabilitas ketahanan pangan dengan adanya penularan wabah virus COVID-19 mengalami hambatan dan gangguan, yang dimulai dari terhambatnya produksi pangan, distribusi dan transportasi produksi, termasuk alat-alat penunjang produksi yang mengakibatkan kesediaan akan pangan mengalami kendala yang serius. Pemerintah Indonesia dalam menangani wabah pandemi ini telah mengeluarkan regulasi atau kebijakan guna menekan penyebaran virus COVID-19 ini dengan mengeluarkan Pembatasan Sosial Berskala Besar, akan tetapi dampak atau efek yang ditimbulkannya adalah banyaknya bidang Industri yang akhirnya menutup usahanya, baik itu dari sektor perhotelan, restoran atau pariwisata, serta mall atau ritel yang pada akhirnya berdampak pada pengurangan tenaga kerja dan perginya pelaku industri. Tolak ukur ketahanan pangan sangat tergantung pada lingkungan sekitarnya baik itu faktor domestik nasional maupun internasional. Apabila kedua lingkungan tersebut memberikan efek yang baik tentunya ketahanan pangan akan tercapai dengan baik. Begitu pula sebaliknya apabila lingkungan tersebut tidak baik, maka yang akan timbul adalah masalah pangan dan lain-lain yang melingkupinya, termasuk juga akan kecukupan pangan. Ketahanan pangan yang buruk, terutama pada ketahanan pangan keluarga miskin adalah munculnya tindakan negative seperti kriminalitas dan sejenisnya. Pemerintah dalam menghadapi permasalahan ini telah mengeluarkan kebijakan yang cepat dengan melakukan program pemulihan dan transformasi ekonomi dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus (COVID -19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang tujuannya diharapkan memulihkan kondisi perekonomian yang ada guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang stabil dan merata di semua lini kehidupan masyarakat.*

**Kata Kunci :** *Stabilitas, Ketahanan Pangan, COVID-19*

### **Pendahuluan**

Pangan merupakan kebutuhan yang paling mendasar dalam sumber daya manusia dalam setiap suku dan bangsa, dalam mencapai ketahanan pangan dibutuhkan ketersediaan pangan yang cukup dengan cara didistribusikan dengan harga yang terjangkau dan /aman untuk dikonsumsi bagi semua warga di setiap bangsa untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari. Ketahanan pangan merupakan ketersediaan pangan dan kemampuan seseorang untuk mengaksesnya. Dikatakan jika sebuah

rumah tangga memiliki ketahanan pangan jika para penghuninya tidak berada di dalam kondisi kelaparan. Kebutuhan manusia akan pangan tidak bisa ditahan dan sampai saat ini masih tetap menjadi salah satu masalah yang harus diatasi oleh sektor pertanian.

Bertambahnya jumlah penduduk maka secara otomatis akan terjadi peningkatan kebutuhan akan pangan. Manusia sesuai dengan kodratnya butuh makan untuk mempertahankan dan melanjutkan hidupnya. Pertumbuhan manusia jauh lebih cepat dibandingkan dengan pertumbuhan pangan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh para pakar yang ada di Indonesia maupun di dunia Internasional, seperti proyek peningkatan pangan dan gizi, proyek diversifikasi pangan dan proyek pangan alternatif. Ketersediaan pangan sampaisaat ini tetap menjadi masalah utama untuk dimasa yang akan datang. Untuk itu, harus dicari cara dan upaya baru yang paling tepat untuk mengatasi masalah tersebut.

Negara Indonesia sebagai negara yang besar yang terkenal dengan sebutan negara agraris dengan sektor pertanian yang berlimpah dan juga dengan lautan yang luas ,dengan hasil ikannya yang cukup tinggi. Hal ini merupakan potensi besar dan modal bagi suatu negara dalam memakmurkan rakyatnya. Apalagi sebagaimana diketahui bahwa negara Indonesia mempunyai jumlah populasi penduduk yang cukup besar, sehingga membutuhkan sumber daya alam yang besar pula, terlebih terkait pangan yang juga membutuhkan pasokan yang cukup besar juga.

Pada masa pandemi Covid 19 yang dimulai pada akhir tahun 2019 yang dimulai dari luar negara Indonesia, yang kemudian lambat laun masuk ke negara Indonesia memberikan perubahan secara signifikan pada perkembangan perekonomian di Indonesia. Masuknya pandemic COVID 19 banyak memukul perekonomian rakyat Indoneisa mulai dari skala besar, menengah sampai kecil Hal ini tentu saja membuat dinamika serta stabilitas didalam mengalami kerusuhan dan kepanikan yang yang tidak menentu, Banyak perusahaan-perusahaan yang terpaksa menutup usahanya, dikarenakan wabah pandemik yang semakin meluas, terlebih pihak pemerintah mengeluarkan juga kebijakan-kebijakan khusus yang mendorong tertutupnya akses aktivitas kegiatan sosial, menuju hal tersebut guna membatasi penularan yang semakin meluas.

Dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan pada masa pandemik COVID - 19 secara langsung maupun tidak langsung berimbas pada siklus kehidupan masyarakat, terutama pada bidang ketahanan pangan. Salah satu contohnya adalah bidang pertanian. Pada bidang ini banyak sekali kendala-kendala yang muncul, bukan hanya pada tingkat benih, bahkan pada jalur penjualan dan distribusi serta penjualan semua mengalami kesulitan dan hambatan yang tidak bisa dibayangkan, dimana pada jalur transportasi untuk distribusi sangat terbatas dan tidak bisa kesemua wilayah seperti biasanya, akan tetapi hanya wilayah tertentu saja yang mendapat izin dari pemerintah. Tentunya hal ini sangat menyulitkan petani dan masyarakat karena sebagaimana diketahui masyarakat Indonesia sangat tergantung pada beras sebagai makanan pokok utama. Bukan hanya bahan pokok seperti beras

yang mengalami kesulitan akan tetapi bahan pangan lain seperti sayur mayor dan hasil kebun lainnya mengalami kendala yang serupa.

Adanya beberapa kejadian-kejadian diatas tentunya akan mempengaruhi ketahanan pangan di dalam masyarakat terlebih stabilitas keamanan di dalam masyarakat. Perekonomian yang semakin sulit dengan jumlah barang yang langka ,ditambah dengan harga barang yang tinggi tentunya memicu tindakan-tindakan negative termasuk munculnya perilaku kriminal yang tentunya sangat mengkwatirkan masyarat banyak. Peran ketahanan pangan disini sangat penting dan signifikan karena secara tidak langsung berpengaruh pada stabilitas didalam masyarakat terlebih pada masa COVID -19.

Salah satu tujuan penelitian dalam tulisan ini adalah untuk menganalisa dan melihat secara terukur fenomena-fenomena yang muncul , dimana dan bagaimana suatu ketahanan pangan yang ada pada suatu masyarakat berpengaruh pada stabilitas dinamika kemandirian dalam masyarakat terlebih perilaku-perilaku yang menyertainya ketika pandemi COVID 19 melanda masyarakat di Indonesia . Hal ini bisa ditunjukkan dengan fenomena dengan munculnya pemicu ketidak stabilan pada ketahanan pangan salah satunya pada jalur pasokan pangan yang mengalami kendala , baik itu dari segi pengadaan , jalur distribusi, lokasi yang terbatas serta tingkat permintaan dengan harga yang tinggi yang tentunya mengancam kehidupan masyarakat , terutama masyarakat menengah kebawah atau masyarakat kecil.

Sebagaimana diketahui bahwa demi menjaga ketahanan pangan nasional dari wabah pandemik COVID -19 pemerintah mengambil langkah-langkah yang strategis demi menjaga perekonomian masyarakat agar tetap berjalan , karena itu sejalan dengan tanggung jawab pemerintah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor.18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 44 ayat (1) dikatakan bahwa :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan tindakan untuk mengatasi krisis pangan”<sup>1</sup>

Beberapa regulasi juga dikeluarkan oleh presiden dalam rangka pemulihan ekonomi nasional salah satunya dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 82 Tentang Pembentukan komite penanganan Corona Virus Disease 2019 ( COVID 19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Hal ini dikeluarkan pemerintah selain untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional sekaligus sebagai “ perisai” bagi ketahanan pangan di dalam negara , mulai dari hulu sampai dengan hilir atau boleh dibilang dari pusat sampai dengan daerah , yang selain itu bertujuan menjaga keamanan dalam bidang siklus pangan ke masyarakat juga untuk mencegah timbulnya kriminalitas keamanan di masyarakat akibat siklus pendistribusian pangan yang tidak menentu.

## Metode Penelitian

Dalam membahas fenomena-fenomena yang timbul terkait dengan ketahanan

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor.18 Tahun 2012 Tentang Pangan ,Pasal 44 ayat (1),hlm.20

pangan pada masa pandemic COVID 19 maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis untuk mengetahui gambaran-gambaran yang timbul dari suatu kejadian dengan prinsip fundamen *des sein dan des Sollen* atas suatu peristiwa yang terjadi di masyarakat. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah pengumpulan data primer dan data sekunder dimana hal itu dilakukan untuk mendukung kajian penelitian termasuk perpustakaan, bahan-bahan literatur serta peraturan-peraturan perundangan untuk menunjang dan memperkuat analisa penelitian sehingga memberikan pendekatan yang jelas, terstruktur dan edukatif.

## **Pembahasan**

### **A. Pentingnya ketahanan pangan bagi masyarakat**

Indonesia sebagai negara besar mempunyai potensi sumber daya alam yang tiada terkira. Sumber daya alam bukan hanya ada diatas daratan akan tetapi juga yang berada di dalam lautan memang sebagian besar masyarakat Indonesia adalah petani atau nelayan dikarenakan pulau-pulau yang ada di Indonesia yang cukup banyak tersebar dari sabang sampai dengan Merauke. Negara Indonesia yang mempunyai populasi penduduk salah satu yang terpadat dan terbesar di dunia tentunya mempunyai permasalahan tersendiri ,bail dari segi sosial, polotik, ekonomi, budaya serta keamanan.

Pemerintah Indonesia dalam mengayomi dan melindungi masyarakat Indonesia baik dari segi keamanan dan ekonomi dengan mengingat jumlah penduduk yang cukup banyak tentunya mempunyai persoalan khusus bagaimanan pendapatan suatu negara bisa merata dinikmati oleh seluruh rayat yang ada di bumi nusantara ini. Salah satu bentuk dukungan pemerintah Indonesia kepada rakyatnya adalah menjaga ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebelumnya penegrtian ketahanana pangan menurut Undang-undang No. 18 tahun 2012 pasal 1 (4) dikatakan bahwa :

“Ketahanan Pangan adalah Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan dari tersedianya pangan yang cukup baik,baik jumlah maupun ,mutunya, aman ,beragam,bergizi,merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama , keyakinan,dan tidak bertentangan dengan budaya masyarakat untuk sehat dan aktif serta produktif secara berkelanjutan”<sup>2</sup>

Sedangkan menurut FAO Ketahanan Pangan adalah menyatakan situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan keduaakses tersebut dalam peranannya terkait denga suatu kebijakan menurut Bustanul Arifin mengatakan bahwa :

Pemerintah harus melaksanakan kebijakan pangan, yaitu menjamin ketahanan pangan yang meliputi pasokan, diversifikasi, keamanan, kelembagaan, dan

---

<sup>2</sup> Ibid.hlm.3

organisasi pangan. Kebijakan ini diperlukan untuk meningkatkan kemandirian pangan. Pembangunan yang mengabaikan keswadayaan dalam kebutuhan dasar penduduknya, akan menjadi sangat tergantung pada negara lain, dan itu berarti menjadi negara yang tidak berdaulat<sup>3</sup>. Ketahanan pada perjalanannya sangat juga tergantung pada ketersediaan pangan yang beredar di dalam masyarakat. Sebagaimana diketahui ketersediaan pangan didalam masyarakat pada masa pandemi COVID -19 juga mengalami penurunan. Penurunan kesediaan pangan juga banyak dipengaruhi oleh siklus iklim dan cuaca produksi di daerah dan tentunya dengan berbagai keluhan yang disebabkan beberapa factor lainnya. Padahal ketersediaan pangan itu sendiri merupakan syarat wajib bagi ketahanan pangan di dalam masyarakat.

Beberapa faktor yang membuat ketersediaan pangan mengalami penurunan adalah alat-alat penunjang kegiatan produksi dilingkungan petani. Pada lingkungan petani sebagai penyedia ketersediaan pangan utama mengalami kesulitan salah satu contohnya tingginya harga pestisida dan pupuk di tingkat petani dan alat produksi lainnya ditambah siklus distribusi yang tidak lancar yang mengganggu efektivitas pola tani yang kemudian berimbas kepada penyediaan hasil tani yang diproduksi dan yang nantinya akan beredar di masyarakat umum.

Selanjutnya menurut Ir. Gatot Supangkat ,MS, Kepala Majelis Lingkungan Hidup Muhammadiyah mengatakan : “Meskipun jumlah produksi pangan saat ini tidak mengalami banyak perubahan dan masih dapat dikatakan aman, permasalahan krisis pangan tetap dapat terjadi kedepannya. Permasalahan yang paling besar terjadi pada distribusi pangan. Dengan adanya pembatasan-pembatasan, distribusi pangan menjadi lemah. Akibatnya, stok pangan tidak merata di semua daerah. Ada daerah yang mengalami defisit dan ada pula yang mengalami produksi berlebih.”<sup>4</sup>

Hal-hal lain yang semakin memperburuk suasana dalam bidang ketahanan pangan salah satunya adalah dimana pada saat ini banyak sekali di zaman modern ini banyak generasi muda yang merubah budaya hidup dari pola tani ke pola non tani.artinya pada zaman sekarang ini banyak sekali para petani yang usianya semakin tua untuk mengelola pertanian dan tidak sebanding dengan sumber daya tenaga kerja tani dimana banyak generasi muda keluar kampung untuk mencari pelerjaan selain bertani dan demi gaya hidup yang lebih mudah,, dan fleksible.

Bila kita melihat sejarah ke belakang pada masa orde baru menurut Wahono“Pada awal berdirinya Orde Baru, kondisi pangan di Indonesia masih mengalami keterpurukan sebagai akibat dari gagal panen yang dialami petani akibat kemarau berkepanjangan inflasiyang membubung tinggi dan kelangkaan bahan pangan. Sebagai upaya jangka panjang, pemerintah mencanangkan program revolusi hijau yang merupakan desakan dari negara-negaramaju<sup>5</sup>. Dengan melihat masa lalu

<sup>3</sup> Arifin, Bustanul. Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia. (Jakarta:Penerbit Buku Kompas,2011)

<sup>4</sup> <https://www.umy.ac.id/ketahanan-pangan-indonesia-di-masa-pandemi> (diakses 30 April 2022)

<sup>5</sup> Wahono, Francis,Kedaulatan Pangan:Agri-culture bukanAgri-business:Mensiasati Negara Lupa Bangsa dalam Francis Wahono, Dwi Astuti dan Sabiq Carebesth (eds) Ekonomi Politik Pangan.

tersebut maka keberlanjutan dan tindakan perenevtif peemerintah dalam bidang ketersediaan pangan lebih ekstensif dilakukan.

Boleh dibbilang bahwa sebagian besar masyarakat petani dan nelayan dengan didukung pulau yan subur dan laut yang luas , akan tetapi juga apabila dalam pengelolaannya pada masa pandemi COVID- 19 dimana alat-alat pertanian serta infrasturktur penunjang pertanian mengalami kelangkaan dan menjadi kesulitan tersendiri dalam mengimplementasikan hasil dari sektor pertanian tersebut akan tetapi memang faktor kendala yang paling utama adalah masalah jalur distribusi dan rantai sikus pangan baik itu pada tingkat perdagangan nasional maupun internasional yang membuat sistem penyaluran dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah mengalami macet total sehingga pemerataan hasil produksi tidak merata dan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan.

Menurut Elizabeth : “Penerapan paradigma modernisasi yang mengutamakan prinsip efisiensi dalam pelaksanaan pembangunan pertanian menyebabkan terjadinya perubahan struktur sosial masyarakat petani di pedesaan. Berbagai proses pelaksanaan pembangunan, terutama industrialisasi, dalam jangka menengah dan panjang menyebabkan terjadinya perubahan struktur pemilikan lahan pertanian, pola hubungan kerja dan struktur kesempatan kerja, serta struktur pendapatan petani di pedesaan.”<sup>6</sup>

Masa pandemi COVID 19 memang memunculkan banyak fenomena yang diluar perkiraan setiap negara , tak terkecuali bagi Negara Indonesia. Hantaman keras dalam bidang kesehatan , terlebih pada bidang perekonomian membuat porak poranda sistem perekonomian yang ada. Adanya kebijakan pemerintah untuk menekan peredaran wabah virus covid 19 malah memberikan efek samping yang nyata dalam bidang perekonomian. Salah satunya adalah tentang kebijakan PSBB ( Pembatasan Sosial Berskala Besar) yang memberikan efek banyaknya pabrik dan perusahaan swasta yang tutup ,yang mengakibatkan pemutusan hubungan kerja secara besar besaran , yang boleh dibbilang rata-rata mereka yang bekerja pada perusahaan atau pabrik tersebut adalah masyarakat yang mempunyai nilai rata-rata taingkat perekonomian menengah ke bawah.

Hal ini tentu saja ketahanan pangan pada tingkat lingkungan keluarga menjadi terganggu karena pada hakekatnya ketahanan pangan dalam rumah tangga adalah menunjukkan kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangan dan berikut termasuk gizi dalam rumah tangga tesebut. Ketahanan pangan dalam keluarga bisa terwujud dengan baik apabila faktor- faktor utama pendukung tercukupi , dan salah satu faktornya adalah kecukupan dalam bidang pangan. Dampak perekonomian yang merosot cukup tajam di bidang industri dan usaha mendorong tingkat pengangguran yang cukup tinggi dan terjadinya pemutusan

---

*Kembali ke Basis: Dari Ketergantungan ke Kedaulatan* Bina Desa dan Cindebooks.2011

<sup>6</sup> Elizabeth, R. . Fenomena Sosiologis Metamorphosis Petani: Ke Arah Keberpihakan Pada Masyarakat Petani di Pedesaan yang Terpinggiran Terkait Konsep Ekonomi Kerakyatan. (Forum Penelitian Agro Ekonomi, 25(1),2017), 29- 42.



hubungan kerja kepada siapa saja yang dinilai kurang mendukung proses produksi. Sebanding dengan tingkat ketahanan pangan secara umum pada masa pandemi COVID -19 dimana tingkat ketahanan pangan mengalami penurunan karena disebabkan siklus distribusi yang bermasalah mulai dari hulu sampai dengan hilir ,otomatis para pelaku dunia industri harus memutar otak dalam menghadapi peristiwa tersebut demi kelanjutan usahanya

Dengan deretan siklus ketahanan pangan yang rendah di masa pandemi maka secara nyata , dan logika serta disinggungkan dengan perekonomian yang semakin rendah ,tentunya bisa memancing dan menimbulkan suatu kemaman yang tidak maksimal didalam masyarakat secara umum dan secara unit terkecil yaitu keluarga. Hal ini bisa terjadi karena dasarnya setiap mansia mempunyai kebutuhan vital yang harus dipenuhi , yaitu kebutuhan hidup dan salah satu yang terpenting adalah kebutuhan pangan.

## **B. Stabilitas ketahanan pangan pada sosial ekonomi masyarakat**

Dalam perjalannya siklus pandemi Caovid -19 memberikan dampak yang cukup signifikan bagi pelaku-pelaku ekonomi, para pemerintah pusat dan para pemerintah daerah ,dan juga termasuk para pemangku kepentingan yang mau secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam kondisi tersebut. Berhubungan dengan itu maka kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah haruslah memegang prinsip kehati-hatian karena jika salah memutuskan akan berdampak luas kepada sosial ekonomi , budaya bahkan keamanan di dalam masyarakat. Pemerintah harus peka terhadap segala perubahan -perubahan gaya hidup dan cara hidup masyarakat yang tentunya pasti akan merubah *mind set* yang berkembang dimasyarakat selama ini.

Selanjutnya Prabowo menegaskan bahwa :” Dalam hal ini secara terus menerus tanpa disadari kita telah menerapkan ekonomi sebagai seni, meskipun kita tidak mempelajari atau memahami ilmu ekonomi. Ahli dibidang pertanian, pelaku agribisnis, kepala pemerintahan setiap saat juga dihadapkan pada permasalahan ekonomi. Mempelajari penerapan prinsip-prinsip ekonomi dibidang pertanian tidak menjamin keberhasilan pengambilan keputusan ekonomi, tetapi akan memberikan pemahaman tentang proses ekonomi dan mengarahkan pengambilan keputusan ekonomi yang lebih baik “<sup>7</sup>

Perlambatan pertumbuhan ekonomi berdampak langsung bagi ketahanan pangan masyarakat. Sosial ekonomi mengalami keguncangan disemua lini sektor kehidupan di Indonesia. Banyaknya bidang Industri yang terdampak tentu mempengaruhi pangsa pasar. Biaya impor dan ekspor akibat pandemi yang langka dan tinggi semakin menurunkan tingkat produktivitas produksi di segala bidang

<sup>7</sup> Prabowo, E. S., Wijayanti, T., & Saddaruddin. Analisis Hubungan Faktor Sosial Ekonomi Petani Terhadap Pengetahuan Budidaya Pertanian Organik Padi Sawah (*OryzasativaL.*) di Kelurahan Makroman Kecamatan Sambutan. *Jurnal Pertanian Terpadu*, 6(2),(2018) 88-95.

yang berdampak langsung pada tiap bidang kehidupan ekonomi di Indonesia. Selain itu bidang-bidang industri lainnya yang mengalami dampak langsung, yaitu di bidang industri pariwisata. Pada bidang ini yang berimbas langsung secara nyata, dikarenakan kebijakan-kebijakan pemerintah terkait protokol kesehatan membawa perilaku dan cara hidup yang tidak seperti pada umumnya. *Sosial Distancing* menjadi suatu pilihan bagi mobilitas masyarakat yang melakukan perjalanan atau aktivitas berhubungan antara satu manusia dengan manusia lainnya.

Memang pembatasan dengan skala besar memberikan dampak positive bagi masyarakat ungtuk menekan penyebaran virius COVID 19, terlebih lagi dengan adanya pembatasan pengelolaan atau jam buka terhadap beberapa kegiatan usaha, yang dimana waktu beroperasinya tidak sampai malam atau untuk pengopersian sesuai jadwal yang disampaikan oleh pihak yang berwenang mampu efektifive menurunkan tingkat penularan virus COVID - 19 dan terbukti secara signifikan.

Tak heran dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkait pandemi ini memunculkan aksi dan reaksi didalam masyarakat. Denganberdasarkan teori yang telah dikemukakan oleh George C. Edward III (Subarsono,2011:90) bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat ditentukan oleh empat variable, yaitu<sup>8</sup>

- a. Komunikasi
- b. Sumber Daya
- c. Disposisi
- d. Struktur Organisasi

Artinya di salah satu sisi masyarakat ingin melaksanakan kegiatannya seperti hari hari sebelumnya seperti: berbelanja, bekerja, bermain,bekerja dan sebagainya, yang kemudian lalu mengalami perubahan dengan dikeluarkannya aturan tersebut. Dampak lainnya adalah bagaimana dengan cara hidup baru. Cara hidup baru menjadi mau tidak mau, suka atau tidak suka harus diikuti oleh semua masyarakat di Indonesia. Salah satunya adalah dengan menggalakkkan dan menggunakan protokol kesehatan ketat, menjaga jarak (*social distancing*), menggunakan masker, mencuci tangan.

Perubahan cara hidup baru terlihat dimana setiap kegiatan atau aktivitas selalu merujuk kepada digital On-line ata daring. Jadi bisa dikatakan bahwa porsi untuk media sosial lebih besar artinya penggunaan media on line untuk berbelanja, tatap muka sekolah, pekerjaan yang bersifat langsung semuanya bisa digunakan melalui media sosial atau daring.

Perubahan cara hidup ini secara otomatis merubah market pasar dalam segi transaksi yang biasanya antara penjual dan pembeli melakukan kontak

---

<sup>8</sup> Subarsono,AG. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi.( Yogyakarta: PustakaP elajar.2011) hlm.90

langsung di pasar, mall atau tempat berbelanja, sekarang berubah dimana semua transaksi dilakukan di media on line atau yang termudah melalui gadget yang dimiliki hampir semua orang yang ada di Indonesia. Perubahan cara hidup ini tentunya mematikan fungsi-fungsi pasar dan mall sebagai tempat transaksi tempat bertemunya penjual dan pembeli secara langsung. Kegiatan ini dilakukan dalam waktu yang tidak sebentar dimana sebagaimana di ketahui bahwa COVID-19 masuk ke Indonesia sekitaran awal tahun 2020 yang notabene virus tersebut masuk dari luar Negara Indonesia dan beredar ke Indonesia sampai saat sekarang ini. Kejadian ini memberikan dampak langsung pada sosial ekonomi Indonesia. Jadi bisa dibayangkan apabila pada fase periode tersebut tak heran maka market pasar bidang usaha dan sektor retail mengalami penutupan secara signifikan karena pembeli beralih pada transaksi yang bersandar pada dunia maya, yang mereka lebih anggap cepat, aman dan menghemat waktu dan biaya

Karena adanya perubahan gaya hidup dan cara berbelanja maka otomatis banyak pihak usaha dalam bidang retail menutup usahanya. Hal ini tentu saja secara langsung berdampak pada sumber daya pekerja secara nyata yaitu, munculnya pemutusan hubungan Kerja (PHK) bagi para tenaga kerjanya, karena disebabkan biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan pendapatan yang diterima oleh para pengusaha dan ini menjadi "pekerjaan rumah tangga" bagi pemerintah untuk mengatasi hal tersebut, dikarenakan menjadi semakin banyak jumlah pengangguran yang beredar di wilayah Indonesia secara bersamaan, karena kita ketahui usaha-usaha tersebut sebagian besar dikuasai oleh pihak retail dengan jumlah tenaga pekerja yang tidak sedikit jumlahnya.

Kebijakan pemerintah terkait protokol kesehatan bukan hanya berimbas pada sistem pasar atau market, akan tetapi juga berdampak pada sistem transportasi umum, yaitu dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah dengan membatasi jumlah penumpang pada masa pandemi COVID-19 pada tiap-tiap kendaraan. Dengan adanya sistem pembatasan penumpang bagi tiap kendaraan semakin mempersulit para pelaku transportasi dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Perekonomian rakyat, yang semakin sulit, dimana bagi orang-orang dengan ekonomi terbatas dengan *skill* serta kemampuan modal yang minim cenderung akan melakukan perbuatan kearah tindakan yang negatife atau kriminal untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka, terlebih bagi mereka yang telah mempunyai tanggungan keluarga.

Bentuk-bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19. dan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, bentuk pembatasan dalam memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yakni: a) peliburan sekolah dan tempat kerja; b) pembatasan kegiatan keagamaan; c) pembatasan kegiatan ditempat atau fasilitas umum; e) pembatasan

moda transportasi; dan f) pembatasan kegiatan lainnya khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan, disertai ancaman sanksi bagi yang melanggar.<sup>9</sup>

Sedangkan pada bisnis restoran dan perhotelan yang juga merupakan bisnis yang mempunyai tenaga kerja cukup banyak, juga terkena dampak yang cukup signifikan. Sebagaimana diketahui Indonesia merupakan gugusan pulau-pulau yang mempunyai banyak pulau dan lautan yang indah yang tentunya sangat menunjang bagi sektor pariwisata dan itu terbukti dengan banyaknya berdiri resort dan hotel-hotel serta restoran yang tersebar di hampir seluruh pulau-pulau yang ada di Indonesia. Tentu saja dengan panorama Indonesia yang Indah banyak investor yang menanamkan uang dan modalnya pada bisnis tersebut, baik dari investor lokal maupun internasional dengan jumlah modal yang tidak sedikit dan sumber daya manusia yang cukup tinggi pula, Boleh dibilang salah satu andalan mengapa sektor pariwisata menjadi suatu andalan bagi tamu mancanegara atau turis yang datang dikarenakan Indonesia terkenal dengan Pulau Bali dengan tariannya dan Raja Ampat di Papua dengan destinasi pemandangan lautnya serta Lombok di Nusa Tenggara Barat dengan keindahan alam serta faunanya.

Perubahan “wajah” bidang sektor pariwisata berubah drastis dengan munculnya penyebaran wabah virus COVID -19 yang secara signifikan memporak-porandakan bisnis pariwisata tersebut. Hal itu bisa terlihat dari sepihnya pengunjung atau turis yang berkunjung masuk ke Indonesia dikarenakan kebijakan pelarangan dari Negara warganegara asing untuk keluar dari negaranya dikarenakan di negaranya pun terdampak wabah COVID -19. Selanjutnya yang tak kalah telak adalah dari segmen bisnis restoran atau kuliner, dimana pada usaha atau bisnis tersebut banyak yang “gulung tikar” dikarenakan pembatasan tertentu untuk kegiatan tersebut dan untuk perhotelan tidak ada bedanya mengalami penurunan untuk *occupancy* kunjungan kedatangan yang semakin turun dengan drastis dan tentu saja ini semua menggelisahkan para pekerja di tempat tersebut, akan tetapi pemilik modal pun akhirnya henggang kaki atau menutup usahanya tersebut dan ini merupakan hal terburuk bagi semua sector industri, terutama bidang pariwisata .

Memang tidak mudah bagi pemerintah untuk mengembalikan keadaan perekonomian yang sudah porak-poranda .Kerjasama dengan berbagai pihak yang sinergi antara rakyat , pemangku kepentingan dan serta kebijakan yang tepat diperlukan untuk itu ,demi pemulihan dan transformasi ekonomi yang lebih baik. Akan tetapi ada faktor-faktor lain yang perlu dipikirkan pemerintah guna menuju untuk itu . Salah satunya yang perlu dipikirkan adalah pada bidang kesehatan. Pada bidang kesehatan dimana pemerintah sangat *concern dan fundamental* , dikarenakan pada bidang ini merupakan cikal bakal pengembalian pertumbuhan ekonomi kearah lebih baik. Pemerintah Indonesia sebagaimana diketahui banyak menggagalkan

---

9 Riant Nugrohoetal., Dampak Covid-19 Pada Ekonomi: Pendekatan Strategi Ketahanan Pangan (Jakarta: Yayasan Rumah Reformasi Kebijakan, 2020), hlm.6.

biaya untuk melakukan tindakan preventive dan rehabilitasi bagi korban COVID -19 . Salah satu program pemerintah dalam rangka pemulihan ekeonomi melalui bidang kesehatan. yaitu salah satunya dengan melakukan tindakan vaksinasi bagi seluruh rakyat Indonesia yang pada awal vaksinasi dimulai dari tenaga kesehatan, TNI dan POLRI serta lembaga pemerintah lainnya yang berkompeten untuk itu dan petugas kesehatan lainnya yang bersinggungan langsung dengan kepentingan publik.

Pemerintah dalam usaha memulihkan perekonomian mendasarkan pada bidang kesehatan terlebih dahulu sebagaimana yang diutarakan sebelumnya menggalakkan peran vaksinasi sebgai garda depan penanggulangan COVID- 19 yang semakin merajalela dan banyak memakan korban baik dari anak sampai dengan dewasa dengan tidak memandang staus dan kedudukan . Efek dari pandemi COVID -19 dimana jumlah korban yang cukup banyak , bahkan realita yang muncul untuk korban pasien COVID -19 pasien korban COVID -19 tempat pemakamannya dibuat khusus. Demikian juga perlakuan untuk korban pasien Covid 19 itu sendiri pun ditangani sebagai pasien dengan kategori karantina dan penanganan tersendiri dalam pengurusan ketika akan dimakamkan dengan protokol kesehatan tertentu.

Dalam menggalakkan vaksinasi memang dibutuhkan sosialisasi yang komprehensif karena pemahaman semua orang tentang manfaat dan dampak dari vaksinasi belum merata kesemua lapisan masyarakat. Sosialisasi yang intens dan fleksibilitas diperlukan karena untuk mempercepat implementasi vaksinasi di lapangan oleh tenaga kesehatan . , karena sebagaimana diketahui populasi penduduk di Indonesia yang cukup padat dan penyebarannya di berbagai pulau yang ada di Indonesia tentunya membutuhkan perhatian tersendiri dan *treatment* khusus agar kegiatan tersebut berjalan dengan baik dan merata.

Demografi negara Indonesia dimana terdapat beberapa pulau di propinsi yang masih terbelakang atau masih tertinggal dari struktur sarana dan prasarana pembangunan yang terbatas tentunya akan menyulitkan distribusi tindakan preventive , terutama vaksinasi di suatu daerah yang tentu saja akan menjadi tantangan tersendiri untuk tindakan preventive dan pemulihan kesehatan akibat dampak penyebaran COVID -19 di wilayah tersebut. Peran pemerintah daerah harus cepat menanggapi hal tersebut dan ini merupakan masalah yang serius ,dimana apabila terjadi penyebaran di wilayah tersebut maka tindakan yang bersifat rehabilitative akan semakinsemakin sulit, untuk itu maka diperlukan kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah bergandeng bersama dengan masyarakat dalam penyelesaian wabah pandemi tersebut sehingga diharapkan gejala-gejala wabah pandemi COVID -19 bisa terdeteksi dengan cepat sehingga meminimalisir korban jiwa yang akan timbul.

Dukungan dari masyarakat pada program pemerintah saat ini memang sangat diperlukan, artinya sinergi antara pemerintah dan masyarakat untuk saling bersatu padu dengan semangat kebersamaan menghadapi COVID-19 untuk meminimalisir penyebaran virus ini memang sangat diperlukan. Saat ini memang telah ada langkah-langkah dari pemerintah untuk menurunkan tingkat penualaran seperti

sosialisasi pengetahuan tentang pentingnya penggunaan masker, pengetahuan tentang pentingnya menjaga jarak ketika berbicara dan pentingnya mencuci tangan ketika berhubungan dan segala sesuatu yang berhubungan antara satu manusia dengan manusia lainnya ketika mereka berinteraksi

Penggunaan media sosial atau perlengkapan teknologi informasi lainnya dimanfaatkan oleh pemerintah untuk memaksimalkan informasi dan penanganan COVID-19 kepada masyarakat, yang mana diharapkan nanti masyarakat akan patuh dan sadar diri dalam menjalankan protokol kesehatan dengan begitu diharapkan tercipta *Heard Community* di kalangan masyarakat, sehingga apabila tercipta imunitas bersama maka roda perekonomian dapat berjalan dan berputar dengan baik, serta pertumbuhan ekonomi pun akan stabil sehingga stabilitas keamanan dan ketahanan dalam segala aspek akan kembali normal sebagaimana semula.

Sebagaimana diketahui regulasi-regulasi terkait pemulihan dan transformasi ekonomi dan bidang-bidang lainnya telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk saat ini. Salah satu contohnya adalah pembukaan kawasan pariwisata dengan kapasitas terbatas, pembukaan restoran dengan jam terbatas, dan beberapa bidang transportasi dengan jadwal dan kegiatan yang semua terbatas. Hal ini dilakukan agar masyarakat bisa beraktivitas dengan baik dan lancar, akan tetapi tetap memegang teguk protokol kesehatan guna mencegah penularan virus berkembang di sekitarnya. Terlebih hal itu dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk menggairahkan lagi bisnis-bisnis yang telah "tidur" akibat wabah pandemi COVID-19 akibat dampak regulasi atau kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sebelumnya kepada bidang usaha atau bidang industri tersebut. Dalam perannya kebijakan yang diambil pemerintah merupakan salah satu Langkah kebijakan publik dalam menangani suatu permasalahan yang timbul. Sebagaimana dikatakan oleh Agustino, bahwa implementasi kebijakan sederhana adalah; "Implementasi kebijakan adalah sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan"<sup>10</sup>

Tidak mudah untuk membangun kembali sektor Industri atau sektor usaha yang telah "tidur" cukup lama, karena butuh rencana atau *plan* khusus bagaimana strategi yang tepat dengan melihat kepentingan publik dan lingkungan yang ada. Para pelaku usaha ingin kembali membuka usahanya, karena dengan melihat pengalaman terdahulu mereka melihat iklim usaha apa yang cocok untuk dikembangkan yang mempunyai nilai profit dengan melihat potensi lingkungan dengan cara pandang yang berbeda. Dampak dari segi sosial ekonomi memang berimbas kepada semua pelaku usaha, tak terkecuali masyarakat maupun pemangku kepentingan lainnya. Pelaku Industri serta masyarakat umum. Banyak para pelaku usaha terpaksa meninggalkan usahanya dan beralih ke bidang usaha lain yang dampaknya secara

---

10 Agustino, Leo. Dasar-dasar Kebijakan Publik (Bandung: Alfabeta, 2016) hlm.126



bisnis lebih menguntungkan baik dari profit ,maupun dari segi permodalan dan *progress proyeksi* bisnis di masa mendatang,

Efektivitas stabilitas ketahanan pangan dapat terjalin dengan baik apabila pertumbuhan ekonomi, kesediaan pangan berjalan dengan lancar dan baik sebagai siklus rantai distribusi makanan yang bergerak tanpa hambatan dan mencapai pada sasarannya. Daya gerak dan daya pacu masyarakat yan berkembang dengan maju mobilitas yang tinggi dan kepatuhan terhadap regulasi dan kebijakan pemerintah merupakan dasar bagaimana kondisi ini dengan cepat terselesaikan. Faktor-faktor penghambat dalam penanganan COVID -19 baik secara langsung maupun tidak langsung ,seperti kurangnya sosialisasi pada masyarakat terkait bahaya virus COVID-19, Penggalangan pentingnya vaksinasi atau distribusi vaksin yang terlambat ke daerah –daerah terpencil dikarenakan infrastuktur sarana adan prasarana yang kurang memadai merupakan hal-hal yang harus segera ditangani dengan segera untuk mempercepat perbaikan kualitas kesehatan masyarakat, dikatrenakan apabila kualitas kehidupan masyarakat pulih dan terangkat ,maka pemulihan dan pertumbuhan ekonomi pada masyatraklat akan cepat juga kembali seperti semula.

Pemulihan ekonomi secara bertahap memang dimulai secara bertahap oleh pemerintah yaitu dengan dikeluarkannya kelonggaran kepada setiap masyarakat untuk beraktivitas di luar . Dalam usaha pemulihan ekenomi nasional dikeluarkanlah Peraturan presiden No. 82 tahun 2020 Tentang Komite Penangan Corona Virus Desease 19 (Covid 19 ) dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Terbentuknya komite ini untuk memastikan bahwa penanganan virus Covid 19 ini bisa tertangani , sekaligus pemulihan ekonomi yang dilakukan secara terpadu dan beriringan , karena belajar dari negara tetangga yang terlebih dahulu terkena wabah pandemi COVID- 19 bahwa persoalan tersebut tidak bisa dipisahkan satu persatu, akan tetapi harus diselesaikan dengan sejalan beriringan memberikan dampak penyelesaian yang maksimal bagi masyarakat baik dari segi kesehatan maupun dari segi perekonomian yang tujuannya keduanya berjalan dengan baik serta seirama.

Selanjutnya menurut Galih Nugraha menjelaskan ada empat akar permasalahan pada distribusi panganyang dihadapi:

- 1) Dukungan infrastruktur, yaitu kurangnya dukungan akses terhadap pembangunan sarana jalan, jembatan dan lainnya
- 2) Sarana transportasi,yakni kurangnya perhatian pemerintah dan masyarakat didalam pemeliharaan sarana transportasi kita,
- 3) Sistem transportasi, yang dianggap masih kurang efektif dan efisien. Selain itu juga kurangnya koordinasi antara setiap moda transportasi mengakibatkan bahan pangan yang diangkut sering terlambat sampai ketujuan,
- 4) Masalah keamanan dan pungutan liar, yakni pungutan liar yang dilakukan oleh preman sepanjang jalur transportasi diIndonesiamasih seringterjadi.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Nugraha, Galih.2009.Meningkatkan Ketahanan Pangan Indonesia berbasis Sumber Daya Lokal. Sumber:<http://www.nugrohogalih.wordpress.com/2009/02/06/meningkatkan-ketahanan->

Pemulihan ekonomi terkait dengan ketahanan pangan bagi masyarakat juga dipengaruhi oleh adanya ketersediaan pangan yang ada dan beredar didalam negara, terutama terkait kuantitas dan kualitas yang ada. Faktor iklim atau cuaca juga sangat mempengaruhi sosial ekonomi masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa Negara Indonesia adalah negara tropis dengan salah satu dengan curah hujan yang cukup tinggi di beberapa daerah. Beberapa daerah pertanian yang sebagai penyumbang lumbung beras dan sayur-sayuran kadang diterpa iklim yang kurang mendukung ketika dalam masa pandemi yang membuat hasil pertanian maupun hasil kebun mengalami kerugian yang tidak sedikit ditingkat petani sehingga pasokan hasil tani kepada masyarakat berkurang.

Pada masyarakat kota yang tidak memiliki lahan untuk bercocok tanam dikarenakan lahannya sudah menjadi gedung-gedung tinggi atau perkantoran yang tentu saja tergantung dengan hasil pertanian atau perkebunan dari para petani, dan dengan pasokan kurang dengan populasi penduduk kota yang padat merupakan masalah tersendiri bagi wilayah tersebut. Salah satunya mengapa pencapaian dalam pengananan pemulihan ekonomi secara berkesinambungan mengalami kendala sehingga memang diperlukan strategi khusus dalam menangani hal tersebut Usaha. dalam pemenuhan kebutuhan pangan dari hasil pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri di masa pandemi membuat pemerintah mengambil kebijakan khusus, salah satunya pemulihan dan transformasi ekonomi.

Sebagaimana salah satu tindakan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus (COVID 19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, Pasal 8 tentang Satuan Tugas dan Transformasi Ekonomi Nasional sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 huruf c mempunyai tugas<sup>12</sup>:

- a. Melaksanakan dan mengendalikan implementasi kebijakan strategis yang berkaitan dengan pemulihan dan transformasi ekonomi nasional
- b. Menyelesaikan permasalahan-permasalahan kebijakan strategis yang berkaitan dengan pemulihan dan transformasi ekonomi nasional, termasuk permasalahan yang dihadapi sektor-sektor usaha riil secara cepat dan tepat
- c. Melakukan pengawasan pelaksanaan kebijakan strategis yang berkaitan dengan pemulihan dan transformasi ekonomi nasional dan
- d. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan serta langkah-langkah lain yang diperlukan dalam rangka percepatan dan pemulihan dan transformasi ekonomi nasional

Pada negara-negara berkembang memang akibat pandemi yang ditimbulkan cukup terasa berbeda dengan negara maju. Hal itu bisa terjadi jika keuangan pada negara tersebut tidak mampu menanggulangi penurunan investasi, produksi dan ekspor, kemampuan dan kesigapan pemerintah ketika wabah virus itu

---

*pangan-indonesia-berbasis-sumber-daya-lokal.htm*

<sup>12</sup> Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus (COVID 19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, Pasal 8 tentang Satuan Tugas dan Transformasi Ekonomi Nasional sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 huruf c

melanda di negara mereka. Pada negara berkembang lebih fleksibel dalam bidang perekonomian apabila ditopang dengan permodalan dan keuangan yang kuat dan tepat ditunjang dengan kebijakan dan regulasi yang cepat, tepat dan terarah tentunya akan memberikan dampak yang positive bagi perekonomian sehingga bisa cepat terhindar dari krisis ekonomi.

Peran pemerintah dengan memberikan stimulus yang sesuai dan terarah kepada masyarakat di tunjang dengan kesadaran masyarakat yang tinggi terhadap segala kebijakan regulasi pemerintah termasuk pemangku kepentingan maka dapat dipastikan pada kondisi pandemi dapat ditemukan jalan keluar yang baik, sehingga unit-unit usaha pada bidang sektor industri atau bidang lainnya bisa berjalan sebagaimana mestinya. Pencanangan program-program pemerintah yang aktive dan realistis menjadi sorotan utama masyarakat dalam menentukan langkah hidup ke depan dan menjadi panutan dalam berkehidupan sehari hari sesuai dengan tujuan dalam program tersebut.

Bila dilkaji secara komprehensif pemerintah telah mengusahakan perbaikan ekonomi secara komprehensif terbukti dengan dikeluarkannya BantuanLangsung Tunai (BLT) bagi para kalangan menengah kebawah yang terimbas langsung akibat pandemi COVID 19, karena sebagaimana diketahui kalangan tersebut itulah yang terpapar langsung ekonominya akibat COVID 19 tersebut.

Lingkaran krisis ekonomi memang tidak bisa dihindarkan pada masa pandemi COVID 19 yang dimana semua struktur kehidupan dan pertumbuhan ekonomi mengalami gangguan yang signifikan, akan tetapi di sisi lain juga menimbulkan bentuk-bentuk usaha kreatif yang muncul akibat dampak yang ditimbulkan oleh pandemi COVID -19. Dengan di terapkannya pembatasan dalam beraktivitas melalui protokol kesehatan, geliat aktivitas dinamika kehidupan bisa berjalan walaupun bergerak secara bertahap dan perlahan

Salah satu bentuk ekonomi kreatif pada maasa pandemi covid 19 banyak bermunculan di kalangan tua maupun muda, salah satu usaha yang muncul dari hal tersebut adalah budidaya tanaman hias, peternakan ikan hias dengan memanfaatkan pemasarannya melalui media sosial dan termasuk *conten creator* untuk dalam pembuatan *You Tube*, hal-hal seperti ini muncul karena keterpaksaan keadaan yang membuat mereka kreatif mencari jalan keluar, dikarenakan sumber-sumber penghasilan mereka yang bekerja pada sektor industri mengalami penutupan masal, Kegiatan yang dilakukan sebageian masyarakat tersebut secara nyata membantu mereka melewati krisis ekonomi yang diakibatkan pandemi yang tidak berkesudahan samapai saat ini.. Dengan berbagai munculnya ekonomi kreative ini, pemerintah harus cepat tanggap dalam melihat fenomena ini sebagai alternative pemenuhan ekonomi yang mendukung pembangunan perekonomian yang terhambat karena pandemi COVID-19. Begitu pula dengan terbukanya peluang-peluang usaha untuk mendapatkan penghasilan, mengurangi beban pemerintah dalam mensiasati pengangguran yang muncul karena wabah pandemi COVID-19 ini..

Sosial ekonomi masyarakat pada masa pandemi covid 19 memang kurang begitu baik, akan tetapi dengan langkah pemerintah mengakomodir peluang-peluang ekonomi dan cepattanggap dalam transformasi ekonomi bisa membuka kajalan bagi peluang-peluan bentuk ekinomi kreative lainnya, baik itu yang berbasis on line atau yang bersifat lebih praktis . Peran langsung pemerintah pusat dan daerah yang menjadi tolak ukur klemajuan masyarakat dalam mengembangkan usahanya sangatv diperlukan , selai itu pemerintah harus berperan aktive melakukan pengembangan trehadap ekonomi kreative tersebut m termasuk permodalan dan pelatihannya lainnya guan menjang dan mendukung bentuk usaha tersebut.

Dampak sosial ekonomi berimbas langsung pada dampak sosial budaya masyarakat. Dampak itu terlihat pada masyarakat dalam beraktivitas baik dalam beribadah maupun dalam berkomunikasi. Pembelajaran tatap muka sangat dibatasi dan pembelajaran lewat daring atau on- line menjadi pilihan utama karena dianggap lebih efesien , menghemat waktu dan lebih aman. Kegiatan silaturahmi antar kelompok masyarakat yang kurang membawa kepada individulisme masing-masing manusia. Himbauan untuk tidak berkumpul bersama kegiatan tertentu makin menimbulkan tingkat stress yang tinggi di masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa budaya masyarakat Indonesia mayoritas adalah tegur sapa dan silaturahmi . Begitu dengan adanya musibah pandemi COVID- 19 ini secara langsung memukul tingkat psikologis atau stress yang lebih dalam dikarenakan sebelumnya terkena masalah ekonomi dan masalah lainnya yang diakibatlan pandemi ini.

Untuk itu kebutuhan akan pemenuhan spritual pribadi masing-masing orang untuk pergi masjid atau rumah ibadah lainnya sangatlah perlu guna menimalisir tingkat tekanan secara psikologis dengan menerapkan protokol kesehatan COVID -19. Dengan adanya pemenuhan tersebut diharapkan tingkat kriminalitas atau Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dalam rumah tangga yang disebabkan oleh kesulitan akan ekonomi bisa diminimalisir. Sebagaimana di ketahui tingkat Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) pada masa pandemi COVID-19 cuklup tinggi hal ini disebabkan karena rata-rata faktor ekonomi yang tidak stabil . Adapun perubahan –perubahan cara hidup baru ini pastinya akan berlangsung dalam jangka waktu yang yang tidak sebentar, untuk itu maka diperlukan suatu keserasian antara pemerintah dan masyaralat untuk maju bersama menangani hal ini.

### **C. Ketahanan pangan sebagai tolak ukur keamanan dalam masyarakat**

Ketahanan pangan atau lebi dikenal dengan *food security* merupakan hal yang penting bagi suatu negara. Ketahanan pangan mempunyai fungsi yang strategis dalam masyarakat. Fungsi ketahanan pangan pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh lingkungan yang ada di sekitarnya , baik dari lingkungan domestik maupun lingkungan internasional. Ketidak pastian dan ketidak stabilan suatu ketahanan pangan yang dipengaruhi dari kedua lingkungan tersebut bisa berdampak langsung pada sistem ketahanan pangan yang ada.

Menurut Didit Hendrawan mengatakan ,”keberadaan ketahanan pangan

dengan ketersediaan pangan merupakan salah satu urgensi dari sebuah Negara untuk dapat menciptakannya. Hal tersebut dilatarbelakangi ketahanan pangan suatu Negara dapat mempengaruhi segala aspek kehidupan bernegara seperti ekonomi, politik sosial bahkan budaya. Oleh karena itu, tindakan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat oleh Negara merupakan sebuah isu global bukan hanya isu sebuah negara semata dan mendorong lahirnya kebijakan-kebijakan pangan dari sebuah pemerintahan”<sup>13</sup>

Sebagai mana diketahui ada 4 (empat) sub sistem ketahanan pangan antara lain :

- a. Ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untukseluruhpenduduk,
- b. Distribusipanganyanglancar danmerata,
- c. Konsumsipangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampakpada
- d. Status gizi masyarakat

Jadi disini dapat disimpulkan bahwa aspek ketahanaangan bukan semata-mata di tinjau dari aspek produksi, distribusi dan ketersediaan pangan akan tetapi juga menyangkut aspek mikro antara lain ketersediaan gizi dan nutrisi dalam lingkungan rumah tangga , termasuk keluarga miskin serta ibu hamil dan anak-anak.

Dalam masa pandemi COVID-19 segala aspek bidang mengalami penurunan yang sangat drastis. Perekonomian terpuukul dengan begitu kerasnya sehingga mencapai titik terendah dengan dibuktikannya banyak perusahaan yang gulung tikar, pengangguran tersebar diaman-mana, sistem transportasi terganggu, bisnis hotel dan pariwisata mengalami penurunan. Kunjangan wisata turis , baik dari dalam negeri maupun dari mancanegara ke Indonesia berkurang, bahkan investor-investor asing yang menanamkan modalnya ke dalam negeri terpaksa harus mengalami kerugian yang tidak sedikit.

Musibah nasional ini tentu saja berdampak cepat sekali pada sistem ketahanan pangan di Ibndonesia. Salah satunya yang sangat menonjol adalah tentang distribusi pangan dan ketersediaan pangan bagi masyarakat Indonesia. Ketersediaan pangan d pada masa pandemi COVID-19 mengalami gangguan dan ini sangat terlihat dikarenakan distribusi pangan dan produksi pangan mengalami kendala yang diakibatkan efek domino dari sistem atau siklus distribusi tersebut , dimana didalam sistem distribusi itu adanya transportasi atau pengangkutan. Dalam sistem ini pengaruh yang ditimbulkannya cukup besar dimulai dari harga pengangkutan yang naik harga sumber daya manusia atau tenaga kerja yang beranjak tinggi dan ketidakpastian terhadap alat-alat penunjang disribusi dan produksi dikarenakan penyediaan perusahaan alat-alat untuk kegiatan produksi tersebut banyak yang

<sup>13</sup> ,Hendriawan, Didit, Kedaulatan Pangan Maritim, Dinamika dan Problematika,(Jakarta:Beta,2016) hlm.2

terlambat, sudah tutup dan atau sudah tidak berproduksi lagi dikarenakan wabah COVID-19 ini.

Kombinasi dari ketahanan pangan yang menurun ditambah ketidakseediaan pangan yang tidak merata diberbagai daerah diakibatkan perekonomian yang tidak stabil serta lapangan kerja yang banyak yang tidak berproduksi, bisa memunculkan tingkat kriminalitas di dalam masyarakat. Sebagaimana juga yang disampaikan oleh Kabid Humas Polda Metro Jaya Kombes Pol. Yusri Yunus ia mengatakan “ memang pada masa pandemi Covid 19 ini ada beberapa-beberapa kejadian yang sempat mengalami peningkatan ”<sup>14</sup> walaupun tidak merinci kenaikan prosentase dengan jelas kejahatan apa yang mengalami peningkatan di masa pandemi covid 19 terjadi.

Kemudian untuk kecukupan pangan nasional tidak menjamin semua lingkungan rumah tangga atau kepala keluarga mendapatkan kebutuhan apa yang diperlukannya pada masa pandemi ini. Untuk itu diperlukan kebijakan pemerintah yang mendorong pemberdayaan dan pemulihan transformasi pada bidang ekonomi, terutama pada bidang pangan sehingga diharapkan pada tingkat keluarga dan masyarakat mendapatkan nilai ketahanan dan keamanan itu sendiri dimana mereka mampu melong dirinya sendiri dan mewujudkan ketahanan pangan dari masalah-masalah pangan yang akan datang dan dihadapi nantinya.

Selanjutnya sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat diperlukan dalam rangka percepatan pemulihan ekonomi, dalam hal ini otonomi daerah dengan berkordinasi dengan pemerintah pusat seyogyanya mengeluarkan perda yang mendukung kemandirian stabilitas ekonomi daerah. Seorang pakar otonomi daerah I Gde Pantja Astawa mengatakan ;“Kemandiriantersebut memiliki arti bahwa daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengaturdaerahnya. Kewenangan tersebut adalah kewenangan yang dimiliki daerah untukmenentukan kebijakan pengurusan daerah dalam sebuah aturan yang selanjutnyadisebutperaturandaerah”<sup>15</sup>

#### **D. Beberapa bentuk upaya dalam stabilisasi ketahanan pangan dalam masyarakat pada masa pandemi COVID -19**

Dalam upaya mendorong percepatan dan transformasi ekonomi pemerintah melakukan beberapa hal yaitu dikeluarkannya regulasi maupun kebijakan perekonomian yang lebih fleksible dan cepat. Selain itu pula pemerintah telah mengusung beberapa program seperti Bantuan Languing Tunai (BLT) terkait dampak krisis ekonomi akibat wabah pandemi COVID-19. Selain itu pemerintah juga menyalurkan bantuan stimulus bagi UMKM, Sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Susiwijono Moegiarso “Pemerintah berupaya menyediakan sejumlah stimulus melalui kebijakan

14 <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/10/05/19000421/polda-metro-jaya-angka-kriminalitas-naik-selama-pandemi-covid-19> (diakses 30 April 2022)

15 Astawa, I Gde Pantja *Problematika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2009) hlm 294



restrukturisasi pinjaman, tambahan bantuan modal, keringanan pembayaran tagihan listrik, dan dukungan pembiayaan lainnya,"<sup>16</sup>

Program pengembangan UMKM pada masa pandemi dianggap pilihan yang tepat bagi pemerintah, dimana mengingat sudah banyak diluar sana tenaga kerja yang mengganggu karena lapangan kerja yang tutup. Selain itu dengan adanya UMKM ini sedikit banyak merupakan pilihan yang tepat dalam membantu pemerintah dalam rangka menstabilisasi ketahanan pangan yang turun akibat wabah pandemi. Selain itu pula juga sekaligus tidak secara langsung sebagai rantai pengaman dalam meminimalisir tingkat konflik dalam masyarakat dan berfungsi sebagai tindakan preventive keamanan terhadap kejahatan yang akan timbul di kemudian hari. Program UMKM dan ekonomi kreatif pada implementasinya sudah terbukti mampu mencukupi dan bertahan pada situasi yang sulit, akan tetapi perlu adanya gagasan atau ide ide baru yang perlu dikembangkan termasuk penggunaan media on-line dalam pemasarannya. UMKM dipandang mempunyai ketahanan yang relative kuat dalam menghadapi krisis. Sejalan dengan itu menurut Rio dan Susilawati bahwa "hal itu terlihat dari sejarah bahwa kegiatan UMKM di Indonesia dapat bertahan dan berkembang, bahkan menjadi penyelamat untuk pemulihan ekonomi pada masa berlaku krisis ekonomi dunia tahun 1998"<sup>17</sup>

Media on line merupakan sarana yang efektif dimana dikatakan oleh Irwansyah bahwa;" Media *online* disebut juga dengan digitalmedia adalah media yang tersaji secara *online* di internet. Pengertian media *online* secara umum, yaitu segala jenis atau format media yang hanya bisa diakses melalui internet berisikan teks,foto,video,dansuara"<sup>18</sup>.Untuk itu maka banyak jenis media on line seperti what up, twiter , dan sebagainya bisa dipergunakan untuk mempromosikan hal tersebut. Selanjutnya menurut Wulan para pelaku UMKM akan lebih diarahkan pada digital, tidak lagi bermain pada tataran konservative tetapi harus dapat melihat peluang digital sehingga dapat menysasar pada pasar yang lebih luas.<sup>19</sup>

Selain itu pula pemerintah diminta bertindak cepat dalam dalam memutuskan suatu terobosan atau temuan positif dalam bidang UMKM seperti yang dikatakan oleh Saciptp Rahardjo bahwa dalam teori Hukum Progresifnya bahwa "hukum progresife adalah adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktis hukum, serta melakukan berbagai terobosan"<sup>20</sup>

Dalam rangka pemulihan ekonomi nasional yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan kestabilan dalam katahanan pangan maka perlu penguatan dalam

<sup>16</sup> <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2939/dukungan-pemerintah-bagi-umkm-agar-pulih-di-masa-pandemi> (diakses 30 April 2022)

<sup>17</sup> Wilantara,F.Riodan Susilawati,"Strategi dan Kebijakan Pengembangan UMKM",(Bandung:PT Refika Aditama,2016),hlm.331.

<sup>18</sup> Irwansyah.Corporateand Marketing Communication.(Jakarta:Puskombis Universitas Mercu Buana,2011)

<sup>19</sup> Wulan Ayodya,"UMKM4.0Strategi UMKM Memasuki Era Digital",(Jakarta :PT Elex Media Komputindo,2020 )hlm.28

<sup>20</sup> Rahardjo. Satjipto,"*Membedah Hukum Progresif*",( Jakarta : Kompas, 2007) hlm. 154.

bidang UMKM dan usaha kecil mandiri lainnya. Tujuannya adalah agar pertumbuhan zona ekonomi di seluruh Indonesia berada pada zona positif, untuk itu pemerintah mendorong usaha mikro, usaha kecil dan menengah sebagai motor ekonomi rakyat yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemulihan ekonomi nasional

Peran UMKM sebagai pilar punggung salah satu solusi dalam pandemi bisa menjadi tolak ukur bagi pemerintah dan masyarakat dalam mengembangkan bersama-sama pilihan yang terbaik, dimana populasi penduduk Indonesia diketahui bersama sebagian masih banyak berada pada garis menengah ke bawah dan dengan adanya program tersebut sangat membantu mereka dalam menyambung hidup sehari-hari dan khususnya lingkungan keluarga yang berada pada taraf kemiskinan. Bila dilihat UMKM secara komprehensif jika diperhatikan dalam pengembangan percepatan serta pemulihan ekonomi nasional mempunyai peran yang vital, yaitu ::

- a. Pelaku Bisnis UMKM banyak tersebar di perkotaan, pedesaan bahkan daerah tertinggal sekalipun
- b. Kualitas dan kreativitas UMKM berpotensi membuka lapangan kerja baru serta sebagai sumber pendapatan
- c. Bisnis UMKM paling banyak adalah sektor pertanian dan Peternakan sehingga sebagai aset dalam pembangunan Ketahanan Pangan Negara
- d. Para pelaku UMKM tidak menuntut pendidikan yang tinggi sehingga siapapun bisa ikut dalam program ini
- e. Pada waktu terjadi krisis global tahun periode 1997/1998 dimana terjadi krisis ekonomi besar-besaran hanya UMKM lah yang mampu bertahan
- f. Fleksibilitas jenis usaha UMKM sangatlah tinggi dan beragam.

## **Penutup**

Peran ketahanan pangan dalam fungsinya mempunyai nilai yang sangat vital bagi masyarakat di suatu negara. Kebutuhan akan pangan bagi setiap orang adalah hal pokok, terutama pada ketahanan lingkungan keluarga. Ketahanan pangan pada prinsipnya sangat tergantung pada pengaruh lingkungan di sekitarnya, baik lingkungan domestik maupun lingkungan internasional.

Pada masa pandemi yang melanda negara Indonesia dimana semua aspek kehidupan mengalami porak-poranda. Salah satu yang terasa dari dampak musibah besar wabah pandemi COVID-19 adalah tingkat perekonomian yang mengalami keterpurukan. Keterpurukan itu bisa terjadi karena adanya hambatan pada jalur produksi dan distribusi yang disebabkan efek domino dari dikeluarkannya kebijakan-kebijakan serta regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka melakukan penekanan terhadap penularan wabah pandemi COVID-19 di tanah air. Dampak regulasi dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berakibat banyak ditutupnya usaha pada bidang produksi, pariwisata, restoran dan ini tentu saja meninggalkan jejak banyaknya pengangguran di berbagai wilayah.

Stabilitas ketahanan pangan bukan semata-mata bukan hanya pada faktor

distribusi dan produksi petani akan tetapi secara makro kesediaan jumlah pangan sangat menentukan kehidupan di masyarakat. Apabila kesediaan pangan terganggu dan terlebih kesediaan pangan terkendala bisa memunculkan efek konflik di dalam masyarakat, dimana mereka sendiri sudah tidak mempunyai sumber penghidupan akibat dampak COVID-19 untuk ketahanan pada lingkup keluarga dan secara otomatis maka tingkat kriminalitas akan semakin tinggi dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) akan semakin meningkat. Untuk itu maka Ketahanan pangan sebagai tolak ukur stabilitas kehidupan masyarakat bagi keamanan dalam masyarakat secara tidak langsung sangatlah vital.

Peran pemerintah dalam mengatasi hal ini telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan regulasi untuk mendukung agar ketahanan pangan bisa kembali dengan baik. Salah satunya dengan membentuk Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus (COVID -19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, yang mana diharapkan dengan adanya pembentukan komite ini membawa angin perubahan percepatan dan transformasi ekonomi yang lebih baik bagi seluruh masyarakat Indonesia.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Arifin, Bustanul .*Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas,2011
- Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung :Alfabeta,2016
- Astawa, I Gde Pantja *Problematika Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung:Alumni,2009
- Elizabeth, R Fenomena Sosiologis Metamorphosis Petani: Ke Arah Keberpihakan Pada Masyarakat Petani di Pedesaan yang Terpinggiran Terkait Konsep Ekonomi Kerakyatan. (Forum Penelitian Agro Ekonomi, 25(1),2017), 29– 42.
- Hendriawan, Didit, *Kedaulatan Pangan Maritim, Dinamika dan Problematika*, Jakarta:Beta,2016
- Irwansyah.*Corporate and Marketing Communication*. Jakarta:Puskombis Universitas Mercu Buana, 2011
- Rahardjo. Satjipto,*Membedah Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas, 2007
- Riant Nugrohoetal., *Dampak Covid-19 Pada Ekonomi:Pendekatan Strategi Ketahanan Pangan*, Jakarta:Yayasan Rumah Reformasi Kebijakan,2020
- Subarsono,AG.*Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. (Yogyakarta:Pustaka Pelajar.2011
- Wilantara,F.Rio dan Susilawati, *Strategi dan Kebijakan Pengembangan UMKM*, Bandung:PT Refika Aditama,2016
- Wulan Ayodya,“*UMKM4.0 Strategi UMKM Memasuki Era Digital*”, Jakarta : PT Elex Media Komputindo,2020
- Wahono,Francis.,*Kedaulatan Pangan: Agri-culturebukan Agri-business: Mensiasati Negara Lupa Bangsa dalam Francis Wahono, Dwi Astuti dan Sabiq Carebesth (eds)*

*Ekonomi Politik Pangan. Kembali ke Basis: Dari Ketergantungan ke Kedaulatan..* Bina Desa dan Cinde books.2011

### **Peraturan**

Undang-Undang Nomor.18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan Corona Virus (COVID 19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional

### **Jurnal**

Prabowo, E. S., Wijayanti, T., & Saddaruddin. Analisis Hubungan Faktor Sosial Ekonomi Petani Terhadap Pengetahuan Budidaya Pertanian Organik Padi Sawah (*OryzasativaL.*) diKelurahan Makroman Kecamatan Sambutan. *Jurnal Pertanian Terpadu*, 6(2),(2018)88-95.

### **Internet**

<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2021/10/08/langgar-prosedur-keselamatan-nakhoda-kapal-pengayoman-iv-tersangka>, Diunduh Tanggal 19/06/2022, Jam 16.06 WIB.

<https://megapolitan.kompas.com/read/2021/10/05/19000421/polda-metro-jaya-angka-kriminalitas-naik-selama-pandemi-covid-19> (diakses 30 April 2022)

<https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2939/dukungan-pemerintah-bagi-umkm-agar-pulih-di-masa-pandemi> (diakses 30 April 2022)

# Perizinan Berusaha berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Paska UU Cipta Kerja

*(Risk-Based License Utilization of  
Coastal Waters Post Law Create Work)*

**Indra Lorenly Nainggolan**

**Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**

*e-mail: indra.nainggolan26@gmail.com*

## **Abstract**

*The Applicability of Law No. 11 of 2020 of Cipta Kerja, signifies the implementation of the concept of risk-based business licensing that shares risks at low, medium and high levels. This concept is not much different from general licensing which also pays attention to risk as the basis for issuing permits, only that it focuses more on simplifying permits in obtaining them and monitoring them. Indigenous peoples and local communities will compete with other business perpetrator based on the level of risk in accessing coastal waters. The state is responsible for protecting indigenous peoples and local communities, so as not to lose their rights to coastal waters. This paper to study whether risk-based business licensing protects these communities. Meanwhile, the research method used is normative juridical using literature studies.*

**Keywords:** *risk based licensing; Indigenous peoples; local communities*

## **Abstrak**

Berlakunya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menandakan berlakunya konsep perizinan berusaha berbasis risiko yang membagikan risiko dalam jenjang rendah, menengah dan tinggi. Konsep ini tidak jauh berbeda dengan perizinan umumnya yang juga memperhatikan risiko sebagai dasar diterbitkannya izin, hanya saja lebih menitikberatkan pada penyederhanaan izin dalam memperolehnya serta pengawasannya. Masyarakat adat dan masyarakat lokal akan bersaing dengan pelaku usaha lainnya berdasarkan jenjang risikonya dalam mengakses perairan pesisir. Negara bertanggung jawab melindungi masyarakat adat dan masyarakat lokal, supaya tidak menghilangkan hak mereka terhadap perairan pesisir. Tulisan ini mengkaji apakah perizinan berusaha berbasis risiko melindungi masyarakat tersebut. Sementara itu metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan menggunakan studi kepustakaan.

**Kata Kunci:** *perizinan berbasis risiko; masyarakat adat; masyarakat lokal*

## Pendahuluan

Setiap kegiatan usaha yang dilakukan oleh subjek hukum perlu adanya izin yang merupakan bentuk persetujuan dari pemerintah. Misalnya ijin mendirikan bangunan, ijin usaha dan perdagangan, ijin lingkungan dan sebagainya. Izin merupakan rangkaian prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang sebelum memulai pengoperasian perusahaan, guna menghindari permasalahan yang tidak diinginkan dikemudian hari. Berbagai aturan pun telah dibentuk guna menertibkan setiap jenis perizinan berdasarkan kriterianya masing-masing.

Lahirnya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) bertujuan untuk peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha yaitu dengan cara penyederhanaan perizinan berusaha.<sup>1</sup> Hal demikian secara *contrario* ingin mengatakan bahwa engganannya investor menanamkan modalnya karena permasalahan perizinan itu sendiri. Memang pemodal asing yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia perlu memperhatikan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan terkait perizinan yang menyebar mulai di tingkat pusat maupun daerah. Disinilah pokok pengaturan penyederhanaan perizinan berusaha yang dimaksud sehingga lebih sederhana dibandingkan dengan sebelumnya.

Kebijakan mendatangkan investor, oleh William A. Fannel dan Josepht W. Tyler memiliki dampak negatif, diantaranya:

1. Perusahaan multinasional akan membawa dampak negatif bagi perekonomian negara penerima;
2. Perusahaan multinasional akan melahirkan sengketa dengan negara penerima atau dengan penduduk asli miskin setempat;
3. Perusahaan multinasional dapat mengontrol bahkan lebih mendominasi perusahaan-perusahaan lokal;
4. Perusahaan Multinasional banyak dikecam telah mengembalikan keuntungan-keuntungan dari kegiatan bisnisnya ke negara tempat induksi berada. Praktik seperti ini setidaknya telah mengurangi cadangan persediaan mata uang mata uang asing dari Negara penerima;
5. Terdapat tuduhan Perusahaan Multinasional yang kegiatan usahanya ternyata telah merusak lingkungan di sekitar lokasi usahanya, terutama negara-negara yang sedang berkembang.
6. Perusahaan Multinasional dikritik telah merusak aspek-aspek positif dari penanaman modal di Negara-negara berkembang.<sup>2</sup>

Penanaman modal akan melahirkan gesekan antara investor dengan penduduk asli setempat, dikarenakan perusahaan yang mencari keuntungan dari usahanya yang memiliki modal maupun fasilitas, sementara masyarakat setempat pada

<sup>1</sup> Pasal 4 UU Cipta Kerja.

<sup>2</sup> Dhaniswara K. Harjono, Hukum Penanaman Modal : Suatu Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, hlm. 14-15 . <http://repository.uki.ac.id/1026/1/Hukum%20Penanaman%20Modal.pdf>.



situasi yang sebaliknya akan terpinggirkan dari sumber daya yang ada. Ijin menjadi legitimasi bagi siapapun dalam mengakses pemanfaatan sumber daya alam pada suatu wilayah. Kompetisi diantara keduanya tentu tidak berimbang, dan akan membatasi gerak masyarakat yang lemah.

UU cipta kerja turut mengubah beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, salah satunya yaitu UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP-PPK) sebagaimana telah diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.27 Tahun 2007. Substansi yang diubah berada pada inti utama UU tersebut terkait pemanfaatan perairan pesisir melalui konsep perizinan. UU cipta kerja telah mengubah pemanfaatan perairan pesisir dengan konsep perizinan berusaha berbasis risiko.

Konsep perizinan berusaha berbasis risiko tentu berbeda dengan konsep hak pengusahaan perairan pesisir (HP3) pada UU PWP-PPK, bahkan izin pengusahaan perairan pesisir (IP3) setelah adanya perubahan pada undang-undang yang dimaksud. Perbedaan penggunaan istilah yang dimaksud tentu membawa implikasi hukum pula bagi pemanfaatan perairan pesisir, apalagi perubahannya tidak dilakukan oleh UU organiknya.

Konsep perizinan usaha berbasis risiko membagi bentuk izin mulai risiko rendah, risiko menengah yang terdiri dari menengah rendah maupun menengah tinggi, dan risiko tinggi. Perizinan berusaha dengan risiko rendah cukup memenuhi persyaratan nomor induk berusaha, atau sama dengan tidak perlu izin dalam arti sempit. Sementara risiko menengah dan risiko tinggi harus memenuhi persyaratan untuk memperoleh izin. Sehingga akan menyederhanakan perolehan perizinan sesuai risikonya.

Persoalannya adalah semakin sederhana perizinan tentu akan membuka pintu bagi pelaku usaha baik dari lokal maupun penanaman modal asing untuk bersaing sesuai kemampuannya, bahkan masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal harus menempuh perizinan turut bersaing pula dengan mereka. Pada kondisi demikian konsep perizinan berbasis risiko perlu dikaji secara komprehensif dalam perspektif perlindungan negara kepada masyarakatnya.

Bahkan putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010, sebelumnya telah membatalkan konsep HP-3 dalam pemanfaatan perairan pesisir. Pembentuk undang-undang dianggap keliru menafsirkan ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD Tahun 1945 yang memberikan kemudahan kepada perseorangan maupun perusahaan swasta dalam menguasai perairan pesisir yang didominasi modal usaha dan teknologi tinggi.<sup>3</sup> Pemerataan sumber daya perairan pesisir bagi kehidupan masyarakat, terkhususnya untuk masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal tidak tampak pada konsep HP-3, sehingga diubah menjadi IP-3 pada perubahannya.

Ketentuan perizinan berusaha berbasis risiko pada UU cipta kerja sepiantas pun demikian, bahkan dapat diperkirakan melebihi yang dimaksud. Hal ini berpotensi

---

3 Putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010 hal. 161.

mereduksi keberadaan masyarakat tradisional maupun masyarakat hukum adat, sebagai pihak yang langsung bergantung pada sumber daya perairan pesisir. Berdasarkan uraian diatas persoalan yang akan dibahas adalah apakah perizinan berusaha berbasis risiko perairan pesisir memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal? Penelitian ini terfokus pada penggunaan konsep perizinan berusaha berbasis risiko, khusus pada pengelolaan perairan pesisir yang belum ada membahas sebelumnya. Penting meneliti ini, karena pada akhirnya akan melihat eksistensi dari masyarakat adat dan masyarakat lokal sebagai bagian dari suatu masyarakat pesisir.

Metode penelitian yang digunakan dalam menganalisis persoalan yang dimaksud yaitu metode yuridis normatif atau *doktrinal*. Soerjono Soekanto<sup>4</sup> mengemukakan lingkup penelitian yuridis normatif, yaitu asas-asas hukum, sistematika hukum, perbandingan hukum, hingga sejarah hukum. Sementara itu digunakan pendekatan konseptual (*concept approach*) dalam menganalisisnya, dengan beranjak dari pandangan-pandangan maupun doktrin-doktrin yang digunakan dalam ilmu hukum.<sup>5</sup> Analisis pendekatan kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud diantara UUD NRI Tahun 1945, UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 3/PUU-VIII/2010.

## Pembahasan

### Dasar Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Berdasarkan UU Cipta Kerja

Pemanfaatan perairan pesisir dengan konsep perizinan berusaha berbasis risiko, perlu dikaji secara komprehensif. Sepintas logika berpikir akan membawa pemahaman bahwa konsep yang dimaksud diimplementasikan dari norma UUD NRI Tahun 1945. Diktum UU cipta kerja jelas menyebutkan dasar norma turunannya, yaitu ketentuan pasal 27 ayat 2 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, pasal 28D ayat 1 tentang pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, serta pasal 33 tentang perekonomian nasional.

#### a. hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak

Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak merupakan bentuk hak-hak dalam lingkup wilayah ekonomi. Hak ini masuk dalam generasi kedua sesuai

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 95.

perkembangan lahirnya hak asasi manusia. Pasal 38 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan turunan dari hak tersebut, yaitu terkait jaminan pekerjaan yang layak, mendapatkan perlindungan atas syarat ketenagakerjaan yang adil, pekerjaan yang proporsional diantara pria maupun wanita, serta berhak atas upah yang adil sesuai prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

UU No.11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (UU Ekososbud), pasal 6 ayat 1 dinyatakan bahwa negara berkewajiban memenuhi dan mewujudkan hak-hak ekonomi dalam konvenan tersebut, yaitu hak atas pekerjaan yang bebas dipilihnya serta terdapat upaya tindakan-tindakan dalam melindungi hak yang dimaksud.

Kedua regulasi itu jelas mengatakan bahwa hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak termasuk hak ekonomi. Memang sebetulnya keberadaan hak ini bagian dari hak warga negara yang termasuk bagian dari hak ekonomi, bukan hak asasi manusia yang berlaku universal. Oleh Jimly Asshidiqie, menyatakan bahwa hak warga negara merupakan hak konstitusional yang diatur dalam konstitusi negara, konsekuensinya negara harus memenuhi dan mewujudkannya bagi seluruh rakyat Indonesia. Warga negara diutamakan dalam memperoleh hak warga negara dibandingkan dengan warga negara asing yang ada di Indonesia. Kekhususan ini yang menjadi pembeda dengan warga negara asing dalam memenuhi hak ekonominya.<sup>6</sup>

Oleh Bagir Manan dikatakan bahwa,<sup>7</sup> “dikaitkan pada hak asasi manusia dibidang sosial ekonomi, justru pemerintah harus mengambil bagian dengan turut mempengaruhi atau mencampuri kehidupan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan atau kemakmuran umum. Selanjutnya dikatakan pula bahwa dalam mencapai HAM sosial ekonomi, tidak jarang dihadapkan pada pilihan untuk membatasi hak sipil dan politik”.

Kedua pakar tersebut sepakat bahwa pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah tanggung jawab negara, sekalipun dalam pemenuhannya dapat membatasi hak sipil dan politik. Pembatasan hak sipil maupun politik seseorang guna memenuhi hak sosial ekonomi orang lain, adalah bentuk kewajiban asasi orang tersebut. Tidak masalah negara membatasinya, guna menjamin hak sosial ekonomi masyarakat lainnya. Inilah konsep bernegara modern dalam menunjang kesejahteraan bagi warga negaranya.

Akses terhadap sumber daya perairan pesisir juga sama, dalam pemanfaatannya harus memperhatikan segala lapisan masyarakat. Penghidupan yang layak melalui keberadaan sumber daya pesisir tidak boleh meniadakan kelompok masyarakat

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 385.

<sup>7</sup> Bagir Manan, Pers, Hukum, Hak Asasi Manusia, Jakarta: Dewan Pers, 2016, hlm. 181.

yang rentan terpinggirkan karena ketiadaan akses. Justru negara harus memberikan ruang kesana, untuk itu keberadaan hak ekonomi terkait hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, beriringan dengan norma pasal 33 UUD Tahun 1945 yang akan dibahas selanjutnya.

**b. hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum**

Konstitusi menegaskan bentuk pengakuan dan jaminan terhadap hak ekonomi melalui proses pemberian perizinan secara adil. Perizinan sebagai bentuk persetujuan dari pemerintah harus dijamin, dilindungi, bahkan ada kepastian hukum yang adil dan diperlakukan sama bagi setiap warga negara. Penyelenggara negara harus melaksanakan asas-asas hukum dalam konstitusi tersebut secara konsisten. Sementara kepastian hukum<sup>8</sup> haruslah dimaknai dalam rumusan norma yang berisi perintah dan mengandung kewajiban hukum yang juga harus ditaati dalam jangka waktu tertentu dan bersifat terukur sehingga kepastian hukum benar-benar tercapai.

Bertitik tolak dari kepastian hukum, keberadaan perizinan berusaha berbasis risiko adalah bentuk kepastian dari negara bagi siapapun dalam memanfaatkan sumber daya pesisir. Persoalannya adalah dalam mengakses hal dimaksud, diberikan izin berdasarkan tingkatan risikonya. Bahkan tingkatan risiko paling rendah tidak perlu dengan perizinan hanya sebatas pendaftaran badan usaha saja. Padahal kalau ditarik kebelakang terkait keberadaan UU PWP-PPK, perlindungan hukum justru diutamakan dan diperuntukkan bagi masyarakat tradisional maupun lokal. Putusan MK No: 3/PUU-VIII/2010 semakin mempertegas bahwa telah terjadi jarak negara untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal.

Memang keberadaan perlindungan hukum berkaitan erat dengan kekuasaan negara. Oleh Philipus M. Hadjon dinyatakan bahwa kekuasaan menjadi hal penting, serta terbagi dalam dua sasaran utama yaitu kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Terhadap kekuasaan pemerintah, perlindungan hukum dimaknai menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) dari tindakan yang memerintah (pemerintah). Sedangkan dalam konteks kekuasaan ekonomi, perlindungan hukum diberikan terhadap pihak yang lemah dari tindakan yang kuat.<sup>9</sup>

Perlindungan hukum terhadap sumber daya perairan pesisir, menuntut kehadiran pemerintah untuk mengendalikan maupun mengawasi setiap tindakan masyarakat akan pemanfaatan perairan pesisir melalui perizinan. Akan tetapi perlu diingat pula, keberadaannya jangan sampai meniadakan akses masyarakat yang lemah terhadap sumber daya perairan pesisir yang dimaksud. Seringkali pengendalian perizinan

<sup>8</sup> Dani Elpah dan Disiplin F. Manao, Angkaniisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol.2 No.1 Than 2019, hlm. 3.

<sup>9</sup> Phlipus M. Hadjon dalam Suherman, Dwi Aryanti R, Yuliana Yuli W, Hak-Hak Personal Dalam Hukum Perdata Ekonomi Di Indonesia, *Jurnal Yuridis* Vol.1 No.1, Juni 2014, hlm. 135.

justru mempersulit masyarakat yang lemah, sebaliknya pemilik modal mendapatkan akses yang mudah. Bahkan pemberian perizinan berusaha berbasis risiko yang idenya untuk menyederhanakan perizinan maupun dipermudah, malah menjadi legalitas pemilik modal dari negara terhadap sumber daya tersebut. Imbasnya masyarakat hukum adat dan lokal menjadi terpinggirkan ketika berhadapan langsung dengan pemilik modal. Ini harus dihindari dan perlindungan hukum bagi masyarakat lemah adalah tanggung jawab negara.

Satu hal yang menarik dari keberadaan Pasal 27 dan Pasal 28 D ayat 1 maupun ayat 2 adalah keduanya mengatur hal yang sama terkait asas persamaan di hadapan hukum maupun pemerintahan.<sup>10</sup> Sebagai hak atas warga negara keberadaannya harus diberlakukan secara sama (baca:adil) terhadap masyarakat yang lemah. Jadi konteksnya, negara harus mengupayakan perlindungan kepada masyarakat yang lemah dalam mengakses penguasaan hak ekonomi secara adil.

Beberapa catatan dalam penerapan persamaan di hadapan hukum maupun persamaan di hadapan pemerintahan, yaitu:<sup>11</sup>

1. Bahwa pelaksanaan di hadapan hukum dan pemerintahan harus dipahami sebagai suatu konsep yang dinamis, perlu juga memperhatikan situasi politik, ekonomi, sosial maupun politik yang terjadi dalam hal mengambil kebijakan.
2. Bahwa pelaksanaan di hadapan hukum dan pemerintahan juga harus memperhatikan keadilan yang ada pada masyarakat, sehingga setiap penyelenggaraan negara tidak sewenang-wenang terhadap masyarakat lemah;
3. Selain berdasarkan keadilan, pelaksanaan persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan turut pula memperhatikan suatu harapan-harapan masyarakat berdasarkan ketentuan hukum.

Perlu ada catatan-catatan dalam menurunkan asas persamaan dalam hukum pada setiap kebijakan negara, termasuk pemanfaatan sumber daya pesisir pada UU cipta kerja yang harus berdasarkan keadilan. Prinsip keadilan tentu tidak bisa dilepaskan dari kendali negara dalam melindungi masyarakat hukum adat dan lokal. Apabila terdapat penolakan dari publik tentu kebijakan itu bertentangan dengan keadilan. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa keberadaan UU PWP-PPK ditujukan untuk kemakmuran rakyat, harus dilaksanakan berkeadilan.

### **c. ketentuan pasal 33 UUD NRI Tahun 1945**

Penguasaan negara pada sumber daya perairan pesisir mengacu pada putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003 terkait pada kebijakan (*beleid*) dan tindakan kepengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan

---

<sup>10</sup> Bagir Manan Op. Cit., hlm. 206.

<sup>11</sup> Ibid., hlm. 209-210.

pengawasan (*toezichthoudensdaad*).<sup>12</sup> Selanjutnya disebutkan bahwa, untuk tindakan kepengurusan biasanya menerbitkan berbagai instrumen perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Instrumen perizinan yang dibentuk oleh regulator terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak jangan sampai keliru dalam pemanfaatannya.

Menariknya dalam putusan tersebut dikatakan pula, bahwa bentuk penguasaan negara dalam konteks perekonomian nasional harus berpijak pada prinsip efisiensi yang berkeadilan. Kompetisi diantara pelaku usaha terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak diperbolehkan sepanjang melahirkan efisiensi yang berkeadilan yang bukan ditujukan pada pemilik modal. Akan tetapi hadirnya pemerintah memberikan *social welfare* terhadap kebijakan di tingkat mikro maupun makro secara efektif.<sup>13</sup> Penguasaan negara bukan maksud membiarkan mekanisme pasar bebas, sebab ketentuan pasal 33 ayat 1 menyatakan perekonomian yang berdasarkan asas kekeluargaan. Untuk itu dominasi negara tidak boleh meniadakan keberadaan masyarakat untuk mengakses cabang produksi yang dimaksud.

UU cipta kerja memiliki tujuan pada peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, dilakukan dengan proses penyederhanaan birokrasi perizinan. Dalam mendapatkan perizinan berusaha berbasis risiko, pemerintah membaginya secara berjenjang. Analisis risiko berdasarkan penilaian tingkat bahaya bagi pelaku usaha dalam kluster rendah, menengah, hingga tinggi. Pada tataran tinggi risiko diwajibkan pelaku usaha mendapatkan ijin.

Bentuk perizinan berusaha berbasis risiko merupakan konsep yang kurang lebih sama dengan perijinan pada umumnya berlaku, dimana tetap mempertimbangkan risiko<sup>14</sup>. Termasuk pula HP-3 dan IP-3 yang sebelumnya digunakan pada UU PWP-PPK pastinya mempertimbangkan risiko bagi siapa saja memegang perizinan. Perdebatan HP-3 menjadi IP-3, termasuk penggunaan konsep perizinan berusaha berbasis risiko adalah sama. Hak dan ijin sama-sama bentuk dari hak kebendaan dan bukan bermaksud menolak keberadaan perizinan<sup>15</sup> khususnya perizinan berusaha berbasis risiko. Karena bagaimanapun konsep perizinan sifatnya mutlak dan bukan berarti mengalihkan tanggung jawab negara pada masyarakat.

Persoalan penting justru terletak pada masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal dalam akses terhadap perairan pesisir dipermudah atau bahkan minimal jangan sampai dibiarkan berkompetisi bebas dengan badan usaha yang memang modalnya kuat. Jenjang rendah risiko dalam perizinan berusaha hanya perlu mendaftarkan bidang usahanya, sama saja mempermudah pelaku usaha dengan modal besar. Jika diperhadapkan dengan Putusan MK No: 3/PUU-

<sup>12</sup> Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334.

<sup>13</sup> Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 341.

<sup>14</sup> Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Jakarta: UKI Press, 2021, hlm. 30.

<sup>15</sup> Indra Lorenly Nainggolan, *Hak Pengelolaan Perairan Pesisir Dalam UU No.1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*, *Jurnal Law Reform*, vol. 10, no. 1, pp. 48-61, Oktober 2014. hlm. 54.



VIII/2010, maka pembatalan konsep HP-3 terjadi karena memang keberadaannya telah mengurangi tanggung jawab negara memberikan perlindungan hukum<sup>16</sup> terhadap akses pemanfaatan perairan pesisir.

Argumen perijinan usaha berbasis risiko justru mempermudah keberadaan pemilik modal dalam mendapatkan legalitas untuk memanfaatkan sumber daya perairan pesisir adalah tidak keliru. Bahkan seolah-olah membawa kita kembali kepada konsep HP-3 yang sebelumnya diatur pada UU No.27 Tahun 2007, bedanya hanya penyederhanaan konsep izin bagi semua pihak. Logika izin yang ramping akan mendatangkan pelaku usaha untuk menanamkan modalnya di wilayah pesisir tentu sejalan. Namun, penyederhanaan perizinan boleh dilakukan manakala masyarakat yang rentan harus diperlakukan khusus, atau bahkan keberadaan pelaku usaha jangan sampai bersaing satu sama lainnya. Justru keberadaan UU cipta kerja yang menggunakan pasal 27 ayat 2, pasal 28D ayat 1, dan pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, seharusnya semakin menguatkan masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal, bukan menghilangkan kedaulatannya.

### **Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Perairan Pesisir Dalam Hukum Administrasi Negara**

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa pada UU cipta kerja klaster perairan pesisir dan pulau-pulau kecil telah mengubah pola pemanfaatannya menggunakan perizinan berusaha. Perizinan berusaha merupakan legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.<sup>17</sup> Perizinan berusaha diterapkan berdasarkan perizinan berusaha berbasis risiko. Mengacu pada PP No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko (selanjutnya disebut PP No.5 Tahun 2021), segala kegiatan usaha pada akhirnya akan disederhanakan berdasarkan tingkat risiko dari pada kegiatan tersebut serta terdapat pengawasan.<sup>18</sup>

Perizinan merupakan instrumen hukum yang kerap kali digunakan oleh penyelenggara negara untuk mengawasi maupun mengatur segala aspek kehidupan bernegara sifatnya konkrit. Perizinan menurut Sjahran Basah<sup>19</sup> adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu, yang merupakan penerapan dari peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur peraturan yang berlaku.

Tindak lanjut dari perintah peraturan perundang-undangan, keberadaan perizinan justru langsung bersentuhan dengan kehidupan masyarakat. Bagaimanapun juga adalah ujung tombak untuk mengarahkan, merekayasa, dan merancang kehidupan masyarakat adil dan makmur.<sup>20</sup> Adil dan makmur dimaknai juga dalam hal

---

<sup>16</sup> Putusan MK No: 3/PUU-VIII/2010, hlm. 163-164.

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 4 UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

<sup>18</sup> Penjelasan No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko

<sup>19</sup> Sjahran Basah sebagaimana dikutip Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 207.

<sup>20</sup> Agus Ngadino, *Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, di [http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan\\_Dalam\\_Kerangka\\_Negara\\_Hukum\\_Demokratis.pdf](http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf), hlm.12.

memperolehnya harus memperhatikan kehidupan masyarakat sekitar.

Konsep perizinan termasuk bagian dari keputusan, yang idealnya harus memenuhi syarat formil maupun syarat materiil. Keduanya harus terpenuhi satu sama lainnya, dan sebaliknya jika ada yang kurang mengakibatkan keputusan tidak sah. Bahkan dalam membentuk keputusan harus mengikuti peraturan dasar pada konstitusi. Oleh sebabnya, memperoleh izin harus memperhatikan nilai adil dan makmur dalam ketentuan pasal 27, Pasal 28 D dan pasal 33 UUD Tahun 1945 sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Perizinan dalam hukum administrasi ditujukan guna membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang adil dan makmur pula.

Perizinan berusaha berbasis risiko dilaksanakan berdasarkan jenjang kelompok risikonya dengan persyaratan tertentu. Pada pokoknya izin diberikan bagi pelaku usaha yang memiliki tingkatan risiko tinggi, sementara untuk risiko rendah bisa dikatakan tidak memerlukan izin yang dimaksud.<sup>21</sup> Masing-masing kelompok mendapatkan beban persyaratan berbeda, misalnya jumlah biaya yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha dan juga terkait berbagai dokumen yang harus dilengkapi.<sup>22</sup> Semakin turun tingkat risiko dari kegiatan usaha tersebut, maka diikuti pula penurunan biaya yang dibebankan terhadap keberlakuan regulasi perizinan.

Perizinan berusaha berbasis risiko (*Risk-Based Licensing*) sebetulnya sudah digunakan di Inggris sejak tahun 1990. Regulasi berbasis risiko menitikberatkan pada penilaian risiko dan pengawasan oleh regulator berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>23</sup> Dibawah ini akan dijelaskan beberapa catatan terhadap tahapan dalam penerapan perizinan berbasis risiko:<sup>24</sup> *Pertama*, terdapat tujuan regulasi yang jelas, bahwa penting mengidentifikasi tujuan yang diinginkan oleh regulator dalam pembentukan peraturan dan akan sejalan pula pada penerapan risikonya.

Dasar pembentukan UU cipta kerja sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Konsep hak warga negara demikian harus diatur berkeadilan dengan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat dan lokal wilayah pesisir.

Selanjutnya dalam pasal 3, bahwa tujuan dibentuknya UU cipta kerja untuk: a. menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan cara memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMKM serta industri dengan cara menyerap tenaga kerja yang seluas-luasnya; b. Memberikan jaminan bagi masyarakat mendapatkan pekerjaan, imbalan dan juga perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; c. melakukan penyesuaian terkait perlindungan untuk koperasi dan UMKM bahkan juga terhadap industri nasional;

<sup>21</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja, Jurnal Volume 18, Nomor 1, Maret 2021, hlm. 68.

<sup>22</sup> Dhaniswara K. Harjono, Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Jakarta: UKI Press, 2021, hlm. 23-22.

<sup>23</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Op. Cit., hlm. 73-74.

<sup>24</sup> Ibid., hlm. 74-76.

d. penyesuaian terhadap berbagai tindakan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional

Hal yang sama juga sama pada aturan pelaksanaannya PP No.5 Tahun 2021, bahwa penggunaan perizinan berusaha berbasis risiko memiliki tujuan, untuk meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha.<sup>25</sup> Diubahnya pemanfaatan pesisir, tentu mempengaruhi pokok pengaturan yang ada pada UU yang sebelumnya, hal ini bisa dibandingkan dengan keberadaan tujuan pada pasal 4 UU PWP-PPK menyebutkan tujuan sebagai berikut:

- a. Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya dengan cara berkelanjutan;
- b. Menciptakan keharmonisan kelembagaan maupun sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya tersebut;
- c. Memperkuat peran serta masyarakat bersama pemerintah, kemudian juga mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil untuk mencapai keadilan, keseimbangan dan keberlanjutan;
- d. Meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil

Tujuan dimaksud berkorelasi juga dengan konsep perizinan yang akan digunakan. Bila pijakannya UU PWP-PPK maka konkrit perizinannya jelas mengarah pada kemakmuran rakyat, sedangkan UU cipta kerja justru sebaliknya, karena peningkatan investasi, pembenahannya melalui tindakan penyederhaan perizinan usaha, persyaratan investasi, maupun kemudahan berusaha.<sup>26</sup> Proses pelayanan publik ramping jadi hal utama dari memperoleh perizinan berusaha, hal ini tentu berbeda dengan pemanfaatan perairan pesisir yang menitikberatkan akses sumber daya perairan pesisir untuk masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya serta masyarakat lokal.<sup>27</sup> Pemilik modal yang cenderung memiliki akses pada sumber daya pesisir, pasti akan kalah saing dengan masyarakat adat maupun masyarakat lokal yang lebih terfokus pada pemenuhan kebutuhannya. Sehingga risikonya berada pada lemahnya perizinan maupun perundang-undangan yang mengatur khususnya pengawasan.

*Kedua*, mengenai selera risikonya (*risk appetite*), penentuan risiko merupakan selera subjektif dari regulator, hal ini akan menyebabkan perbedaan pendapat dari publik. Regulator harus memahami risiko dengan teliti dari berbagai sudut pandang, baik dari faktor internal maupun eksternal. Pada dasarnya risiko adalah dasar dari penentuan skala kegiatan usahanya termasuk pada risiko rendah, menengah atau

---

<sup>25</sup> Ketentuan ini diatur pada pasal 3 PP No.5 Tahun 2021

<sup>26</sup> Penjelasan UU Cipta Kerja.

<sup>27</sup> Penjelasan UU PWP-PPK

tinggi. Penentuan risiko dihitung dari konsep manfaat, yang diukur dari selisih antara biaya yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha terhadap risiko yang ditimbulkan dan manfaatnya.<sup>28</sup> Untuk mengurangi risiko yang dimaksud, mengukurnya sangat rumit dan harus teliti sehingga dalam mengambil keputusan risiko menjadi subjektif, bahkan publik dapat berbeda pandangan atas keputusan tersebut.

Menyambung tujuan yang dibahas sebelumnya, bahwa risiko pemanfaatan perairan pesisir harus diukur dari pada tujuan regulasi yang jelas. Persoalannya adalah regulator mengikuti ketentuan yang berlaku pada UU cipta kerja atau UU PWP-PPK sebagai tolak ukur penentuan risiko. Pasal 8 sampai pasal 10 PP No.5 Tahun 2021 telah menguraikan kriteria risiko bagi setiap kegiatan usaha, salah satunya risiko volatilitas yang termasuk bagian dari penilaian tingkat bahaya dari aspek lainnya. Risiko volatilitas dalam pemanfaatan perairan pesisir, sebetulnya menjadi sangat baik jika diatur, namun lebih spesifik belum diuraikan maksudnya seperti apa dalam aturan ini.

Demikian pula mengenai penilaian bahaya dari aspek pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya, tidak diuraikan pula. Padahal dari pemanfaatan perairan pesisir justru harus jelas akses sumber daya pesisir bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal. Untuk menentukan penilaian analisis risiko bahaya, maksimum dari setidaknya salah satu aspek risiko sebagai mana dimaksud pada pasal ayat 1 PP No.5 Tahun 2021 harus terpenuhi. Ketiadaan pengaturan tersebut menjadi bias penentuan tingkat bahaya dari suatu kegiatan usaha. Sehingga subjektifitas regulator menjadi sangat kental, dan akan menimbulkan pandangan berbeda dari publik.

*Ketiga*, Identifikasi sistem risiko, terdapat dua macam risiko yaitu risiko inheren dan risiko manajerial. Dalam PP No.5 Tahun 2021, risiko inheren dibagi dalam lima bagian dalam menilai risiko bahaya diantaranya kesehatan, keselamatan, lingkungan dan/atau pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya. Selain itu pula disinggung mengenai aspek lainnya yang mempengaruhi sifat kegiatan usaha. Sedangkan untuk risiko manajerial terkait terkait pengawasannya yaitu kewenangan regulator dalam mengawasi risiko inheren. Pasal 218 PP No.5 Tahun 2021 menyebutkan bentuk pengawasan untuk risiko inheren berupa pengawasan rutin dan pengawasan insidental. Pengawasan rutin merupakan pengawasan yang dilakukan oleh regulator secara berkala dengan memperhatikan tingkat risiko usaha dan kepatuhan pelaku usaha.<sup>29</sup> Bentuknya dapat berupa laporan pelaku usaha maupun inspeksi lapangan.<sup>30</sup> Pelaku usaha melaporkan kepatuhan terhadap standar pelaksanaan usaha dan hasil perkembangan usahanya. Inspeksi lapangan dalam pelaksanaannya dapat berupa pemeriksaan administratif maupun fisik terhadap pemenuhan standar kegiatan usaha juga terhadap standar produk atau pun jasa.<sup>31</sup> Untuk pengawasan insidental diawali dengan pengaduan dari masyarakat maupun pelaku usaha. Dalam menyampaikan

<sup>28</sup> Dhaniswara K. Harjono, Op. Cit., hlm. 24-27

<sup>29</sup> Pasal 219 PP No.5 Tahun 2021

<sup>30</sup> Pasal 220 PP No.5 Tahun 2021

<sup>31</sup> Pasal 222 PP No.5 Tahun 2021

pengaduannya, harus disertai dengan data yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>32</sup> Pengawasan tersebut sangat menunjang jika diikuti dengan petunjuk risiko yang jelas dari regulator, sehingga pengawasannya akan lebih tepat.

*Keempat*, peringkat risiko yang dilakukan oleh regulator terhadap kegiatan usaha. Normatifnya sudah diatur mengenai jenjang risiko bagi perizinan usaha, diantaranya kegiatan usaha dengan risiko rendah, risiko menengah yang terdiri dari menengah rendah maupun menengah tinggi, dan risiko tinggi. Perizinan berusaha dengan risiko rendah cukup memenuhi persyaratan nomor induk berusaha, sementara risiko menengah rendah terdiri dari sertifikat standar, nomor induk berusaha dan standar pelaksanaan kegiatan usaha. Untuk kegiatan usaha risiko menengah tinggi melengkapi persyaratan sertifikat standar, sertifikat standar dan nomor induk berusaha, verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha, beserta standar pelaksanaan kegiatan usaha.<sup>33</sup>

*Kelima*, Pertanggungjawaban regulator, bahwa regulator memiliki tanggung jawab terhadap sumber dayanya dalam upaya pengawasan dan penegakan perizinan yang dimaksud.<sup>34</sup> Pada prinsipnya setiap kegiatan penyelenggara dapat dimintakan pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apabila terjadi penyimpangan maupun penyalahgunaan wewenang, PP No.5 Tahun 2021 didahulukan dengan proses administrasi. Disamping itu juga tidak menutup kemungkinan penyelesaian secara pidana, apabila ditemukan tindak pidana yang bukan bersifat administratif.

## Penutup

Perizinan berusaha berbasis risiko prinsipnya lebih melihat tingkatan risiko sebagai dasar perizinan yang diperoleh. Pada dasarnya konsep ini tidak jauh berbeda dengan konsep perizinan umumnya, hanya saja lebih disederhanakan dalam memperolehnya. Persoalan penting yang harus dipahami dalam pemanfaatan perairan pesisir harus tertuju pada perlindungan masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal. Apabila legalitas perizinan berbasis risiko masih membiarkan persaingan pelaku usaha dengan masyarakat rentan, maka secara konstitusional semangat pembentukannya keliru.

Sementara itu UU cipta kerja beserta turunannya pada PP No.5 Tahun 2021 juga masih memiliki beberapa catatan-catatan seperti selera risikonya (*risk appetite*), risiko volatilitas dalam pemanfaatan perairan pesisir, hingga identifikasi sistem risiko yang berujung pada pengawasan petunjuk risiko yang seharusnya jelas dari regulator. Tingkatan risiko yang menjadi pokok perizinan tidak boleh mengurangi tanggung jawab negara untuk melindungi keberadaan masyarakat.

---

<sup>32</sup> Pasal 224 PP No.5 Tahun 2021

<sup>33</sup> Pasal 12 - Pasal 20 PP No.5 Tahun 2021

<sup>34</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Loc. Cit., , hlm. 74-76.

## Daftar Pustaka

- Agus Ngadino, *Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, di [http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis.pdf](http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf).
- Bagir Manan, 2016, *Pers, Hukum, Hak Asasi Manusia*, Dewan Pers, Jakarta.
- Dani Elpah dan Disiplin F. Manao, *Angkanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun, Vol.2 No.1 Than 2019.
- Dhaniswara K. Harjono, 2021, *Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*,: UKI Press, Jakarta.
- Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal : Suatu Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, <http://repository.uki.ac.id/1026/1/Hukum%20Penanaman%20Modal.pdf>.
- Indra Lorenly Nainggolan, *Hak Pengelolaan Perairan Pesisir Dalam UU No.1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*, Jurnal Law Reform, vol. 10, no. 1, Oktober 2014.
- Jimly Asshiddiqie, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok.
- Mohamad Mova Al'afghani, *Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja*, Jurnal Volume 18, Nomor 1, Maret 2021.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011 *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- PP No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko.
- Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003
- Putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010
- Ridwan, HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003 *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suherman, Dwi Aryanti R, Yuliana Yuli W, *Hak-Hak Personal Dalam Hukum Perdata Ekonomi Di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol.1 No.1, Juni 2014.
- UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP-PPK) sebagaimana telah diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.27 Tahun 2007
- UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta



# **(Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara)**

*(Appointment of Acting Regional Heads to Face The 2024  
Simultaneous Regional Heads Elections in  
The Perspective of Constitutional Law)*

**Juanda & Ogiandhafiz Juanda**

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya & Fakultas  
Hukum Universitas Nasional

e-mail: [prof.juanda@dsn.ubaharajaya.ac.id](mailto:prof.juanda@dsn.ubaharajaya.ac.id) &  
[ogiandhafizjuanda@gmail.com](mailto:ogiandhafizjuanda@gmail.com)

## ***Abstract***

*This research is entitled “appointment of acting regional heads to face the 2024 simultaneous regional-head elections in the perspective of constitutional law”. This research is considered urgent because there are numerous important aspects of the appointment of the Acting Regional Heads that need to be studied and analyzed, including the pros and cons of the absence of Government Regulations, the lack of transparency, openness, and accountability, as well as the pros and cons regarding the appointment of active members of the TNI and POLRI as acting regional heads. The problem is stated as follows: 1. How is the appointment of the acting Regional Heads to face the 2024 simultaneous regional head elections in the perspective of constitutional law? 2. How is the appointment of middle high leaders and Pratama high leaders who are members of the TNI and POLRI as acting Regional Heads according to statutory regulations?. This research is a normative juridical research that employs primary, secondary, and tertiary legal materials. The method of collecting legal materials is carried out by literature study, while the method of processing legal materials is inventory, identification, categorization, and systematization of existing legal materials, and the analytical method used is a qualitative juridical method.*

*The conclusions of the research are 1. the appointment of acting Regional Heads that has been carried out by the Government to face the 2024 regional head elections in a formal or textual juridical manner is in accordance with the provisions of Article 201 paragraph (10) and (11) of Law No. 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors. However, in essence and substance, the appointment of the acting regional heads has violated the principles of constitutionalism contained in the 1945 Constitution of the*

Republic of Indonesia, namely the principle of the rule of law and the principle of a democratic state, the principle of legality, and regional autonomy. It also failed to fulfill the principle of transparency, openness and accountability as contained in the principles of state administration and good governance. 2. The appointment of middle high leaders and Pratama high leaders who come from active members of the TNI and POLRI as acting Regional Heads is a violation of Law Number 34 of 2004 concerning the TNI, Law Number 2 of 2002 concerning the Indonesian Police, Law Number 5 of 2014 concerning ASN and the decision of the Constitutional Court Number 15/PUU-XX/2022.  
**Keywords:** Acting Regional Heads, Simultaneous Regional Head Elections, Constitutional Law

### Abstrak

Penelitian ini berjudul “pengangkatan penjabat Kepala Daerah menghadapi Pemilu serentak 2024 dalam perspektif hukum tata negara”. Penelitian ini dianggap urgen karena banyak aspek yang penting dikaji dan dianalisis yang berkaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah yaitu aspek pro dan kontra atas ketiadaan Peraturan Pemerintah, tidak adanya transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas, pro dan kontra mengenai pengangkatan anggota TNI aktif dan anggota Kepolisian RI menjadi penjabat Kepala Daerah. Rumusan masalah adalah 1. Bagaimanakah pengangkatan penjabat Kepala Daerah menghadapi pemilu serentak 2024 dalam perspektif hukum tata negara? 2. Bagaimanakah pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI dan anggota Polri sebagai penjabat Kepala Daerah ditinjau dari peraturan perundang-undangan? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan bahan hukum; primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka, sedangkan metode pengolahan bahan hukum adalah dengan melakukan inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum yang ada, sedangkan metode analisis yang digunakan adalah metode yuridis kualitatif.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini, 1. bahwa pengangkatan penjabat Kepala Daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam menghadapi pemilu serentak 2024 secara yuridis formal atau tekstual telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Tetapi secara materiel atau esensi dan substansi pengangkatan penjabat Kepala daerah tersebut telah melanggar prinsip konstitusionalisme yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, asas legalitas, dan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI tahun 1945, dan mencederai serta tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas-asas penyelenggaraan negara dan

*asas-asas pemerintahan yang baik. 2. bahwa pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI aktif dan anggota Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah merupakan pelanggaran dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022.*

**Kata Kunci;** *Penjabat Kepala Daerah, Pemilukada Serentak, dan Hukum Tata Negara*

## **Pendahuluan**

Salah satu hal yang urgen dan menjadi perhatian publik saat ini adalah Pemilihan Kepala Daerah serentak secara nasional tahun 2024. Pemilihan Kepala Daerah dimaksud akan dilaksanakan tanggal 27 November 2024 pada 34 Provinsi dan 514 Kabupaten/Kota. Ketentuan untuk menggelarkan Pemilukada serentak tersebut diatur di dalam Pasal 201 ayat (8), (9), (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Mengacu pada ketentuan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, berarti pada tahun 2022, ada 101 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya yakni; Gubernur 7 Provinsi, Bupati, 76 Kabupaten, dan Walikota, 18 Kota. Sedangkan pada tahun 2023 terdapat 170 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terdiri dari 17 Gubernur, 38 Walikota, dan 115 Bupati. Dengan demikian, paling tidak dalam dua tahun mendatang terdapat sebanyak 271 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan berhenti dan oleh karenanya Pemerintah harus mempersiapkan proses pengangkatan penjabat Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati).

Salah satu persoalan hukum yang penting dalam kaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah dimaksud adalah belum dibentuknya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pentingnya Peraturan Pemerintah dihadirkan dalam rangka mengatur tentang mekanisme, kriteria, persyaratan, tugas, fungsi dan wewenang penjabat Kepala Daerah. Sesungguhnya telah diingatkan oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan hukum angka 3.14.3 dalam putusannya Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan diucapkan dalam sidang pleno tanggal 20 April 2022. Kekurangan perangkat yuridis operasional tersebut merupakan salah satu indikasi adanya kesengajaan atau kelalaian Pemerintah untuk tidak memperhatikan dan menghadirkan prinsip transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas dalam proses pengangkatan penjabat Kepala Daerah.

Ketiadaan Peraturan Pemerintah dimaksud akhirnya menimbulkan polemik

hukum yang meluas, dan mendatangkan pro dan kontra dengan berbagai tafsiran dan dugaan dari banyak pihak sesuai dengan pandangan dan argumentasinya masing-masing.

Problematika hukum berikutnya adalah terjadinya perbedaan pandangan mengenai pengangkatan TNI atau Polri aktif menjadi penjabat Kepala Daerah, di satu pihak dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang TNI, Undang-Undang Polri dan Undang-Undang ASN secara tegas melarang, tetapi di pihak lain, ada juga yang mengatakan hal tersebut dimungkin sepanjang anggota TNI atau Polri aktif itu sudah memegang jabatan pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama di luar organisasi TNI atau Kepolisian RI. Perdebatan tentang hal tersebut berlanjut atas kesalahafsiran terhadap substansi pertimbangan hukum majelis hakim MK Nomor 15/PUU-XIX/2022 yang seolah-olah putusan tersebut memperbolehkan anggota TNI aktif dan anggota Polri diangkat penjabat Kepala Daerah sepanjang seseorang tersebut sedang menduduki pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama.

Melihat realitas tersebut, penulis melihat ada beberapa masalah yang akan timbul dan perlu diantisipasi dalam kaitannya dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah dalam pemilukada serentak tahun 2024 mendatang antara lain;

1. Sampai saat ini belum adanya peraturan pelaksanaannya dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berupa Peraturan Pemerintah mengenai mekanisme, kriteria dan persyaratan penjabat Kepala Daerah. Terhadap fakta hukum tersebut menimbulkan berbagai polemik hukum yaitu terjadi, sehingga pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat tidak terelakkan.
2. Pengangkatan anggota TNI atau Polri aktif menjadi penjabat Kepala Daerah masih menimbulkan dua pandangan yang berbeda, di satu pihak mengatakan bahwa pengangkatan TNI atau Polri aktif tegas dan jelas dilarang oleh UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, namun di pihak lain mengatakan sepanjang anggota TNI atau Polri aktif itu berstatus sebagai pimpinan tinggi madya untuk penjabat Gubernur dan pimpinan tinggi pratama untuk penjabat Bupati dan Walikota secara hukum dapat dibenarkan.
3. Pengangkatan penjabat Kepala Daerah dengan rentang waktu yang lama yaitu antara satu sampai dengan dua tahun lebih, berpotensi menggerogoti prinsip konstitusionalisme, negara hukum, negara demokrasi, bahkan membuka peluang untuk terjadinya praktik *abuse of power* yang berujung pada tindakan koruptif, kolusif dan nepotisme serta pelanggaran hukum lainnya.
4. Pengangkatan penjabat Kepala Daerah yang melebihi satu dan dua tahun tersebut, secara formil memang memiliki dasar hukum berdasarkan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, tetapi dari aspek materiel substansinya yaitu aspek prinsip konstitusionalisme yang meliputi prinsip negara hukum, negara demokrasi dan otonomi daerah dianggap cacat secara asas. Termasuk

dari aspek legitimasi kekuasaan, banyak yang mempersoalkannya karena pengangkatan dimaksud tidak melibatkan partisipasi rakyat daerah atau lembaga yang merepresentasikan rakyat daerah, ditambah lagi kurang terpenuhinya aspek transparansi, keterbukaan dan akuntabilitasnya.

5. Belum ada peraturan yang tegas tentang larangan terhadap pejabat Kepala Daerah yang merangkap jabatan sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama. Ketiadaan pelarangan rangkap jabatan dimaksud akan berpotensi menimbulkan inefisiensi dan inefektifitas kinerjanya cukup besar, kurang fokus dan dapat merugikan kepentingan publik.

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah 1. Bagaimanakah pengangkatan pejabat Kepala Daerah menghadapi pemilukada serentak 2024 dalam perspektif hukum tata negara ?, 2. Bagaimanakah pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI atau Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah ditinjau dari peraturan perundang-undangan ?.

## Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah **juridis normatif**. Dalam penelitian tersebut penulis menggunakan **bahan hukum primer**, bahan hukum skunder dan **bahan hukum tersier**. Beberapa bahan hukum primer yang digunakan yaitu, UUD NRI tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022. **Bahan hukum skunder** berupa jurnal hukum, media. online tentang hukum dan doktrin yang berkaitan dengan hukum tata negara, demokrasi dan otonomi daerah, sedangkan **bahan hukum tersier** berupa kamus besar bahasa indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan; yaitu pendekatan yang berdasarkan pada konstitusi, asas hukum, prinsip negara hukum, dan peraturan perundang-undangan. Selain pendekatan peraturan perundang-undangan, juga menggunakan pendekatan non-hukum yaitu pendekatan politik, sosiologi, demokrasi, dan otonomi daerah yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat Kepala Daerah dalam Pemilukada serentak Tahun 2024. Terakhir dilengkapi dengan pendekatan futuristik atau constituendum yaitu pendekatan dengan menganalisis aspek-aspek hukum yang ideal di masa datang.

**Teknik pengumpulan bahan hukum** dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan hukum dan bahan non hukum yang ada dengan penelusuran referensi melalui media internet atau website dan melalui kepustakaan., kemudian diinventarisir

dan diklompokkan sesuai dengan rumusan masalah. Sedangkan teknik pengolahan bahan hukum dilakukan dengan tahapan; inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan sistematisasi, dengan menggunakan pendekatan konseptual, konstitusi, asas hukum, norma hukum dan peraturan perundang-undangan, politik, demokrasi dan otonomi daerah.

**Metode analisis bahan** hukum yang digunakan adalah metode yuridis kualitatif yaitu menganalisis suatu permasalahan yang ada berdasarkan prinsip konstitusi, negara hukum, asas-asas bernegara dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, peraturan perundang-undangan, demokrasi dan otonomi daerah dengan metode interpretasi hukum yang dikonstruksikan dalam narasi yang logis, sistematis dan argumentatif, sehingga mendapatkan kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah yang ada.

### **Deskripsi Tentang Kebutuhan Penjabat Kepala Daerah pada Tahun 2022 dan 2023;**

Pada tahun 2022 dan 2023, paling tidak ada 271 Kepala Daerah yang akan lengser karena berakhir masa jabatannya. Kata “paling tidak” itu mengandung arti bahwa sudah pasti tidak kurang dari 271 daerah yang Kepala Daerahnya akan berakhir, bahkan bisa juga bertambah jika dalam tahun 2022 dan tahun 2023 ada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya diberhentikan karena meninggal dunia atau sakit permanen atau tersangkut kasus hukum yang mengakibatkan yang bersangkutan diberhentikan. Adapun nama-nama daerah yang Kepala Daerahnya akan berakhir dimaksud sebagai berikut;

#### **1. Daftar Daerah-Daerah yang habis masa jabatan Kepala Daerahnya tahun 2022 yaitu<sup>1</sup>**

- a. **Gubernur, 7 Provinsi yaitu;** 1. Aceh: Nova Iriansyah 2. Kepulauan Bangka Belitung: Erzaldi Rosman Djohan 3. DKI Jakarta: Anies Baswedan 4. Banten: Wahidin Halim 5. Gorontalo: Rusli Habibie 6. Sulawesi Barat: Muhammad Ali Baal Masdar 7. Papua Barat: Dominggus Mandacan.
- b. **Walikota, 18 Kota;** 1. Banda Aceh 2. Lhokseumawe 3. Langsa 4. Sabang 5. Tebing Tinggi 6. Payakumbuh 7. Pekanbaru 8. Cimahi 9. Tasikmalaya, 10 Salatiga 11. Yogyakarta 12. Batu 13.Kupang 14.Singkawang 15. Kendari 16. Ambon 17. Jayapura 18. Sorong
- c. **Bupati 76 Kabupaten;** 1. Mesuji 2. Lampung Barat 3. Tulang Bawang 4. Bekasi 5. Banjarnegara 6. Batang 7. Jepara 8. Pati 9. Cilacap 10. Brebes 11. Kulonprogo 12. Buleleng 13. Flores Timur 14. Lembata 15. Landak, 16. Barito Selatan 17. Kotawaringin Barat 18.Hulu Sungai Utara 19. Barito Kuala 20. Banggai Kepulauan 21. Buol 22. Bolaang Mongondow 23. Kepulauan Sangihe

<sup>1</sup> <https://www.kompas.com/wiken/read/2022/01/08/074500381/daftar-7-gubernur-yang-habis-masa-jabatan-pada-2022>, diakses tanggal 28 Februari 2022.



24. Takalar 25. Bombana 26. Kolaka Utara 27. Buton 28. Boalemo 29. Muna Barat 30. Buton Tengah 31. Buton Selatan 32. Seram Bagian Barat 33. Buru 34. Maluku Tenggara Barat 35. Maluku Tengah 36. Pulau Morotai 37. Halmahera Tengah 38. Nduga 39. Lanny Jaya 40. Sarmi 41. Mappi 42. Tolikara 43. Kepulauan Yapen 44. Jayapura 45. Intan Jaya 46. Puncak Jaya 47. Dogiyai 48. Tambrauw 49. Maybrat 50. Sorong 51. Aceh Besar 52. Aceh Utara 53. Aceh Timur, 54. Aceh Jaya 55. Bener Meriah 56. Pidie 57. Simeulue 58. Aceh Singkil 59. Bireuen 60. Aceh Barat Daya 61. Aceh Tenggara 62. Gayo Lues 63. Aceh Barat 64. Nagan Raya 65. Aceh Tengah 66. Aceh Tamiang 67. Tapanuli Tengah 68. Kepulauan Mentawai 69. Kampar 70. Muaro Jambi 71. Sarolangun 72. Tebo 73. Musi Banyuasin 74. Bengkulu Tengah 75. Tulang Bawang Barat, 76. Pringsewu.

**2. Daftar Daerah-Daerah yang habis masa jabatan Kepala Daerahnya tahun 2023** yaitu;

- a. **Gubernur 18 Provinsi:** 1. Sumatera Utara 2. Riau 3. Sumatera Selatan 4. Lampung 5. Jawa Barat 6. Jawa Tengah 7. Jawa Timur 8. Bali 9. Nusa Tenggara Barat 10. Nusa Tenggara Timur 11. Kalimantan Barat 12. Kalimantan Timur 13. Sulawesi Selatan 14. Sulawesi Tenggara 15. Maluku 16. Papua 17. Maluku Utara.
- b. **Wali Kota, 38 Kota:** 1. Serang 2. Tangerang 3. Bengkulu 4. Gorontalo 5. Jambi 6. Bekasi 7. Cirebon 8. Sukabumi 9. Bandung 10. Banjar 11. Bogor 12. Tegal 13. Malang 14. Mojokerto 15. Probolinggo 16. Kediri 17. Madiun 18. Pontianak 19. Palangkaraya 20. Tarakan 21. Pangkal Pinang 22. Tanjung Pinang 23. Tual 24. Subulussalam 25. Bima 26. Palopo 27. Parepare 28. Bau-bau 29. Kotamobagu 30. Sawahlunto 31. Padang Panjang 32. Pariaman 33. Padang 34. Lubuklinggau 35. Pagar Alam 36. Prabumulih 37. Palembang 38. Padang Sidempuan.
- c. **Bupati, 115 Kabupaten :** 1. Aceh Selatan 2. Pidie Jaya 3. Padang Lawas Utara 4. Batu Bara 5. Padang Lawas 6. Langkat 7. Deli Serdang 8. Tapanuli Utara 9. Dairi 10. Indragiri Hilir 11. Merangin 12. Kerinci 13. Muara Enim 14. Empat Lawang 15. Banyuasin 16. Lahat 17. Ogan Komering Ilir 18. Tanggamus 19. Lampung Utara 20. Bangka 21. Belitung 22. Purwakarta 23. Bandung Barat 24. Sumedang 25. Kuningan 26. Majalengka 27. Subang 28. Bogor 29. Garut 30. Cirebon 31. Ciamis 32. Banyumas 33. Temanggung 34. Kudus 35. Karanganyar 36. Tegal 37. Magelang 38. Probolinggo 39. Sampang 40. Bangkalan 41. Bojonegoro 42. Nganjuk 43. Pamekasan 44. Tulungagung 45. Pasuruan 46. Magetan 47. Madiun 48. Lumajang 49. Bondowoso 50. Jombang 51. Tangerang 52. Lebak 53. Gianyar 54. Klungkung 55. Lombok Timur 56. Lombok Barat 57. Sikka 58. Sumba Tengah 59. Nagekeo 60. Rote Ndao 61. Manggarai Timur 62. Timor Tengah Selatan 63. Alor 64. Kupang 65. Ende 66. Sumba Barat Daya 67. Kayong Utara 68. Sanggau 69. Kubu Raya 70. Pontianak 71. Kapuas 72. Sukamara 73. Lamandau 74. Seruyan 75. Katingan 76. Pulang Pisau 77. Murung Raya 78.

Barito Timur 79. Barito Utara 80. Gunung Mas 81. Barito Kuala 82. Tapin 83. Hulu Sungai Selatan 84. Tanah Laut 85. Tabalong 86. Panajam Pasut 87. Minahasa 88. Bolmong Utara 89. Sitaro 90. Minahasa Tenggara 91. Kepulauan Talaud 92. Morowali 93. Parigi Moutong 94. Donggala 95. Bone 96. Sinjai 97. Bantaeng 98. Enrekang 99. Sidereng Rappang 100. Jeneponto 101. Wajo 102. Luwu 103. Pinrang 104. Kolaka 105. Gorontalo Utara 106. Mamasa 107. Polewali Mandar 108. Maluku Tenggara 109. Membramo Tengah 110. Paniai 111. Puncak 112. Deiyai 113. Jayawijaya 114. Biak Numfor, 115. Mimika<sup>2</sup>.

Berpedoman pada jumlah daerah-daerah yang disebutkan di atas, maka penjabat Kepala Daerah yang akan diangkat terdiri dari;

1. Penjabat Gubernur sebanyak 24 Provinsi
2. Penjabat Walikota sebanyak 56 Kota
3. Penjabat Bupati sebanyak 191

Untuk mengangkat penjabat Kepala Daerah dimaksud, dibutuhkan landasan dan pedoman yuridis operasionalnya yaitu tidak hanya cukup berpedoman pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota semata, tetapi membutuhkan perangkat peraturan pelaksanaan yang lebih komprehensif, terpadu, utuh dan menyeluruh mengenai mekanisme, kriteria, persyaratan dan wewenang, tugas dan fungsi penjabat Kepala Daerah. Sebab di dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 belum mengatur tentang hal-hal dimaksud. Oleh karena itulah pentingnya perangkat hukum berupa Peraturan Pemerintah dalam kaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah agar mendapatkan penjabat Kepala Daerah yang berkualitas, kredibel dan memahami tentang persoalan rakyat daerah serta mampu mengatasinya.

## **Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara**

Perspektif hukum tata negara yang penulis maksud adalah suatu kajian atau analisis dari aspek konstitusionalisme, asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peraturan perundang-undangan.

Pendekatan konstitusionalisme artinya pendekatan yang berdasarkan prinsip dan norma-norma dasar yang terdapat dalam konstitusi yaitu UUD NRI tahun 1945. Prinsip, dan norma dasar dimaksud antara lain; prinsip negara hukum, prinsip demokrasi dan otonomi daerah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusionalisme adalah suatu paham pembatasan kekuasaan dan adanya jaminan hak rakyat melalui konstitusi<sup>3</sup>. **Moh Mahfud M.D**<sup>4</sup>, memberikan pengertian

<sup>2</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatannya-pada-2023-ini-daftarnya>, diakses tanggal 28 Februari 2022.

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>4</sup> Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 26.

konstitusionalisme sebagai salah satu gagasan pemikiran politik ketatanegaraan tentang bagaimana cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum.

Selanjutnya **A. Mukthie Fajar**<sup>5</sup> mengartikan konstitusionalisme sebagai sebuah paham meliputi prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, pembatasan kekuasaan, perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, dan pluralisme. Sedangkan **Carl J. Friedrich**<sup>6</sup> dalam bukunya "*Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas memerintah.

Dalam makna yang sama, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan harus mempedomani Pasal 4 UUD NRI tahun 1945 yang isinya "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa secara sistemik, Presiden tidak boleh sedikitpun melanggar baik asas/prinsip, maupun norma yang terdapat di UUD NRI tahun 1945.

Pentingnya pentaatan terhadap prinsip konstitusionalisme dimaksud bukan hanya berlaku untuk Presiden semata, tetapi juga berlaku untuk anggota DPR, DPD dan MPR, sesuai dengan sumpah jabatan mereka masing-masing yaitu<sup>7</sup>;

"Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

---

<sup>5</sup> A. Mukthie Fajar, Reformasi konstitusi dalam Masa Transisi Pradigmatik, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 13 Juli 2002, hlm 13-14.

<sup>6</sup> Carl J. Friedrich, dalam Jazim Hamidi dan Malik, Hukum Perbandingan Konstitusi, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hlm 13.

<sup>7</sup> Pasal 78 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Artinya, baik Presiden maupun DPR wajib melaksanakan, menegakkan, dan menjunjung tinggi prinsip dan norma yang terdapat dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Prinsip dan norma konstitusi dan peraturan perundang-undangan tersebut harus berfungsi sebagai pedoman, sarana pengawas dan alat uji bagi keabsahan suatu Undang-Undang. Artinya norma atau ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang harus sejalan dan sesuai dengan prinsip dan norma yang terdapat dalam konstitusi atau UUD NRI tahun 1945. Atas dasar paradigma yang demikian seharusnya ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tidak boleh berbeda jiwa, semangat dan prinsipnya dengan yang diatur dalam UUD NRI tahun 1945. Namun realitasnya UU Nomor. 10 tahun 2016 telah mengabaikan prinsip dimaksud, salah satunya dengan melakukan penundaan Pemilu tahun 2022 dan 2023 menjadi pemilu serentak secara nasional tahun 2024. Penundaan Pemilu sampai 2 tahun lebih tersebut, secara esensial atau prinsipil memberikan bukti Pemerintah dan DPR telah melewatkan pelanggaran prinsip konstitusionalisme atau UUD NRI tahun 1945. Menyerentak Pemilu secara nasional memang merupakan gagasan penting dan bersejarah, guna penyeragaman waktu dan efisiensi serta tertibnya Pemilu secara nasional, tetapi seyogyanya tidak boleh melanggar prinsip konstitusionalisme. Dalam konteks penundaan pemilu, penulis berbeda pandangan dengan sikap dan pertimbangan hukum yang terdapat dalam putusannya No. 67/PUU-XIX/202.

Mengapa penulis menganggap terjadinya pelanggaran prinsip konstitusionalisme, karena prinsip umum yang diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menyebutkan bahwa “pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap **lima tahun sekali**”. Memperkuat adanya kewajiban konstitusional penggantian pejabat negara dalam “lima tahun sekali” dipertegas oleh Pasal 7 UUD NRI tahun 1945, yang rumusannya sebagai berikut; Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan **selama lima tahun**, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Kalimat “setiap **lima tahun sekali**”, merupakan prinsip yang harus dipatuhi secara umum baik itu pemilu Presiden, Legislatif, DPD, Pemilu atau jabatan pejabat negara lainnya. Dalam pendapat yang hampir sama, **Sidik** berpandangan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk pejabat gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk pejabat Bupati dan Wali Kota tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dan nilai-nilai negara Indonesia yang demokratis. “Pengangkatan pejabat kepala daerah juga bertentangan dengan isi dan substansi dari UUD 1945 yang demokratis, khususnya Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat 1,<sup>8</sup>

Khusus Pasal 18 ayat (4) mengandung makna bahwa Gubernur, Bupati dan

<sup>8</sup> <https://www.beritasatu.com/nasional/888401/pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-digugat-ke-mk>, diakses tanggal 22 Maret 2022.

Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Norma dasar yang terdapat pada Pasal 18 tersebut mengatur tentang prinsip bahwa Kepala Daerah sesungguhnya harus dipilih secara “demokratis”. Penulis mengartikan bahwa Pasal 18 tersebut memberikan pesan konstitusional agar dalam memilih pejabat negara dalam bidang dan tingkatan apapun termasuk pejabat Kepala Daerah harus merepresentasikan prinsip demokrasi, bukan prinsip sentralistik yang dilegalkan dengan Undang-Undang sebagaimana dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah saat ini.

Selain dari itu, penundaan Pemilukada serentak yang dilegalkan melalui Pasal 201 UU Nomor 10 tahun 2016 secara asas hukum yang berlaku dapat dikualifikasikan cacat yuridis, bertentangan dengan prinsip dan norma konstitusi. Oleh karena itu maka sangat beralasan jika ada pihak-pihak yang merasa dirugikan haknya mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Persoalan apakah hakim Mahkamah Konstitusi menolak atas *judicial review* dimaksud, bukan menjadi ukuran dalam rangka memperjuangkan dan menegakkan prinsip konstitusionalisme atau konstitusi, prinsip negara hukum dan negara demokrasi di Indonesia,

Dalam perspektif yang berbeda, yaitu perspektif legalistik formal /tekstual tentu pengangkatan pejabat Kepala Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah pada bulan Mei tahun 2022, dianggap telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Alasannya, karena pejabat Kepala Daerah yang diangkat tersebut semuanya berstatus sebagai pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi peratama. Tetapi secara materiel atau esensial /substansial tentu terlalu prematur jika proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah dimaksud dianggap sudah memenuhi prinsip konstitusionalisme khususnya prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, sebab seperti kita ketahui bersama bahwa proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah tersebut diproses dan dilakukan atas dasar pertimbangan dan penilaian pejabat dilingkungan Kemendagri dan Presiden semata, dengan tidak diperkuat atau dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah sebagai dasar, landasan dan pedoman yuridis operasional yang memuat mekanisme, kriteria, persyaratan dan wewenang, tugas dan fungsi pejabat Kepala Daerah. yang lebih komprehensif, terpadu, utuh dan menyeluruh yang didalamnya merefleksikan adanya mekanisme transparansi, keterbukaan dan akuntabel. Karakteristik pengangkatan pejabat Kepala Daerah yang ada, ternyata lebih menyajikan praktik penguatan arus kekuasaan sentralistik daripada wewenang desentralistik demokratis, Oleh sebab itu bila dikaitkan dengan makna konstitusionalisme sebagaimana dijelaskan sebelumnya baik menurut Kamus Bahasa Indonesia, maupun pendapat Moh. Mahfud MD, Carl J. Friedrich dan Malik Fajar, secara materiel terindikasi telah terjadi pelanggaran prinsip konstitusionalisme khususnya prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi.

Merujuk pada prinsip negara hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI tahun 1945, seharusnya dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah sekecil apapun, Pemerintah atau bersama DPR harus mentatati prinsip-

prinsip yang terdapat dalam konstitusi dan menghindari adanya pengabaian terhadap prinsip negara hukum dimaksud. Sebab jika tidak, maka tidak keliru bila ada yang berpendapat bahwa pengangkatan pejabat Kepala Daerah oleh Pemerintah baru-baru ini merupakan bentuk tindakan yang sewenang-wenang dan melanggar asas legalitas. Dikatakan melanggar asas legalitas karena di dalam prinsip negara hukum itu terkandung asas pokoknya yaitu asas legalitas. Asas legalitas tersebut merupakan asas yang menghendaki setiap perbuatan Pemerintah harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan dimaksud meliputi semua asas/prinsip dan norma yang terdapat di dalam UUD NRI tahun 1945 dan norma peraturan di bawahnya. Prinsip negara hukum dimaksud tidak hanya mengandung arti negara hukum dalam arti formil, tetapi juga negara hukum dalam arti materil. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, salah satu prinsip negara hukum bersifat demokratis, melekat sifat nomokratis. Sifat nomokratis dijamin adanya demokrasi, juga sebaliknya di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasarkan hukum<sup>9</sup>. Artinya, di dalam prinsip negara hukum terkandung prinsip negara demokrasi, sebaliknya di dalam prinsip negara demokrasi melekat juga prinsip negara hukum yang keduanya merupakan satu kesatuan yang saling menjamin satu lainnya. Prinsip ini seharusnya menjadi pedoman dalam hal pengangkatan pejabat Kepala Daerah artinya di samping tetap mengedepankan prinsip negara hukum juga wajib menghadirkan prinsip demokrasi, salah satunya melibatkan partisipasi rakyat atau representasi rakyat dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah.

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dalam sistem demokrasi modern, bagaimanapun, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Suatu pemerintahan disatu pihak harus terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di pihak lain, pemerintahan itu juga harus legitimate, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya<sup>10</sup>. Lebih lanjut **Jimly Asshiddiqie** mempertegas bahwa sumber kekuasaan dalam sistem demokrasi adalah rakyat, dan karena itu harus rakyat sendiri yang memilih siapa yang akan duduk di kursi kepemimpinan negara, baik di cabang legislatif maupun eksekutif<sup>11</sup>.

Sejalan dengan prinsip demoktasi di atas, tentu di dalam negara kesatuan seperti Indonesia berkorelasi dengan sistem dan asas otonomi daerah. Oleh karena itu salah satu ciri daerah berotonomi adalah rakyat sedapat mungkin dilibatkan dalam menentukan pemimpinnya atau minimal dalam kondisi darurat atau transisional, Dewan yang merepresentasikan rakyat diajak dan dilibatkan untuk memberikan pandangan dan pertimbangan terhadap calon-calon pejabat Kepala Daerah

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie yang dimuat dalam <https://info-hukum.com/2019/04/20/teori-negara-hukum/>, diakses tanggal 22 Maret 2022.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 753.

<sup>11</sup> Ibid, hlm.747



yang akan diangkat. Mekanisme yang demikian merupakan salah satu cara untuk membangun keseimbangan antara kepentingan Daerah dan Pusat, di samping membangun sinergitas.

Dalam kaitan dengan prinsip demokrasi dan otonomi daerah, **Marzuki Lubis** secara tegas memberikan deskripsi bahwa pilkada merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, dan Kabupten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Lebih lanjut dia menjelaskan bahwa keberadaan pemilihan Kepala Daerah (pilkada) merupakan keniscayaan sebagai institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena pada hakekatnya wewenang Pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya<sup>12</sup>. Secara lebih konkrit lagi **Marzuki Lubis** memperkuat argumennya dengan mengatakan bahwa secara lebih sistematis pemilu atau pilkada dalam sistem politik demokratis mempunyai beberapa fungsi, antara lain yang paling utama adalah fungsi sarana **legitimasi politik**, yaitu melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu juga program dan kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government*. Pemilu merupakan the expression of democratic struggle, dimana rakyat menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikendaki rakyat untuk dilakukan oleh pemerintah<sup>13</sup>.

Pemikiran **Marzuki Lubis** tersebut mengandung makna bahwa apabila ada kebijakan Pemerintah yang tidak mencerminkan esensi demokrasi dengan tidak melibatkan rakyat baik melalui pwwilkada maupun melalui DPRD, maka berarti legitimasi kekuasaan atas jabatan yang dijalankan oleh pejabat Kepala Daerah dimaksud mengalami cacat demokrasi. **Sigmund Neumann**<sup>14</sup> membagi unsur demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok, yaitu;

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. *Rule of Law*;
5. Adanya partai-partai politik;
6. Kemajemukan (pluralisme),

Dalam maksud yang sama **Afan Gaffar**<sup>15</sup> merumuskan elemen-elemen demokrasi sebagai berikut;

---

<sup>12</sup> Marzuki Lubis, Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Berkualitas melalui Penguatan Fungsi Pengawasan, dalam Eka N.A.Sihombing dan Ali Marwan Hsb, (editor), Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Dalam rangka Hari Ulang tahun ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis SH, Enam Media, Medan, 2020, hlm.934.

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 933.

<sup>14</sup> Sigmund Neumann, dalam Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah, Paang surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung, 2008, hlm 81.

<sup>15</sup> Afan Gaffar, Politik, Demokrasi dan Faham Intergaristik, dalam Bagir Manan (ed) Kedaulatan Rakyat hlm. 238-239.

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertanggungjawab;
3. Diwujudkan secara langsung atau tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya;
5. Adanya proses pemilu;
6. Adanya kebebasan sebagai HAM

**B. Arief Sidharta** juga telah memberikan penegasan bahwa ada beberapa prinsip demokrasi, yang penting dipedomani antara lain yaitu<sup>16</sup>;

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- b. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah,

Dari proses pengangkatan penjabat Kepala Daerah yang telah berlangsung pada bulan Mei 2022 yang lalu, maka terlihat dengan terang benderang bahwa pengangkatan dimaksud merupakan indikator tidak terpenuhinya kriteria dan unsur-unsur yang penting dari prinsip negara hukum dan negara demokrasi termasuk asas legalitas sebagaimana dijabarkan oleh Jimly Asshiddiqie, B Arief Sidharta, Sigmund Neumann, Affan Gafar, dan Marzuki Lubis di atas.

Selanjutnya dari aspek asas penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dirumuskan beberapa kriteria yaitu; 1. Asas Kepastian Hukum; 2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; 3. Asas Kepentingan Umum; 4. Asas Keterbukaan; 5. Asas Proporsionalitas; 6. Asas Profesionalitas; dan 7. Asas Akuntabilitas. dan di dalam Pasal 58 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dijelaskan di atas, tetapi menambah tiga (3) asas baru yaitu; a. kepastian hukum; b. tertib penyelenggara negara; c. kepentingan umum; d. keterbukaan; e. proporsionalitas; f. profesionalitas; g. akuntabilitas; h. efisiensi; i. efektivitas; dan j. keadilan. Ditambahkan lagi dikaji dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu; 1. Asas kepastian hukum, 2. Asas keseimbangan, 3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan, 4. asas bertindak cermat, 5. asas motivasi untuk setiap keputusan, 6. asas jangan mencampuradukkan kewenangan, 7. asas permainan yang layak, 8. Asas keadilan atau kewajiban, 9. Asas menanggapi

<sup>16</sup> B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum) Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

pengharapan yang wajar, 10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal, 11 asas perlindungan atas pandangan cara hidup pribadi, 12. Asas kebijaksanaan dan 13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum<sup>17</sup>. Serta dikaitkan dengan hukum positip, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) telah dinormakan di dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam Pasal 10 (1) merumuskan beberapa asas yaitu: a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.

Ternyata sebagian besar asas-asas tersebut tidak dipedomani dan diabaikan, terutama asas transparansi, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas kecermatan, dan ketidakberpihakan, asas profesionalitas, dan tertib penyelenggaraan negara. Pengabaian dan pengingkaran terhadap asas-asas di atas, berawal dari ketidakpatuhan Pemerintah untuk membentuk Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang No. 10 tahun 2016, yang secara tegas diamanatkan oleh dan dalam pertimbangan hukum majelis hakim MK Nomor 67/-PUU/XIX/2022. Atas dasar beberapa fakta dan peristiwa hukum tersebut maka pengangkatan pejabat Kepala Daerah pada periode Mei 2022, di samping tidak memiliki landasan yuridis operasional berupa Peraturan Pemerintah sehingga meniadakan aspek transparansi, keterbukaan dan akuntabel, juga asas-asas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik diabaikan dan dilanggar, dan akibatnya secara teoritik dan asas perundang-undangan mengalami kecacatan asas. Konsekuensi dari keputusan yang cacat secara asas, dengan sendirinya keputusan pengangkatan tersebut dapat dinyatakan tidak sah melalui permintaan pembatalan kepada Pemerintah dan digugat ke PTUN untuk diuji agar pengangkatan pejabat Kepala Daerah dinyatakan tidak sah dan tidak sesuai dengan asas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dari aspek peraturan perundang-undangan, berdasarkan Pasal 201 UU Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilukada menyebutkan;

- (8) *"Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024"*.
- (9) *"Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat **penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota** sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024"*.

<sup>17</sup> SF. Marbun dan Moh.Mahfud M.D, Pokok-Pokok Hukum administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, cet-3, 2004, hlm 59-60

- (10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan **pimpinan tinggi madya** sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
- (11) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari **jabatan pimpinan tinggi pratama** sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sangat jelas bahwa dalam menghadapi Pemilu Kepala Daerah serentak secara nasional tahun 2024, kita membutuhkan ratusan penjabat Kepala Daerah yang secara limitatif berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk penjabat Gubernur dan pimpinan tinggi pratama untuk penjabat Bupati dan Walikota. Problematik hukum mulai muncul ketika peraturan pelaksanaan dari Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 belum dibentuk, sementara pengangkatan penjabat Kepala Daerah sudah harus dilaksanakan.

Bahkan sampai pada pengangkatan penjabat Kepala Daerah pada bulan Mei tahun 2022, seperti penjabat Gubernur Banten, Bangka Belitung dan tiga penjabat Gubernur lainnya serta beberapa penjabat Bupati dan Walikota yang telah habis masa jabatannya ternyata tanpa di dasarkan pada peraturan pelaksanaan, padahal peraturan pelaksanaan tersebut di samping kebutuhan juga atribut hukum yang wajib dimiliki untuk mengatur hal-hal yang sifatnya yuridis operasional dalam kaitan dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah. Akibatnya, muncul berbagai polemik hukum antara pro dan kontra, ada yang mengatakan pengangkatan tersebut telah mencederai prinsip negara hukum, asas legalitas dan prinsip demokrasi yang terdapat pada konstitusi khususnya Pasal 1 (3) dan Pasal 18 UUD NRI tahun 1945 dengan suatu alasan bahwa pengangkatan tersebut tidak transparan, terbuka dan akuntable. Juga muncul perbedaan pemahaman tentang posisi dan eksistensi pertimbangan hukum dari sebuah putusan peradilan yang dalam hal ini adalah putusan majelis hakim Mahkamah Konstitusi. Terhadap perbedaan tersebut relevan kiranya pendapat Soedikno Martokusuma dijadikan sebagai referensi yang mengatakan;

“pekerjaan Hakim kecuali bersifat praktis rutin juga ilmiah, sifat pembawaan tugasnya menyebabkan ia harus selalu mendalami ilmu pengetahuan hukum untuk memantapkan pertimbangan hukum sebagai dasar dari putusannya”. Untuk lebih mempertajam pertimbangan hukum (Legal Reasoning) dalam putusan Hakim yang secara teoritis mengandung nilai-nilai keadilan dan kebenaran, kiranya para Hakim perlu lebih mendalami Sistem Hukum Eropa kontinental yang secara teori lebih dominan dianut di Indonesia. Hakim diikat oleh undang-undang (hukum tertulis) dan kepastian hukumnya dijamin melalui bentuk dan sifat tertulisnya undang-undang. Hakim harus berpikir dari ketentuan umum untuk diterapkan pada kasus in-concreto (aturan

khusus) yang sedang diadili. Hakim pada Sistem Hukum Eropa kontinental boleh saja mengikatkan diri pada asas preseden, tetapi pertimbangan hukum (Legal Reasoning) harus jadi rujukan (reference) terhadap amar putusan. Setiap putusan harus berdasarkan pada pertimbangan hukum (Legal Reasoning) yang diperkuat oleh teori hukum terhadap fakta yang terungkap dalam sidang perkara yang sama agar tidak menimbulkan kebingungan dan pertanyaan di masyarakat. Dalam merumuskannya, Hakim juga harus melepaskan diri dari kepentingan politis, serta mengikatkan diri pada ketentuan yang sudah jelas dan tegas<sup>18</sup>.

Dalam suatu putusan, pertimbangan hukum merupakan jiwa dan intisari putusan. Pertimbangan hukum berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari Majelis Hakim yang memeriksa perkara.<sup>19</sup> Demikian pula secara yuridis formil, berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: "Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan". Oleh karena itu putusan MK harus memuat hal-hal sebagai berikut: a. kepala putusan berbunyi: "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"; b. identitas pihak; c. ringkasan permohonan; d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan; e. pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan; f. amar putusan, dan g. hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera. (cetak miring penulis)

Atas dasar dan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa pertimbangan hukum merupakan satu kesatuan sistem dan sebagai bagian yang mutlak ada dalam suatu putusan dan mengandung kontruksi yuridis dan filosofi hukum. Oleh sebab itu pertimbangan hukum sutau putusan majelis Mahkamah Konstitusi mengikat, wajib dipedomani, dan wajib ditaati, dan oleh karenanya status pertimbangan hukum dari suatu putusan hakim tidak bisa dianggap sekedar narasi biasa atau pesan atau saran hukum biasa. Terhadap para kelompok yang menganggap bahwa pertimbangan hukum suatu putusan tidak wajib dan tidak mengikat untuk ditaati oleh pihak yang terkait, tentu dapat dipahami dan wajar, bila mereka menganggap pengangkatan pejabat Kepala Daerah tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 dengan argumentasinya bahwa yang diangkat dan dilantik semua berasal dari pimpinan tinggi madya dan pimpinann tinggi pratama dan dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Akan tetapi secara materiel substansial ada beberapa prinsip di dalam konstitusi baik di dalam Pasal 1 ayat (2) (3), Pasal 7, Pasal 18 ayat

---

<sup>18</sup> [https://www.jdih.tanahlautkab.go.id/artikel\\_hukum/detail/legal-reasoning-dalam-putusan-pengadilan](https://www.jdih.tanahlautkab.go.id/artikel_hukum/detail/legal-reasoning-dalam-putusan-pengadilan), diakses tanggal 6 Juni 2022.

<sup>19</sup> <https://pa-padang.go.id/tahap-tahap-dalam-membuat-putusan/> diakses tanggal 6 Juni 2022.

(4), maupun di dalam Pasal 22 E ayat (1) UUD NRI tahun 1945 yang berisi prinsip konstitusionalisme; prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi sengaja diabaikan dengan tidak ditaati dan tidak dipedomani baik secara diam-diam maupun secara tegas, bahkan asas-asas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagaimana dijelaskan tadi juga dilanggar dan tidak diindahkan sama sekali.

Hal yang tidak kalah pentingnya untuk dikaji dan dianalisis yang terkait dengan pengangkatan penjabat Kepala Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, yaitu persoalan terlalu lamanya rentang waktu jabatan penjabat Kepala Daerah yaitu antara satu sampai dua tahun lebih. Rentang waktu yang cukup lama tersebut berdampak pada persoalan rangkap jabatan. Rangkap jabatan berpengaruh pada inefisiensi dan inefektifitas kinerja penjabat Kepala Daerah baik penjabat Gubernur, penjabat Bupati, maupun penjabat Walikota. Perangkapan jabatan yang cukup lama pasti memiliki dampak-dampak yang luas baik soal produktifitas dan kinerja, maupun masalah waktu dan anggaran. Di samping kinerja sang penjabat tidak fokus dalam menjalankan tugas-tugasnya, di tambah lagi dalam waktu yang bersamaan Indonesia akan menghadapi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten dan Kota tentu intensitas suhu politik dan sosial kemasyarakatan akan mengalami peningkatan eskalasi terutama pada saat menjelang Pemilu berlangsung, sehingga membutuhkan konsentrasi dan antisipasi serta manajerial kepemimpinan penjabat Kepala Daerah yang mumpuni agar mampu mengantisipasi dan menyelesaikan problem yang akan timbul secara cepat, tepat dan akurat.

Rangkap jabatan dengan waktu yang relatif lama pada seorang penjabat Kepala Daerah juga dapat berpotensi pemborosan anggaran, penyalahgunaan wewenang, bahkan membuka peluang terjadinya perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme atau bentuk-bentuk pelanggaran hukum lainnya. Potensi dimaksud misalnya ketidakjelasan penggunaan anggaran, penjabat Kepala Daerah tersebut menggunakan anggaran yang mana, sebagai apa dan sedang melaksanakan tugas apa pada saat tertentu itu. Meskipun di atas kertas dari sisi pertanggungjawaban keuangan dapat saja dipenuhi, namun potensi untuk menyalahgunakan dan melampaui wewenang yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau pihak manapun secara melawan hukum dan dapat merugikan perekonomian dan keuangan negara sangat besar.

Demikian pula dari aspek legitimasi kekuasaan penjabat Kepala Daerah yang diangkat, tentu karena bukan pejabat yang dihasilkan melalui pemilihan oleh rakyat atau oleh lembaga yang merepresentasi rakyat, maka secara politik dan sosiologis sangat lemah, sehingga praktik yang demikian sesungguhnya merupakan pengabaian prinsip-prinsip yang terdapat dalam konstitusi, negara hukum, demokrasi dan otonomi daerah. Sebab pemerintahan yang berotonomi seharusnya prinsip otonomi daerah tetap dikedepankan atau diprioritaskan. Pengangkatan



penjabat Kepala Daerah yang cukup lama dengan berbagai dampaknya, penulis melihat kebijakan yang dilegalkan tersebut sebuah bentuk sentralistik gaya baru yang harus diterima oleh masyarakat daerah. Pada kondisi seperti itulah prinsip demokrasi dan desentralisasi, otonomi daerah terabaikan dan bisa jadi secara politik dalam menghadapi pemilu nasional yang akan datang, di dalam diri pejabat Kepala Daerah terdapat pesan-pesan khusus untuk menguntungkan dan memenangkan salah satu kontestan partai atau elit politik tertentu. Hal-hal subjektif yang jelaskan di atas sangat penting untuk diingatkan dan diantisipasi serta ditanggulangi dengan pendekatan prinsip konstitusionalisme, negara hukum, negara demokrasi dan otonomi daerah.

Dalam hal legitimasi kekuasaan/ politik tersebut kelihatannya penulis mengalami perbedaan sudut pandang dan argumentasi dengan pertimbangan hukum majelis hakim MK No. 67/PUU-XIX/2021, dan perbedaan pandangan tersebut bukan berarti diharamkan secara akademik, dan hal tersebut sangat dimungkinkan dalam upaya menemukan kebenaran ilmiah guna memperkuat prinsip konstitusionalisme di Indonesia.

### **Pengangkatan Anggota TNI atau Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah ditinjau dari Peraturan perundang-undangan**

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan seharusnya mentaati beberapa prinsip bernegara antara lain yaitu prinsip konstitusionalisme; prinsip negara hukum, negara demokrasi dan otonomi daerah. Prinsip-prinsip tersebut merupakan mutlak ditaati dan diimplementasikan, termasuk dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah baik berasal dari ASN maupun dari anggota TNI dan Polri aktif. Khusus terhadap pengangkatan anggota TNI atau Polri aktif perlu dikaji dan dianalisis secara normatif, karena praktik yang sudah berlangsung di Indonesia menimbulkan problematik hukum yang sangat luas ditengah-tengah masyarakat, ada yang mengatakan boleh dan sah tetapi ada yang mengatakan tidak boleh dan tidak sah karena melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Polemik dimaksud misalnya ,Menteri Koordinator Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia, Mahfud MD menegaskan putusan MK menyatakan anggota TNI/Polri yang ditugaskan di institusi lain bisa menjabat sebagai pejabat kepala daerah dengan uraian sebagai berikut <sup>20</sup>;

“Dalam hal ini Andi Chandra memiliki jabatan di luar struktur TNI yakni di Badan Intelijen Negara (BIN), kata Mahfud. Ia menambahkan, anggota TNI/ Polri yang alih status juga boleh menjabat sebagai pejabat kepala daerah. Mahfud mencontohkan Komjen (Purn) Paulus Waterpauw. Panglima tinggi Polri bintang tiga itu kini menjabat sebagai pejabat Gubernur Papua Barat. Ia sebelumnya bekerja di Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP)”.

---

<sup>20</sup> <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>, Diakses tanggal 1 juni 2022.

Di pihak lain Wakil Direktur Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI) Hurriyah menyebutkan<sup>21</sup>;

“ selain melanggar sejumlah perundangan dan mencederai reformasi, penunjukan ini juga memperkuat kontrol pemerintah pusat ke daerah. «Kekhawatiran publik itu bahkan tak hanya tentang dwifungsi TNI yang akan kembali, tapi ada upaya untuk memperkuat kontrol pemerintah pusat ke daerah yang ini dimanfaatkan melalui mekanisme penunjukan pejabat itu,» Hurriyah juga menegaskan pentingnya «keterbukaan» dan «transparansi publik dalam penunjukan pejabat kepala daerah. «Jangan sampai muncul persepsi bahwa mekanisme penunjukan kepala daerah dimanfaatkan untuk memperkuat sentralisasi dan campur tangan pemerintah pusat,»

Untuk mengkaji dan menganalisis polemik hukum tersebut, maka penulis menggunakan pendekatan bahan hukum primer berupa beberapa peraturan perundang-undangan antara lain yaitu;

1. Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota,
2. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau ASN,
5. Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022.

Menurut Pasal 201 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, mengatur sebagai berikut;

Ayat (10) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Ayat (11) “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dari kedua ayat tersebut tergambar dengan jelas bahwa penjabat Gubernur hanya dapat diisi dari pimpinan tinggi madya, sedangkan penjabat Bupati dan walikota diisi dari pimpinan tinggi pratama. Pengaturan lebih lanjut mengenai pengangkatan penjabat Kepala Daerah tidak ditemukan di dalam Pasal 201 tersebut, dan itu

---

<sup>21</sup> Ibid.

merupakan salah satu kekurangan norma dari Undang-Undang tersebut, atau sengaja dilupakan atau terlupakan. Atas kekuarangan tersebut dingatkan kembali oleh MK melalui pertimbangan hukum putusan majelis hakim MK Nomor 67/PUU-XIX/2022. Seharusnya di dalam Peraturan Pemerintah itu pula diatur tentang mekanisme, kriteria, dan persyaratan atau larangan anggota TNI aktif untuk menjadi pejabat Kepala Daerah.

Ketegasan tersebut sejalan dengan isi keentuan Pasal 47 (1) UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI menyebutkan bahwa “prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. (2) Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotik nasional, dan Mahkamah Agung. (3) Prajurit menduduki jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas permintaan pimpinan departemen dan lembaga pemerintahan non departemen serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen dan lembaga pemerintah non departemen dimaksud. (4) Pengangkatan dan pemberhentian jabatan bagi prajurit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan kebutuhan organisasi departemen dan lembaga pemerintah non departemen yang bersangkutan. (5) Pembinaan karier prajurit yang menduduki jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Panglima bekerja sama dengan pimpinan departemen dan lembaga pemerintah non departemen yang bersangkutan.

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 47 UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI di atas ada tiga hal yang substansif yang penting dipahami yaitu;

*Pertama*, anggota TNI aktif sesungguhnya hanya dipersiapkan untuk bekerja dilingkungan Ke TNI an sebagai prajurit TNI bukan untuk bidang yang lain,

*Kedua*, TNI aktif dapat menduduki jabatan diluar organisasi TNI tetapi secara limitatif terbatas pada 10 (sepuluh) kantor Kementerian atau Badan atau Lembaga negara/pemerintah yang sudah disebutkan dalam Undang-Undang TNI dan yang masih ada kaitannya dengan tugas dan fungsi. Artinya selain dari sepuluh kantor yang sudah disebutkan tadi tidak diperboleh atau dilarang

*Ketiga*, Selain dari 10 (sepuluh) kantor dimaksud masih dimungkinkan menduduki jabatan sipil dengan syarat bahwa prajurit tersebut harus terlebih dahulu *mengundur diri atau pensiun dari dinas aktif keparajuritan*. Artinya, jika belum mengundurkan diri atau pensiun maka TNI aktif tidak boleh menduduki jabatan sipil.

Larangan anggota TNI aktif untuk menduduki jabatan sipil pada dasarnya sebagai konsekuensi dari fungsi dan eksistensinya sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah,

dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Ketentuan tersebut merupakan hasil kompromi politik negara dan bagian dari reformasi di tubuh TNI yang berketetapan bahwa ABRI atau TNI harus melepaskan dwi fungsi ABRI (TNI).

Berdasarkan latar belakang dan motivasi itu pula, maka sesungguhnya TNI aktif tidak diperkenankan menjadi penjabat Kepala Daerah, karena jabatan penjabat Kepala Daerah di samping memiliki persyaratan tertentu juga murni jabatan sipil yang tidak termasuk ke dalam 10 (sepuluh) kantor yang diperbolehkan oleh Pasal 47 ayat (2) UU No.34 tahun 2004 tentang TNI. Tetapi jika hal tersebut dianggap dibutuhkan untuk kepentingan negara maka agar tidak timbul kesan dan penafsiran adanya keinginan untuk membuka peluang timbulnya dwi fungsi TNI tentu Pasal 47 ayat (2) UU No. 34 tahun 2004 dirubah untuk diperluas dan dipertegas bahwa mantan anggota TNI atau Polri dapat diangkat menjadi penjabat Kepala Daerah sepanjang yang bersangkutan sedang menduduki pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama.

Selanjutnya, untuk anggota Polri aktif di atur dalam Pasal 28 ayat (3) UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI. Pasal tersebut menyebutkan “anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Sedangkan dalam penjelasan dari ayat (3) tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri.

Dari ketentuan Pasal 28 ayat (3) dan penjelasannya Undang-Undang Kepolisian, maka secara jelas dan tegas mengatur bahwa anggota kepolisian diperbolehkan untuk mengemban jabatan di luar kepolisian termasuk menjadi penjabat Kepala Daerah dengan syarat setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Jadi Artinya meskipun roh nya sama dengan status anggota TNI aktif, yaitu harus mengundur diri atau pensiun terlebih dahulu, tetapi perbedaannya adalah bahwa di dalam UU No. 2 tahun 2002 tidak mengatur secara limitatif mengenai kantor yang diperbolehkan diluar Kepolisian, seperti di dalam UU TNI.

Di dalam UU Kepolisian dikatakan bahwa jika belum mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian maka anggota Polisi dilarang menduduki jabatan di luar kepolisian. Jika kalimat tersebut dicermati dengan seksama secara ontologis maka dapat dimaknai bahwa anggota Kepolisian RI tidak diperbolehkann untuk diangkat menjadi penjabat Kepala Daerah, kecuali yang bersangkutan terlebih dahulu *mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian*. Kata kuncinya ada dua yang wajib dipenuhi yaitu *mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian* dan sudah menduduki jabatan “pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama. Kedua syarat tersebut harus secara kumulatif dipenuhi terlebih dahulu, sebab jika hanya salah satu saja terpenuhi maka secara Undang-Undang No.2 tahun 2002 tidak diperbolehkan.

Kemudian jika menggunakan sarana analisisnya berdasarkan Pasal 20 UU No. 5 tahun 2014 tentang ASN

Ayat (1) bahwa Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.

Ayat (2) Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari: a. prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan b. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ayat (3) Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan tata cara pengisian jabatan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah

Dan Pasal 109 UU No. 5 tahun 2014 tentang ASN

Ayat (1) Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden.

Ayat (2) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.

Ayat (3) Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan. Sedang dalam bagian penjelasan Ayat (3) Yang dimaksud dengan "Instansi Pemerintah tertentu" adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah tersebut di atas diisi melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tentu beberapa Pasal yang terkait di dalam Undang-Undang No.5 tahun 2014 tentang ASN mempertegas dan memperkuat ketentuan yang terdapat dalam UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri bahwa anggota TNI aktif dan anggota Polri aktif tidak boleh diangkat menjadi pejabat Kepala Daerah, meskipun yang bersangkutan sedang menjabat jabatan pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama pada 10 (sepuluh) kantor yang dilegalkan oleh Pasal 47 ayat (2) UU No. 34 tahun 2004 TNI. Khusus untuk anggota Polri dimaksud yang bersangkutan harus mengundurkan diri atau pensiun terlebih dahulu.

Dalam bagian akhir dari tulisan ini, penulis juga merasa penting untuk mengulas dan mengkaji putusan MK Nomor 15 /PUU-XX/2022 pada angkat 3.13.3 yang menyebutkan;

“Bahwa....., UU No. 5 tahun 2014 menyatakan “Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN dan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Polri dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU 34/2004) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 47 UU Nomor 34/tahun 2004 ditentukan pada pokoknya prajurit TNI hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sementara itu, prajurit TNI aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung. Dalam hal prajurit aktif tersebut akan menduduki jabatan-jabatan tersebut harus didasarkan atas permintaan pimpinan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian serta tunduk pada ketentuan administrasi yang berlaku dalam lingkungan departemen (kementerian) dan lembaga pemerintah nondepartemen dimaksud. Sedangkan, dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) UU 2/2002 ditentukan anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. “Jabatan di luar kepolisian” dimaksud adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kepala Polri. Ketentuan ini sejalan dengan UU Nomor 5 tahun 2014 yang membuka peluang bagi kalangan non-PNS untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi madya tertentu sepanjang dengan persetujuan Presiden dan pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden [vide Pasal 109 ayat (1) UU Nomor 5 tahun 2014]. Selain yang telah ditentukan di atas, UU 5/2014 juga membuka peluang pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif [vide Pasal 109 ayat (2) UU 5/2014]. Jabatan pimpinan tinggi dimaksud dapat pimpinan tinggi utama, pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama [vide Pasal 19 ayat (1) UU 5/2014]. Artinya, sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai penjabat kepala daerah.



Pertimbangan hukum dari putusan MK No. 15/PUU-XIX/2022 tersebut harus dicermati secara komprehensif dan utuh, agar tidak salah tafsir dan ditarik sesuai dengan kepentingan politik masing-masing pihak, pada prinsipnya MK tetap konsisten berpedoman pada isi ketentuan pada UU No. 34 tahun 2004, UU No. 2 tahun 2002 dan UU No. 5 tahun 2014. Artinya anggota TNI aktif dan anggota Polri boleh diangkat menjadi pejabat Kepala Daerah asal dengan syarat mengundurkan diri atau pensiun dan sedang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama. Oleh karena itu jangan hanya menarik kesimpulan dari uraian yang terakhir...., Artinya, sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai pejabat kepala daerah. Kalau hanya berpatokan pada kalimat tersebut, tidak melihat dan mencermati kalimat-kalimat sebelumnya maka akan sangat keliru dan akhirnya menganggap pejabat Kepala Daerah boleh diangkat dari anggota TNI atau Polri aktif sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama.

Terhadap pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang statusnya masih aktif sebagai anggota TNI dan anggota Polri yang terlanjur diangkat menjadi pejabat Kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) hendaknya segera mengajukan pengunduran diri atau pensiun dari TNI dan Polri dan setelah itu diproses pengusulannya untuk diaktifkan status kepegawaiannya sebagai ASN di kementerian/badan/lembaga yang mengangkatnya sebagai pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama. Atau jika tidak mau alternatif yang demikian, maka secara hukum administrasi pejabat Kepala Daerah yang dimaksud segera diganti dengan pejabat yang memenuhi syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **Penutup**

Berdasarkan uraian dan analisis pada bagian terdahulu, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut;

1. Bahwa pengangkatan pejabat Kepala Daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam menghadapi pemilu pada 2024 secara yuridis formil atau tekstual telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 tahun 2016.tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Tetapi secara materiel atau esensi dan substansi pengangkatan pejabat Kepala daerah tersebut telah melanggar prinsip konstitusionalisme yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, asas legalitas, dan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI tahun 1945, dan mencederai serta tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pemerintahan yang baik.
2. Bahwa pengangkatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama yang berasal dari anggota TNI aktif dan anggota Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah merupakan pelanggaran dan bertentangan dengan Undang-

Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022.

3. Bahwa penundaan pemilukada pada tahun 2022 dan 2023 menjadi tahun 2024 secara yuridis formiel memiliki dasar hukum dan legal, namun dari aspek hukum tata negara khususnya dari aspek prinsip konstitusionalisme; negara hukum dan negara demokrasi tidak terpenuhi dan dilanggar.
4. Pengangkatan pejabat Kepala Daerah dengan rentang waktu yang cukup lama yaitu satu sampai dua tahun merupakan deskripsi adanya arus penguatan praktik sentralistik yang dilegalkan melalui Undang-Undang dan bukti melemahnya poros desentralisasi dan otonomi daerah serta minimnya legitimasi kekuasaan,

Oleh karena itu, atas dasar beberapa kesimpulan di atas, maka beberapa saran yang dapat dijadikan pertimbangan, antara lain:

1. Pengangkatan pejabat Kepala Daerah yang menjabat satu sampai dua tahun lebih, seharusnya tidak rangkap jabatan dengan jabatan definitifnya, agar kinerjanya efektif, efisien, maksimal dan fokus;
2. Pengangkatan pejabat Kepala Daerah dalam rangka Pemilukada serentak 2024, membutuhkan perubahan, penyesuaian dan pembentukan regulasi, khususnya regulasi atau Peraturan Pemerintah tentang mekanisme, wewenang, tugas dan persyaratan pengangkatan pejabat Kepala Daerah;
3. Terhadap anggota TNI aktif dan anggota Polri yang terlanjur sudah diangkat menjadi pejabat Kepala Daerah tetapi belum mengundurkan diri atau pensiun, demi tegaknya UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI dan UU No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, dan UU No.5 tahun 2014 tentang ASN disarankan segera mengundurkan diri dan atau pensiun;
4. Hendaknya Pemerintah atau bersama DPR membentuk regulasi tentang pengaturan dan pelaksanaan pelarangan rangkap jabatan dalam bidang apapun yang selama ini marak terjadi di kalangan pejabat negara atau pejabat pemerintahan, elit, pejabat eselonan yang rangkap jabatannya dengan komisaris di BUMN dan lain-lain sehingga praktik dwi fungsi, tri fungsi dan multifungsi dalam pemerintahan di Indonesia dihilangkan, kecuali terhadap bidang-bidang yang secara kodrati benar-benar tidak bisa diemban oleh pihak lain;
5. Hendaknya Pemerintah tetap menjaga dan menegakkan prinsip konstitusionalisme, prinsip negara hukum, negara demokrasi, dan keseimbangan desentralisasi dengan sentralisasi otonomi daerah dalam proses pengangkatan pejabat Kepala Daerah,

## **Daftar Pustaka**

### **Buku-Buku;**

- A. Mukthie Fajar, Reformasi konstitusi dalam Masa Transisi Pradigmatik, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 13 Juli 2002
- Afan Gaffar, Politik, Demokrasi dan Faham Intergaristik , dalam Bagir Manan (ed) Kedaulatan Rakyat,
- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Jazim Hamidi dan Malik, Hukum Perbandingan Konstitusi, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008,
- Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah, Paang surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung, 2008,
- Marzuki Lubis, Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang Berkualitas melalui Penguatan Fungsi Pengawasan, dalam Eka N.A.Sihombing dan Ali Marwan Hsb, (editor), Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Dalam rangka Hari Ulang tahun ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis SH, Enam Media, Medan, 2020,
- Moh. Mahfud M.D., Demokrasi dan Konstitusi Indonesia, Liberty, 1993
- SF. Marbun dan Moh.Mahfud M.D, Pokok-Pokok Hukum administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, cet-3, 2004,

### **Jurnal;**

- B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum) Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

### **Peraturan perundang-Undangan;**

- UUD NRI tahun 1945,
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme,
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau ASN,
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota,  
Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021  
Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022.

**Internet, Website;**

<https://www.kompas.com/wiken/read/2022/01/08/074500381/daftar-7-gubernur-yang-habis-masa-jabatan-pada-2022>, diakses tanggal 28 Februari 2022.

<https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya>, diakses tanggal 28 Februari 2022.

<https://www.beritasatu.com/nasional/888401/pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-digugat-ke-mk>, diakses tanggal 22 Maret 2022.

<https://info-hukum.com/2019/04/20/teori-negara-hukum/>, diakses tanggal 22 Maret 2022.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>, Diakses tanggal 1 juni 2022.

[https://www.jdih.tanahlautkab.go.id/artikel\\_hukum/detail/legal-reasoning-dalam-putusan-pengadilan](https://www.jdih.tanahlautkab.go.id/artikel_hukum/detail/legal-reasoning-dalam-putusan-pengadilan), diakses tanggal 6 Juni 2022.

<https://pa-padang.go.id/tahap-tahap-dalam-membuat-putusan/> diakses tanggal 6 Juni 2022.

# **Penyelesaian Kredit Bermasalah Pada Perjanjian Kredit Perbankan karena Force Majeure di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 48/POJK.03/2020**

*(Solution of Non-Performing Loans in Banking Credit Agreements due to Force Majeure during the Covid-19 Pandemic in the Perspective of Financial Services Authority Regulation Number 48/POJK.03/2020)*

**M.S.Tumanggor , Elfirda Ade Putri , Susi Wulansari**

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

e-mail: tumanggor@dsn.ubharajaya.ac.id

## **Abstract**

*A bank credit agreement is a standard agreement whose contents are determined unilaterally by the bank, with the aim of efficiency. Micro, small and medium enterprises have an important role in economic development and growth. Small and medium enterprises often enter into banking credit agreements for business development. Due to the COVID-19 pandemic, the Indonesian government issued Presidential Decree No. 12 of 2020 stipulating the Determination of Non- Natural Disasters for the Spread of Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) as a National Disaster. COVID-19 has had an impact on aspects of people's lives. One of them has an impact on the decline in the economic capacity of the community which in turn can result in the debtor not fulfilling the achievements in the banking credit agreement. This study uses a normative juridical research method. The data collection method that the author uses is a literature study/documentation, namely data collection in a literature/document study is an activity of tracing, checking, reviewing secondary data. The results of the research on the implementation of banking credit agreements are the fulfillment of the contents of the agreement in the form of implementation and obligations that have been agreed upon in the banking credit agreement. The COVID-19 pandemic has affected the implementation of banking credit agreements. The COVID-19 pandemic affects the ability of debtors to carry out their achievements. The government through the OJK issued POJK Number 48/POJK.03/2020, which is a regulation to provide restructuring to debtors. The COVID-19 pandemic can also be used as an excuse for debtors to experience force majeure. However, not all debtors are categorized as experiencing force majeure.*

**Keywords:** *Banking Credit Agreement, COVID-19 Pandemic, Force Majeure*

### **Abstrak**

*Perjanjian kredit perbankan merupakan perjanjian baku yang isinya ditentukan secara sepihak oleh pihak bank, dengan tujuan efisiensi. Pelaku usaha mikro kecil dan menengah mempunyai peranan penting dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Pelaku usaha kecil dan menengah sering melakukan perjanjian kredit perbankan untuk pengembangan usahanya. Adanya pandemi COVID-19 pemerintah Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 menetapkan Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. COVID-19 telah berdampak pada aspek kehidupan masyarakat. Salah satunya berdampak terhadap penurunan kemampuan ekonomi masyarakat yang selanjutnya bisa berakibat debitur tidak memenuhi prestasi dalam perjanjian kredit perbankan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi pustaka/dokumentasi yaitu pengumpulan data dalam studi pustaka/dokumen merupakan kegiatan menelusuri memeriksa, mengkaji data-data sekunder. Hasil dari penelitian pelaksanaan perjanjian kredit perbankan adalah pemenuhan isi perjanjian yang berupa pelaksanaan dan kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian kredit perbankan. Pandemi COVID-19 berpengaruh dalam pelaksanaan perjanjian kredit perbankan. Pandemi COVID-19 berpengaruh dalam kemampuan debitur untuk melaksanakan prestasinya. Pemerintah melalui OJK mengeluarkan POJK Nomor 48/POJK.03/2020 yaitu peraturan untuk memberikan restrukturisasi kepada debitur. Pandemi COVID-19 juga bisa dijadikan alasan debitur mengalami force majeure. Akan tetapi tidak semua debitur dapat dikategorikan mengalami force majeure.*

**Kata kunci :** Force Majeure, Pandemi COVID-19, Perjanjian Kredit Perbankan.

### **Pendahuluan**

Manusia sebagai individu (perseorangan) mempunyai kehidupan jiwa yang menyendiri, namun manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat dipisahkan dari masyarakat, sebagai individu manusia tidak dapat mencapai segala sesuatu yang diinginkannya dengan mudah.<sup>1</sup> Dalam hal memenuhi kebutuhannya manusia membutuhkan orang lain dalam memenuhi kebutuhan tersebut, manusia saling bergantung dengan sesamanya untuk memenuhi kebutuhannya. Seiring perkembangan pembangunan dan zaman, banyak peluang kerja yang diciptakan oleh masyarakat maupun badan usaha. Tentu saja hal itu berdampak pada perkembangan ekonomi masyarakat. Pembangunan ekonomi merupakan salah satu upaya untuk

<sup>1</sup> C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Cet. 9, (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), hlm. 29.



mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peluang kerja yang diciptakan oleh masyarakat tentu saja membutuhkan dana yang cukup, sebagian dana dapat diperoleh melalui lembaga keuangan perbankan. Lembaga keuangan perbankan mempunyai peranan yang strategis dalam pembangunan nasional terutama dalam kegiatan perekonomian, karena fungsi utama bank adalah menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.<sup>2</sup> Lembaga perbankan sebagai sarana penyaluran dana kredit sejalan dengan Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “perekonomian nasional diselenggarakan dengan menggunakan sumber daya seminimal mungkin untuk mencapai kemakmuran sebesar-besarnya yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat”.<sup>3</sup> Kredit membantu rakyat kecil untuk mengembangkan usahanya sehingga bisa membantu dalam mencapai cita-cita yang sejalan dengan Undang-undang Dasar untuk mencapai kemakmuran.

Kebutuhan terkait ekonomi memang sangat diperlukan oleh para debitur dimasa pandemi ini. Para debitur berusaha untuk mencari jalan atau alternatif dalam menyelesaikan masalah yang ada. Melakukan pinjaman merupakan salah satu alternative dalam menyelesaikan masalah yang ada sehingga perlu adanya dana segar dalam mencari solusi atas kebuntuan yang ada.

Penyaluran dana kredit dari bank kepada calon debitur biasanya dilakukan dengan perjanjian kredit. Perjanjian kredit perbankan merupakan perjanjian baku yang isinya ditentukan secara sepihak oleh pihak bank, dengan tujuan efisiensi. Menurut Pasal 1 butir 3 Rancangan Undang-Undang tentang Perkreditan Perbankan bahwa: Perjanjian kredit adalah persetujuan dan/atau kesepakatan yang dibuat bersama antara kreditur dan debitur atas sejumlah kredit dengan kondisi yang telah diperjanjikan, hal mana pihak debitur wajib untuk mengembalikan kredit yang telah diterima dalam jangka waktu tertentu disertai bunga dan biaya-biaya yang disepakati<sup>4</sup>.

Perjanjian yang sudah dibuat secara sah bersifat mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya, maka dari itu para pihak harus melaksanakan atau menaatinya (asas *Pacta Sunt Servanda*). Perjanjian mengikat para pihak sendiri adalah logis dalam arti, bahwa hak dan kewajiban yang timbul daripadanya hanyalah untuk para pihak sendiri<sup>10</sup>. Dalam hal ini bank berperan sebagai kreditur yaitu pemberi fasilitas kredit dan nasabah sebagai debitur atau penerima fasilitas kredit. Pada umumnya bank-bank telah menyediakan formulir kredit tertentu, yang disodorkan kepada pemohon. Setelah formulir itu diisi dan syarat-syarat dipenuhi, maka langkah kedua ialah bank melakukan analisis. Seorang

---

<sup>2</sup> Rudiyanto Dorotea Tobing, Hukum Perjanjian Kredit Konsep Perjanjian Kredit Sindikasi yang Berasaskan Demokrasi Ekonomi, (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2014), hlm. 2.

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (4).

<sup>4</sup> Herlien Budiono, Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan Buku Kesatu, Cet. 4, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2016), hlm. 142.

analisis bank, menilai permohonan dan meneliti syarat-syarat yang ditentukan dan akan menentukan apakah permohonan itu dapat dipertimbangkan, diteruskan kepada direksi, dan kalau disetujui, ditandatangani perjanjian kredit<sup>5</sup>.

Kredit yang diberikan oleh bank mengandung risiko. Untuk mengurangi risiko kerugian dalam pemberian kredit, maka diperlukan jaminan pemberian kredit dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi utangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Kredit macet menjadi salah satu risiko yang timbul dalam perjanjian kredit. Penyebab kredit bermasalah dapat berhulu pada tiga macam sumber, yaitu faktor intern bank kreditur, ketidaklayakan debitur, dan faktor-faktor ekstern<sup>6</sup>.

1. Faktor Intern bank yang dapat menjadi penyebab munculnya kredit bermasalah adalah :
  - a. Rendahnya kemampuan atau ketajaman bank melakukan analisis kelayakan permintaan kredit yang diajukan oleh calon debitur.
  - b. Lemahnya sistem informasi kredit serta sistem pengawasan dan administrasi kredit mereka.
  - c. Campur tangan yang berlebihan dari para pemegang saham bank dalam keputusan pemberian kredit.
  - d. Pengikatan jaminan kredit yang kurang sempurna.

## 2. Debitur sebagai penyebab kredit bermasalah

Debitur bank terdiri dari dua kelompok yaitu perorangan dan badan usaha. Gangguan terhadap debitur perorangan antara lain penghasilan tetap, kecelakaan, sakit, kematian, perceraian dan lain-lain. Dan gangguan terhadap debitur badan usaha adalah salah urus (*mismanagemnt*), kurangnya pengetahuan dan pengalaman pemilik perusahaan dibidang usaha yang mereka jalankan dan penipuan (*fraud*)<sup>7</sup>.

## 3. Faktor ekstern sebagai penyebab kredit bermasalah

- a. Perkembangan kondisi ekonomi atau bidang usaha yang merugikan kegiatan bisnis perusahaan mereka.
- b. Bencana alam seperti banjir, gempa bumi, badai, musim kemarau yang berkepanjangan, kebakaran, dan sebagainya.
- c. Peraturan pemerintah yang dikeluarkan untuk mengembangkan kondisi ekonomi keuangan atau sektor-sektor usaha tertentu.

Permasalahan mengenai kredit bermasalah dimasa pandemi COVID-19 ini dialami oleh debitur yang melaksanakan perjanjian kredit perbankan,

<sup>5</sup> J. Satrio, Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 7

<sup>6</sup> Siswanto Sutojo, Menangani Kredit Bermasalah Konsep dan Kasus Handling The Problem Loan, (Jakarta: PT. Damar Mulia Pustaka, 2008), hlm. 18.

<sup>7</sup> Ibid., hlm. 22.

terutama UMKM yang terdiri dari pengusaha kecil dan menengah. Debitur kesulitan untuk melakukan prestasinya dikarenakan pandemi *COVID-19* mengharuskan pemerintah menerapkan peraturan *lockdown* atau pembatasan sosial skala besar sehingga banyak dari pemasok bahan-bahan kebutuhan untuk usaha terhenti. Pandemi *COVID-19* memiliki dampak yang sangat luar biasa selain tentunya berdampak pada kesehatan juga berdampak pada perekonomian. Terhambatnya proses produksi, karena makin langkanya bahan, berhentinya industri pariwisata, hiburan, perhotelan, penerbangan dan penutupan wilayah mengakibatkan tidak sedikit dari para debitur UMKM mengalami penurunan pendapatan. Hal tersebutlah yang menjadikan debitur sulit untuk melakukan prestasi atau membayar kreditnya karena debitur mengalami *force majeure*, kesalahan tersebut diluar kendalanya.

Menyikapi hal tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan nomor 48/POJK.03/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019. Tujuan dikeluarkannya POJK tersebut adalah supaya debitur yang terkena dampak dari pandemi *COVID-19*. POJK tersebut mengatur mengenai restrukturisasi bagi debitur perjanjian kredit dengan cara penurunan suku bunga, perpanjangan jangka waktu kredit, pengurangan tunggakan pokok, penambahan fasilitas kredit/pembiayaan dan konversi kredit/pembiayaan menjadi penyertaan modal sementara.

## Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yakni pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Selain itu juga dengan pengumpulan bahan hukum, metode analisis bahan hukum dan analisis hukum dengan menyesuaikan *das sollen* yang meliputi hak yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Perjanjian Kredit Perbankan dengan fakta banyaknya kredit macet selama Pandemi *COVID-19*.

## Pembahasan

Kredit memiliki peran besar dalam sektor perbankan, karena dengan kredit suatu bank mendapatkan keuntungan untuk kegiatan operasional dari bunga dan provisi. Bank sebagai pemberi kredit dalam menjalankan tugasnya wajib mendasarkan pada prinsip kebijakan untuk selalu tetap memelihara keseimbangan yang tepat antara mendapatkan keuntungan dari suku bunga yang diperoleh. Ketika bank mengucurkan kredit, berarti bank sebagai kreditur menaruh kepercayaan kepada debitur, sekalipun kreditur menyadari bahwa kepercayaan tersebut mengandung risiko tinggi. Kepercayaan bank timbul, karena dipenuhinya segala ketentuan

dan persyaratan untuk memperoleh kredit bank oleh debitur, antara lain jelasnya peruntukan kredit, adanya benda jaminan atau agunan, dan lain-lain. Makna dari kepercayaan tersebut adalah adanya keyakinan dari bank sebagai pihak kreditur atau pemberi kredit bahwa kredit yang diberikan akan diterima kembali sesuai kesepakatan. Karena itu dalam pemberian kredit terdapat beberapa unsur yang sering disebut unsur-unsur kredit, yaitu<sup>8</sup>:

1. Kepercayaan, yaitu keyakinan pemberi kredit yang diberikannya akan diterima kembali dalam jangka waktu dikemudian hari, antara bank dengan penerima kredit (nasabah debitur), mempunyai sifathubungan kepercayaan yang membebaskan kewajiban kepercayaan (*fiduciary obligations*) kepada bank terhadap nasabahnya.
2. *Degree of Risk*, yaitu adanya tingkat risiko yang akan dihadapi sebagai akibat jangka waktu yang memisahkan antara pemberiankredit dan pengembalian kredit dikemudian hari. Semakin lama jangka waktu pengembalian kredit maka semakin tinggi pula tingkat risikonya. Karena ada unsur risiko ini maka suatu perjanjian kredit perlu suatu jaminan dalam pemberian kredit.
3. Prestasi yang diberikan adalah suatu prestasi yang dapat berupa barang, jasa atau uang. Dalam perkembangan perkreditan di zaman modern maka yang dimaksud dengan prestasi dalam pemberian kredit adalah uang. Secara teori kredit dapat diberikan dalam bentuk uang atau pun barang, tetapi dalam kehidupan ekonomi modern selalu didasarkan pada uang maka kredit dalam bentuk uang ini yang banyak dilakukan<sup>9</sup>. Undang-undang Perbankan objek kreditberbentuk tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu (Pasal 1 angka (11)) dan tidak dalam bentuk barang.
4. Jangka waktu tertentu yaitu masa yang memisahkan antara pemberian kredit dan pelunasannya dimana jangka waktu tersebut sebelumnya terlebih dahulu telah disepakati bersama antara pihak bank dan pihak debitur<sup>10</sup>. Dalam unsur waktu ini, terkandung pengertian nilai dari uang, yaitu uang yang ada sekarang lebih tinggi nilainya dari uang yang akan diterima dimasa mendatang.

Risiko dalam menjalankan kegiatan usaha, tidak terkecuali dalam dunia perbankan suatu hal yang agaknya sulit untuk dihindari. Risiko kredit dapat didefinisikan sebagai peluang terjadinya hasil (*outcome*) yang buruk. Risiko kredit didefinisikan sebagai risiko kerugian sehubungan dengan pihak peminjam tidak memenuhi kewajiban untuk membayar kembali saat jatuh tempo. Risiko Kredit (*credit risk*) adalah risiko yang timbul dalam hal debitur gagal memenuhi kewajiban untuk membayar angsuran pokok ataupun bunga sebagaimana telah disepakati

<sup>8</sup> Hermansyah, Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Cet. 6, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 56.

<sup>9</sup> Ibid., hlm. 59.

<sup>10</sup> Johannes Ibrahim Kosasih, Akses Perkreditan dan Ragam Fasilitas Kredit, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 12.

dalam perjanjian kredit; selain risiko suku bunga, risiko kredit merupakan salah satu risiko utama dalam pelaksanaan pemberian kredit bank dan hal ini juga akan berpengaruh terhadap kolektibilitas kredit. Risiko kredit adalah risiko akibat kegagalan debitur dan/atau pihak lain dalam memenuhi kewajiban kepada bank. Akibat adanya tenggang waktu, maka pengembalian kredit akan memungkinkan suatu risiko tidak tertagihnya atau macetnya pemberian suatu kredit. Semakin panjang suatu jangka waktu kredit, maka semakin besar risikonya. Risiko ini menjadi tanggungan bank, baik yang disengaja oleh nasabah maupun risiko yang tidak disengaja, misalnya karena ada bencana alam, bangkrutnya sebuah usaha tanda adanya unsur kesengajaan lainnya, ataupun adanya wabah, sehingga nasabah tidak mampu melunasi kredit yang diperolehnya.

Kebangkrutan memang sangat tidak diinginkan oleh semua pihak . akan tetapi hal itu tidak bisa dihindari dengan tingkat wabah COVID 19 yang semakin meluas. Usaha-usaha telah dilakukan oleh para debitur salah satunya adalah melakukan pinjaman kepada Bank.

Perjanjian kredit sebagaimana di dalam Rancangan Undang-Undang tentang perkreditan Perbankan, perjanjian kredit dibuat secara tertulis dalam bentuk standar yang ditetapkan Bank Indonesia dan sesuai dengan kelaziman di dunia perbankan. Perjanjian kredit perbankan harus mempunyai keyakinan akan kemampuan debitur dalam mengembalikan kredit yang diformulasikan dalam bentuk jaminan, baik materiil dan immateriil. Pada umumnya setiap nasabah yang mengadakan transaksi dengan suatu bank akan menandatangani suatu perjanjian kredit dengan bank. Dilihat dari bentuknya, umumnya perjanjian kredit perbankan menggunakan bentuk perjanjian baku (*standard contract*), berkaitan dengan itu memang dalam praktiknya bentuk perjanjiannya telah disediakan oleh pihak bank sebagai kreditur, sedangkan debitur hanya mempelajari dan memahaminya. Materi perjanjian kredit tersebut menjelaskan tentang besar dan jenis fasilitas yang akan diberikan, bunga, jaminan yang disyaratkan, provisi dan syarat lain yang dianggap penting sehubungan dengan perjanjian pemberian pinjaman. Dalam praktik perbankan, bank mempersiapkan formulir ataupun telah memberikan ketentuan-ketentuan tertentu dalam hubungan dengan nasabahnya. Pada dasarnya suatu perjanjian kredit minimal harus memenuhi 6 (enam) syarat, yaitu (1) jumlah utang; (2) besarnya bunga; (3) waktu pelunasan; (4) cara-cara pembayaran; (5) klausula *opeisbaarheid*; dan (6) barang jaminan. Di dalam praktik perbankan, setiap bank telah mempersiapkan blangko dan formulir ataupun telah memberikan ketentuan- ketentuan tertentu dalam hubungan dengan para nasabahnya. Perjanjian antara nasabah dan bank terdapat pula perjanjian yang dibuat dalam bentuk akta notaris. Perjanjian kredit yang dibuat dalam bentuk akta notaris, tidak jarang syarat perjanjian telah ditentukan terlebih dahulu oleh pihak bank sehingga isi perjanjian kredit dalam bentuk ini pun dapat dikatakan merupakan suatu perjanjian baku dengan klausula baku pula Dalam perjanjian kredit yang dibuat dengan akta notaris berisi mengenai jumlah plafond dan jaminan yang akan dijamin selama melangsungkan perjanjian kredit. Dalam perjanjian tersebut

pihak debitur hanya dalam posisi menerima atau menolak perjanjian tersebut tanpa ada kemungkinan untuk melakukan negosiasi atau tawar-menawar mengenai isi perjanjian tersebut. Apabila debitur menerima semua ketentuan dan persyaratan yang ditentukan oleh bank, maka ia berkewajiban untuk menandatangani perjanjian kredit tersebut, tetapi jika debitur tidak setuju dengan semua ketentuan tersebut, debitur dapat menolak dan ia tidak perlu untuk menandatangani perjanjian kredit tersebut. Istilah ini dikenal dengan nama *Take it or leave it*.

Dalam suatu perjanjian hukum yang melibatkan dua orang atau lebih, yaitu para pihak dalam perjanjian tersebut. Pihak-pihak dalam perjanjian tersebut, sekurang-kurangnya terdiri dari dua pihak, yaitu pihak yang berkewajiban pada satu sisi (debitur) dan pihak yang berhak atas pemenuhan kewajiban tersebut pada sisi lain (kreditur). Tidak mungkin sebuah perjanjian yang terdiri dari satu pihak saja, meskipun dalam pihak tersebut terdapat lebih dari satu orang. Hal ini adalah konsekuensi logis dari sifat perjanjian itu sendiri yang melahirkan kewajiban pada salah satu pihak dalam perjanjian tersebut. Kewajiban pada satu pihak, meskipun tidak disebutkan secara langsung dalam sebagian ketentuan *Burgelijk Wetboek* (BW) Buku Ketiga tentang Perikatan, secara umum akan melahirkan atau menciptakan hak pada pihak lain yang berhak atas pemenuhan kewajiban tersebut. Debitur adalah orang atau lembaga yang berutang kepada orang atau lembaga lain.

Selanjutnya dalam *force majeure* atau keadaan memaksa merupakan suatu kejadian yang di luar prediksi tanpa bisa dicegah dan berpotensi merusak atau mengancam sebuah usaha atau pekerjaan. Dalam perkembangannya, *force majeure* dapat dibedakan menjadi beberapa jenis berdasarkan kriteria-kriteria yang berbeda sebagai berikut :

- a. *Force majeure* karena keadaan alam, yaitu keadaan memaksa yang disebabkan oleh suatu peristiwa alam yang tidak dapat diduga dan dihindari oleh setiap orang, karena bersifat alamiah tanpa unsur kesengajaan. Misalnya, banjir, longsor, gempa bumi, badai, gunung meletus, dan sebagainya.
- b. *Force majeure* karena keadaan darurat, yaitu keadaan memaksa yang ditimbulkan oleh situasi atau kondisi yang tidak wajar. Keadaan khusus yang bersifat segera dan berlangsung dengan singkat, tanpa dapat diprediksi sebelumnya. Sebagai contoh, peperangan, blokade, pemogokan, epidemi, ledakan, kerusuhan massa, termasuk di dalamnya adanya suatu perikatan.
- c. *Force majeure* karena kebijakan atau peraturan pemerintah, yaitu keadaan memaksa yang disebabkan oleh suatu keadaan di mana terjadi perubahan kebijakan pemerintah atau hapus atau dikeluarkannya kebijakan yang baru, yang berdampak pada kegiatan yang sedang berlangsung, misalnya terbuatnya suatu peraturan pemerintah (pusat maupun daerah) yang menyebabkan suatu objek perjanjian menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.

Adapun syarat *Force majeure*, yang merupakan salah satu konsep dalam hukum perdata dan diterima sebagai prinsip dalam hukum, diantaranya berdasarkan Pasal



1244 Kitab Undang-undang Hukum Perdata keadaan memaksa adalah ketika :

1. Tidak memenuhi prestasi;
2. Ada sebab di luar kesalahan debitur;
3. Faktor penyebab tidak dapat diduga;
4. Debitur tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban
5. Debitur tidak beritikad buruk.

Hampir seluruh negara saat ini mengalami sebuah pandemi yang bermula pertama kali dari sebuah pasar di Wuhan, China, pada akhir tahun 2019. Kemunculan virus baru yang oleh *World Health Organization* (WHO) diberi nama *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-CoV-2) dan nama penyakitnya disebut *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19), telah menghebohkan dunia termasuk Indonesia. Jumlah pasien positif virus corona di Indonesia terus bertambah sejak diumumkan pertama kali oleh pemerintah pada 2 Maret 2020.

Dampak langsung dalam aspek pendidikan yang menyebabkan seluruh siswa/siswi dan/atau mahasiswa/mahasiswi melaksanakan kegiatan belajar dari rumah melalui daring. Dalam hal sosial dan ekonomi mengalami penurunan arus pariwisata, gangguan perjalanan udara, dan melemahnya kepercayaan konsumen dan bisnis karena hampir semua negara memberlakukan kebijakan kunci (isolasi wilayah), pembatasan sosial, karantina masyarakat, penutupan bisnis sementara, dan pembatasan atau larangan perjalanan yang berpotensi mendatangkan atau menyebarkan virus COVID-19<sup>11</sup>.

Berdasar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bahwa bencana non-alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit<sup>12</sup>. Berdasarkan pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana di atas, bahwa epidemi dan wabah penyakit dapat dikualifikasikan sebagai bencana non-alam, karena adanya rangkaian peristiwa non-alam. Kementerian Sosial Republik Indonesia mempublikasikan bahwa dampak dari penyebaran COVID-19 mempengaruhi sektor sosial ekonomi di Indonesia dan pernyataan dari WHO yang menyatakan COVID-19 sebagai *Global Pandemic*, karena penyebarannya yang sangat cepat. Hal itu yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional (selanjutnya disebut Keppres 12/2020) pada tanggal 13 April 2020.

Pemerintah Indonesia melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan

---

<sup>11</sup> Andi Risma dan Zainuddin, "Tafsir Pandemi COVID-19 Sebagai Alasan Force Majeure yang Mengakibatkan Pembatalan Perjanjian", *Wawasan Yuridika*, Vol. 5, No. 1 (Tahun 2021), hlm. 101, <https://ejournal.sthb.ac.id/index.php/jwy/article/view/420>.

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Th. 2007 No. 66, Tambahan Lembaran Negara No. 4723, Pasal 1 ayat (3)

Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease (COVID-19)* di mana penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah merupakan wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Penetapan status darurat bencana untuk skala nasional dilakukan oleh presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota. Percepatan penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing, gubernur, bupati dan walikota sebagai Ketua Gugus Percepatan Penanganan *COVID-19* di daerah harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat. Penyebaran *COVID-19* yang demikian cepat menular memperburuk kesehatan manusia, tidak dapat dipungkiri berdampak pada sektor transaksi bisnis, melemahkan perekonomian, bahkan nyaris terhenti. Kondisi ini juga mengakibatkan pelaksanaan prestasi suatu perjanjian terhambat karena bisnis tidak berjalan lancar, salah satunya perjanjian kredit perbankan.

Setiap orang mempunyai hak untuk melakukan perjanjian dengan siapapun atau pihak manapun sesuai dengan asas “kebebasan” dalam hal membuat perjanjian (*beginsel der contractsvrijheid*)<sup>5</sup>. Asas ini dapat disimpulkan dari pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang menerangkan bahwa “segala perjanjian yang dibuat secara sah, berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Dari peraturan ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap orang leluasa untuk membuat perjanjian apa saja, asal tidak melanggar ketertiban umum atau kesusilaan. Masing-masing pihak dalam melakukan perjanjian harus cakap dan mampu mempertanggungjawabkan akibat hukum dari kontrak tersebut. Akan tetapi pada kenyataannya perjanjian yang dibuat secara sah oleh masing-masing pihak tersebut tidak dapat semuanya dilaksanakan, karena salah satu pihak tidak dapat melakukan atau memenuhi prestasi yang telah disepakati baik karena wanprestasi maupun karena adanya keadaan memaksa atau *force majeure*.

Tidak dapat dipungkiri bahwa debitur yang terlibat dalam perjanjian kredit merupakan orang-orang yang memiliki usaha atau pekerjaan dari berbagai macam sektor yang kegiatan usahanya terdampak *COVID-19*, sehingga pelaksanaan perjanjian kredit tersebut menjadi terhambat melaksanakan prestasinya. Hal tersebut dikarenakan pendapatannya menurun atau bahkan tidak memiliki pendapatan, sehingga tidak dapat membayar angsuran kreditnya. Dengan kata lain *COVID-19* mempengaruhi kemampuan debitur untuk melaksanakan prestasinya. *COVID-19* menyebabkan sisi penawaran dan permintaan yang meliputi penurunan produksi barang, penurunan pendapatan, pemutusan hubungan kerja, penurunan daya beli dan penurunan permintaan atas barang. Para pelaku usaha, baik sebagai penyedia jasa, pemberi jasa, distributor dan konsumen, mengalami situasi yang tidak kondusif di masa pandemi *COVID-19*. Bagi debitur penurunan omset akibat berkurangnya peminataan sangat berdampak pada kemampuan membayar kredit, bahkan bisa mengakibatkan gagal bayar. Keadaan tersebut berada di luar kendali semua pihak yang membuat perjanjian khususnya perjanjian kredit bank. Maraknya kasus kredit

macet perbankan di masa pandemi *COVID-19* menempatkan perbankan dalam dilema. Di satu sisi bank harus memikirkan nasib dirinya sendiri agar tetap bertahan dan juga tidak menyalahi regulasi yang berlaku, namun pada sisi lain dituntut untuk memberikan kemanusiaannya kepada para debitur yang mengalami dampak dari pandemi *COVID-19*.

Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Otoritas Jasa Keuangan menyebutkan bahwa, "OJK adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini"<sup>13</sup>. Salah satu karakteristik khusus yang dimiliki OJK serta menjadi nilai tambah atas keberadaannya adalah kewenangannya di bidang edukasi dan konsumen, kewenangan ini tercermin dalam amanat UU OJK yang menyebutkan bahwa pembentukan OJK dilakukan dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan dalam sistem jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel;

1. Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
2. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

OJK mempunyai fungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan. OJK mempunyai tugas melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan, Pasar Modal, dan Industri Keuangan Non-Bank<sup>14</sup>. Pada bidang pengawasan Sektor Perbankan mempunyai fungsi penyelenggaraan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi pada sektor perbankan.

Wewenang OJK untuk menetapkan penegakan hukum atas peraturan di bidang perbankan seperti yang tertera di atas, digunakan OJK pada saat pandemi *COVID-19*. Pandemi *COVID-19* mengakibatkan terjadinya resesi pada perekonomian Indonesia. Hal tersebut berdampak pada perekonomian di Indonesia yang menyebabkan perlunya dilakukan tindakan pemerintah yang mendukung stimulus perekonomian nasional oleh pemerintah<sup>20</sup>.

Selama pandemi *COVID-19*, OJK mengeluarkan kebijakan untuk membantu mensejahterakan masyarakat Indonesia, salah satunya adalah stimulus perekonomian nasional. Peraturan yang dikeluarkan OJK selama pandemi *COVID-19* di bidang perkreditan bank, salah satunya adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 48/POJK.03/2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Lembaran Negara Th. 2011 No. 111, Tambahan Lembaran Negara No. 5253, Pasal 4.

<sup>14</sup> Ibid, Pasal 5.

<sup>15</sup> Anita Kamilah, "Countercyclical Debtors Policy as a Form of Protection Against Banking Due to The Impact Of Coronavirus Disease 2019", Proceedings International Conference on Education of

Peraturan tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa dampak penyebaran COVID-19 telah berdampak secara langsung maupun tidak langsung terhadap kinerja debitur dalam hal melakukan sebuah prestasi yaitu memenuhi pembayaran angsuran kredit. Hambatan yang terjadi dalam pemenuhan prestasi tersebut meningkatkan risiko kredit yang berpotensi mengganggu kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan, sehingga dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi.

Kredit bermasalah atau *nonperforming loan* merupakan suatu risiko yang terkandung dalam setiap pemberian kredit oleh bank. Risiko tersebut adalah berupa keadaan di mana debitur tidak dapat mengembalikan kredit dengan tepat waktu. Kredit bermasalah diperbankan bisa disebabkan oleh beberapa faktor, contohnya ada kesenjangan dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses kredit, kesalahan prosedur dalam pemberian kredit, atau disebabkan oleh faktor lain seperti pandemi COVID-19 yang sedang terjadi pada saat ini.

Kredit dikategorikan sebagai kredit bermasalah adalah kredit yang kurang lancar, diragukan atau macet. Penyelesaian kredit bermasalah dapat ditempuh dengan dua cara yaitu, penyelamatan kredit dan penyelesaian kredit. Penyelamatan kredit adalah suatu langkah penyelesaian kredit bermasalah melalui perundingan kembali antara pihak kreditur dan pihak debitur, sedangkan penyelesaian kredit adalah suatu langkah penyelesaian kredit bermasalah melalui jalur hukum. Mengenai penyelamatan kredit bermasalah dapat dilakukan dengan pedoman kepada Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP, dalam surat edaran tersebut pada prinsipnya mengatur penyelamatan kredit bermasalah melalui

1. *Rescheduling* (penjadwalan kembali), yaitu upaya hukum untuk melakukan perubahan terhadap beberapa syarat perjanjian kredit yang berkenaan dengan jadwal pembayaran kembali/jangka waktu kredit termasuk tenggang, perubahan jumlah angsuran. Bila perlu dengan penambahan kredit.
2. *Reconditioning* (persyaratan kembali), yaitu melakukan perubahan atas sebagian atau seluruh persyaratan perjanjian, yang tidak terbatas hanya kepada perubahan jadwal angsuran, dan jangka waktu saja, tetapi perubahan kredit tersebut tanpa memberi tambahan kredit atau tanpa melakukan konversi atas seluruh atau sebagian dari kredit menjadi *equity* perusahaan.
3. *Restructuring* (penataan kembali), yaitu upaya berupa melakukan perubahan syarat-syarat perjanjian kredit berupa pemberian tambahan kredit, atau melakukan konversi atas seluruh atau sebagian kredit, yang dilakukan dengan atau tanpa *rescheduling* dan/atau *reconditioning*.

Dengan dikeluarkannya POJK Nomor 48/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran Corona Virus Disease 2019, debitur yang terkena dampak COVID-19 mendapatkan relaksasi dengan program restrukturisasi melalui proses kebijakan restrukturisasi.

Restrukturisasi hanya dapat dilakukan kepada debitur yang mengalami kredit bermasalah dengan kriteria tertentu. Kredit yang dimaksud misalnya debitur mengalami kesulitan pembayaran (pokok maupun bunga) karena kondisi keuangannya menurun diakibatkan pandemi *COVID-19*. Untuk dapat melakukan restrukturisasi kredit, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi antara lain<sup>16</sup>:

1. Debitur mengalami kesulitan dalam hal melakukan pembayaran hutang pokok dan/atau bunga kredit, namun mempunyai kemauan untuk membayar.
2. Telah dilakukan analisa ulang terhadap kondisi usaha atau keuangan debitur oleh Analis Kredit dengan meninjau tempat usaha yang terkena dampak *COVID-19*.
3. Semua administrasi yang menyangkut kredit atas nama debitur harus lengkap dan benar serta telah diperiksa oleh *Legal Officer*.
4. Debitur memberikan permohonan pengajuan restrukturisasi.

Restrukturisasi kredit dapat dilaksanakan jika debitur mempunyai perilaku baik, debitur berperilaku baik dalam menuntaskan kredit yang bermasalah bisa ditentukan dari keinginan serta keahlian memenuhi kewajiban dalam wujud sikap debitur, sebagai berikut :

1. Debitur harus sanggup untuk diajak berbincang-bincang terkait perihal menuntaskan kreditnya.
2. Debitur bersedia memberikan informasi keuangan yang benar.
3. Debitur harus memberi izin kepada pihak bank dalam hal melaksanakan pengecekan keterangan keuangan.
4. Debitur turut berbaur dalam program pengamanan kredit macet serta melaksanakan cara-cara yang dikeluarkan pihak bank.

Dalam perihal debitur yang memenuhi ketentuan restrukturisasi kredit akibat pandemi *COVID-19*, diatur dalam POJK 48/POJK.03/2020 Perubahan Atas POJK 11/POJK.03/2020 tentang Restrukturisasi Kredit atau Pembiayaan Pasal 5 serta Pasal 6:

- (1). Kualitas kredit atau pembiayaan yang direstrukturisasi ditetapkan lancar sejak dilakukan restrukturisasi.
- (2). Restrukturisasi kredit atau pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap kredit atau pembiayaan yang diberikan sebelum maupun setelah debitur terkena dampak penyebaran *corona virus disease 2019 (COVID-19)* termasuk debitur usaha mikro, kecil, dan menengah.
- (3). Kredit bagi BPR atau pembiayaan bagi BPRS yang direstrukturisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dari penerapan perlakuan

---

<sup>16</sup> Mutia Fauzia, Restrukturisasi Kredit: Pengertian, Syarat, dan Contoh, <https://money.kompas.com/read/2021/10/18/193059926/restrukturisasi-kredit-pengertian-syarat-dan-contoh?page=all>.

akuntansi restrukturisasi kredit atau pembiayaan.

- (4) Kredit bagi BUK atau pembiayaan bagi BUS atau UUS yang direstrukturisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan dari perhitungan aset berkualitas rendah dalam penilaian tingkat kesehatan bank.
- (5). Bank dapat menyesuaikan mekanisme persetujuan restrukturisasi kredit atau pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian.
- (6). Mekanisme persetujuan restrukturisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus tercantum dalam pedoman internal bank sebagai satu kesatuan dengan pedoman penetapan debitur yang terkena dampak penyebaran *corona virus disease* 2019 (*COVID-19*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a.

Pasal 6 POJK 48/POJK.03/2020, Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 berlaku untuk kredit atau pembiayaan yang memenuhi persyaratan, adalah sebagai berikut<sup>31</sup>:

- a. diberikan kepada debitur yang terkena dampak penyebaran *corona virus disease* 2019 (*COVID-19*) termasuk debitur usaha mikro, kecil, dan menengah; dan
- b. direstrukturisasi setelah debitur terkena dampak penyebaran *corona virus disease* 2019 (*COVID-19*) termasuk debitur usaha mikro, kecil, dan menengah.

Pada prinsipnya bank dapat melakukan restrukturisasi untuk semua kredit kepada seluruh debitur, termasuk debitur UMKM, sepanjang debitur tersebut benar-benar mengalami dampak pada usahanya akibat *COVID-19*. Akan tetapi pemberian keringanan ini diutamakan untuk usaha kecil yang terkena dampak *COVID-19*, dengan nilai pinjaman di bawah 10 milyar rupiah, terutama UMKM, pekerja harian, nelayan, ojek online dan usaha kecil lain yang sejak terkena dampak *COVID-19* mengalami kesulitan membayar cicilan pinjaman

Ketika debitur layak untuk mendapatkan program restrukturisasi maka akan diberikan restrukturisasi sesuai dengan kemampuan debitur tersebut. Hal ini terkait dengan debitur yang sebelumnya lancar dalam melaksanakan prestasinya namun kemudian menurun kinerja usahanya akibat dampak *COVID-19*, OJK meminta pihak bank proaktif dalam membantu debiturnya dengan menawarkan skema restrukturisasi yang tepat, baik dari sisi jangka waktu, besaran cicilan maupun relaksasi bunga. Restrukturisasi memberikan keringanan untuk membayar cicilan kredit berdasarkan penilaian dan kesepakatan bersama antara pihak bank dan debitur.

Bank memberikan relaksasi berdasarkan profil debitur untuk menentukan pola restrukturisasi atau perpanjangan waktu, jumlah yang dapat direstrukturisasi termasuk jika masih ada kemampuan membayar cicilan yang nilainya melalui



penilaian dan/atau diskusi antara debitur dengan bank, hal ini tentu memperhatikan pendapatan debitur yang terdampak pandemi *COVID-19*. Penerapan kebijakan yang mendukung stimulus pertumbuhan ekonomi untuk debitur yang terkena dampak penyebaran *COVID-19* ini berlaku sampai dengan tanggal 31 Maret 2022.

Jika debitur ingin mengajukan kembali mengenai stimulus pertumbuhan ekonomi, maka pihak bank akan melakukan peninjauan secara langsung (*on the spot*), apakah usaha yang terdampak *COVID-19* tersebut masih perlu untuk diberi relaksasi atau sebenarnya usaha itu sudah mampu untuk memenuhi perjanjian kredit secara normal. Apabila dalam jangka waktu 1 tahun pemberian relaksasi tersebut usaha debitur terbantu dan mampu melaksanakan prestasi secara normal, maka ketentuan yang berlaku adalah perjanjian kredit pada awal mereka melaksanakan kredit sebelum adanya pandemi atau sebelum diadakannya restrukturisasi.

Pemberian restrukturisasi secara umum bank mengacu pada POJK Nomor 48/POJK.03/2020, namun dalam penerapan ataupun skema restrukturisasinya dapat bervariasi. Hal tersebut sangat ditentukan oleh kebijakan masing-masing bank, tergantung pada penilaian profil dan kapasitas membayar debiturnya. Dalam hal ini OJK menekankan kepada semua bank, agar dalam pemberian kebijakan restrukturisasi dapat dilakukan dengan tanggung jawab dan agar tidak terjadi penyalahgunaan dan dimanfaatkan oleh debitur yang seharusnya masih mampu untuk memenuhi prestasi.

Kendala ekonomi dimasa pandemi *COVID-19* pada perusahaan, UMKM dan usaha perorangan umumnya memiliki kondisi atau keuangan yang berbeda-beda karena terdampak oleh bencana Non-Alam yang disebabkan oleh pandemi *COVID-19*. Masyarakat perorangan yang kehilangan pekerjaan akibat pengurangan pegawai/PHK, masyarakat yang bekerja disektor informal mengalami penurunan omset yang drastis akibat pandemi *COVID-19*, seperti UMKM, pengemudi gojek/grab sangat berdampak pada kemampuan ekonomi mereka.

Kendala ekonomi tersebut sangat berpengaruh pada pelaksanaan perjanjian salah satunya perjanjian kredit mengakibatkan masyarakat sebagai debitur memerlukan sangat banyak pengorbanan dalam memenuhi prestasinya dalam rangka melaksanakan perjanjiannya. Sebagaimana telah dikemukakan bahwasanya *force majeure* atau keadaan memaksa, merupakan pembelaan debitur untuk menunjukkan bahwa tidak terlaksananya apa yang dijanjikan disebabkan oleh hal-hal yang sama sekali tidak dapat diduga dan di mana ia tidak dapat berbuat apa-apa maupun menghindar terhadap keadaan atau peristiwa yang timbul diluar dugaan tadi.

*Force majeure* adalah suatu alasan untuk membebaskan debitur dari kewajiban membayar ganti rugi atas dasar wanprestasi yang dikemukakan oleh pihak kreditur. Secara umum, sejumlah peristiwa dapat digolongkan ke dalam *force majeure* selama mereka terjadi tanpa terduga, terjadi di luar kuasa pihak-pihak yang terkait, dan tidak dapat dihindari. Keberadaan *force majeure* ini berguna untuk mengantisipasi hal-hal yang mungkin terjadi di masa depan dan berpotensi menyebabkan konflik antar pihak yang berhubungan.

Sebagai konsekuensi, pihak debitur dapat dibebaskan dari tuntutan rugi akibat *force majeure*. Pasal 1244 dan 1245 Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengatur peristiwa-peristiwa yang termasuk ke dalam keadaan kahar, *force majeure* dapat digunakan sebagai alasan hukum, meskipun debitur melakukan perbuatan melawan hukum, ia juga dapat membebaskan debitur dari kewajibannya (wanprestasi) dan memberi kompensasi. Dalam hal ini, perlunya diperhatikan juga mengenai unsur *force majeure* berdasarkan pasal 1244 sampai dengan Pasal 1245 KUHP, yaitu:

1. Sesuatu yang tak terduga (*unexpected Event*)
2. Keadaan memaksa (*insistence*)
3. Secara kebetulan (*coincidentally*)
4. Para pihak tidak dapat dipertanggungjawabkan (*parties cannot beaccounted*)
5. Kejadian harus di luar kendali para pihak (*non contributory effect*)
6. Adanya itikad baik (*good faith*)

Jika unsur-unsur itu terpenuhi, maka barulah para pihak dikatakan bisa terhindar dari dugaan wanprestasi, karena tidak melaksanakan prestasi. Akan tetapi keadaan memaksa atau *force majeure* membutuhkan suatu pembuktian yang seksama dalam menerapkannya. Sehubungan dengan hal tersebut tidak mudah mengemukakan bahwa suatu bencana serta merta dapat dikategorikan dapat memenuhi konsep *force majeure*, karena harus dibuktikan terlebih dahulu apakah unsur-unsur yang terdapat dalam *force majeure* tersebut telah dipenuhi. Berkaitan dengan situasi yang terjadi pada saat ini yaitu adanya pandemi *COVID-19*, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pemerintah telah menetapkannya sebagai bencana nasional non-alam. Pada kenyataannya memang pandemi ini tidak hanya menyerang kesehatan, akan tetapi juga melumpuhkan sektor perekonomian, bahkan konsekuensinya pada taraf tidak terpenuhinya suatu prestasi terkait perjanjian kredit. Sehubungan dengan hal tersebut menjadi penting untuk dikaji apakah pandemi *COVID-19* ini bisa dikategorikan sebagai *force majeure* pada perjanjian kredit perbankan. Secara umum menjadi penting mengkaji unsur-unsur esensial untuk dapat menyatakan penetapan pandemi *COVID-19* sebagai *force majeure*

1. Ada atau tidaknya klausula keadaan memaksa atau *force majeure* dalam perjanjian;
2. Definisi dan batasan dari *force majeure* yang ditetapkan oleh parapihak dalam perjanjian;
3. Terdapat kausalitas antara penetapan *COVID-19* sebagai bencana nasional dengan pelaksanaan perjanjian;
4. Terdapat itikad baik dari pihak yang akan menyatakan dalam keadaan memaksa atau *force majeure*.

Penetapan pandemi *COVID-19* tidak serta merta dipergunakan sebagai alasan terjadinya *force majeure* pada perjanjian kredit perbankan. Dalam menentukan keadaan *force majeure* kajian tentang itikad baik dari pihak debitur juga penting,

dalam kaitannya untuk membuktikan dua unsur *force majeure* yakni tidak ada unsur kesengajaan dan unsur adanya itikad baik dari pihak debitur untuk memenuhi prestasinya.

Dalam kaitannya dengan *force majeure* sekiranya itikad baik menurut kepatutan dan keadilan menjadi penting untuk dikaji untuk mengetahui apakah debitur telah melakukan upaya untuk mencegah timbulnya kerugian yang lebih banyak akibat dampak suatu hal, termasuk di dalamnya dampak pandemi COVID-19. Jika *force majeure* diterapkan secara serampangan dimana kondisi debitur sebetulnya masih dapat melakukan prestasi, yang terjadi hanya perubahan penanggungungan risiko (*switch risk*). Misalnya, jika awalnya kerugian akibat terhambatnya pelaksanaan prestasi ditanggung oleh debitur, namun karena debitur mengajukan *force majeure* akhirnya terbebas dari beban penanggungungan kerugian itu, dan otomatis kreditur lah yang harus menanggung kerugian.

Penerapan klausula *force majeure* relatif pada saat pandemi COVID-19 merupakan suatu hal yang tepat, karena perjanjian kredit awal tidak dihapuskan akan tetapi direstrukturisasi dengan menerbitkan addendum perjanjian kredit. Addendum perjanjian kredit tersebut berisi perubahan beberapa ayat mengenai tambahan jangka waktu kredit, dan mengenai hutang pokok dan bunga. Jika faktor keadaan memaksa atau *force majeure* sudah tidak ada lagi, maka kewajiban untuk berprestasi muncul kembali, dan kreditur dapat menuntut pemenuhan prestasi secara penuh dari para debitur.

Akibat dari *force majeure* yang bersifat relatif ini adalah tidak dapat dilaksanakannya prestasi sementara waktu, penetapan pandemi COVID-19 sebagai bencana nasional, kiranya dari perspektif *force majeure* dapat diklasifikasikan bersifat relatif; karena meskipun para pihak dalam perjanjian kredit dihadapkan pada situasi ketidakmampuan untuk melakukan pemenuhan prestasi, namun apabila pandemi COVID-19 berakhir, kiranya para debitur dapat melanjutkan aktivitas usahanya, sehingga dapat kembali melakukan pemenuhan prestasi perjanjiannya.

POJK nomor 48/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 merupakan sebuah peraturan yang dikeluarkan guna membantu para debitur perjanjian kredit pada saat pandemi COVID-19 untuk memberikan relaksasi kredit agar debitur yang terkena dampak pandemi COVID-19 tetap bisa melaksanakan kewajibannya sesuai kemampuannya. Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum (Dirjen AHU) menyampaikan, sejak diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional, sesungguhnya secara nasional Indonesia berada dalam keadaan kahar (*force majeure*), berbagai kesulitan khususnya keuangan dialami oleh sebagian besar sektor usaha baik mikro, kecil, menengah maupun besar akibat menurunnya permintaan pasar dan kemampuan menjalankan usaha yang menimbulkan potensi pemutusan hubungan kerja

*Force majeure* dengan POJK nomor 48/POJK.03/2020 memiliki kaitan, yaitu pada

masa pandemi COVID-19 ini banyak debitur yang termasuk ke dalam keadaan *force majeure* dalam melaksanakan prestasi kredit. Akan tetapi *Force majeure* tidak bisa diberlakukan bagi semua debitur, debitur itu sendiri haruslah bisa membuktikan bahwa keadaan usahanya terdampak pandemi COVID-19 yang menyebabkannya tidak dapat melaksanakan prestasi secara maksimal atau tidak bisa melaksanakan sama sekali. POJK nomor 48/POJK.03/2020 mengatur tentang restrukturisasi kredit perbankan untuk para debitur yang terkena dampak COVID-19.

Untuk dapat mengajukan restrukturisasi tersebut debitur mengajukan permohonan kepada bank selaku kreditur yang menyalurkan program restrukturisasi. Debitur yang mendapatkan restrukturisasi secara garis besar mendapat keringanan berupa perpanjangan jangka waktu kredit maupun penurunan hutang pokok atau bunga. Pelaksanaan restrukturisasi tersebut memiliki jangka waktu dalam pelaksanaannya. Dalam satu periode pelaksanaan restrukturisasi kredit, diberikan selama satu tahun. Penangguhan kredit itu berkaitan dengan prinsip *force majeure* relatif, yang mana perjanjian kredit yang sebelumnya sudah dilaksanakan tidak batal. Penangguhan kredit tersebut hanya bersifat sementara, apabila setelah dilaksanakannya restrukturisasi tersebut kredit menjadi lancar, maka pemenuhan prestasi secara normal dapat dilaksanakan maka penangguhan kredit tersebut sudah tidak berlaku dan keadaan *force majeure* tersebut sudah berakhir.

## Penutup

Pandemi COVID-19 menjadi salah satu penghambat dalam pelaksanaan perjanjian kredit perbankan. Pandemi COVID-19 merupakan sebuah wabah penyakit yang menyebar di seluruh dunia sejak akhir tahun 2019. Pemerintah Indonesia melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. Sebagai bencana nasional COVID-19 telah berdampak pada segala aspek kehidupan masyarakat, COVID-19 ini bukan hanya menyerang kesehatan akan tetapi menyerang juga sektor ekonomi, di mana telah terjadi penurunan kemampuan ekonomi seseorang akibat adanya penurunan pendapatan karena sepinyakonsumen serta pembatasan sosial yang diberlakukan oleh pemerintah. Pandemi COVID-19 banyak dijadikan alasan memaksa para debitur yang usaha atau pendapatannya terimbas pandemi COVID-19.

Dalam menentukan keadaan *force majeure* kajian tentang itikad baik dari pihak debitur juga penting, dalam kaitannya untuk membuktikan dua unsur *forcemajeure* yakni tidak ada unsur kesengajaan dan unsur adanya itikad baik dari pihak debitur untuk memenuhi prestasinya. Pada debitur yang mengalami kendala dalam pelaksanaan perjanjian kredit OJK telah mengeluarkan POJK Nomor 48/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran Corona Virus Disease 2019 dengan cara memberikan restrukturisasi.

Restrukturisasi ini memberikan keringanan kepada debitur diantaranya perpanjangan jangka waktu dan penurunan hutang pokok dan bunga. Mekanisme

penyelesaian kredit bermasalah pada perjanjian kredit perbankan karena force majeure dimasa COVID-19 diatur dalam POJK Nomor 48/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 dengan cara restrukturisasi.

Pengajuan restrukturisasi dilakukan langsung oleh debitur terkait, dengan cara mengajukan permohonan restrukturisasi kepada bank terkait. Bank akan menganalisa dengan melihat riwayat pretasi debitur sebelum adanya COVID-19 apakah debitur tersebut tidak pernah terlambat membayar kredit. Setelah disetujui, maka bank memberikan relaksasi berdasarkan profil debitur untuk menentukan pola restrukturisasi atau perpanjangan waktu, jumlah yang dapat direstrukturisasi termasuk jika masih ada kemampuan membayar cicilan yang nilainya melalui penilaian dan/atau diskusi antara debitur dengan bank. Hal ini tentu memperhatikan pendapatan debitur yang terdampak pandemi COVID-19.

## Daftar Pustaka

- Fauzia., Mutia, *Restrukturisasi Kredit: Pengertian, Syarat, dan Contoh*, <https://money.kompas.com/read/2021/10/18/193059926/restrukturisasi-kredit-pengertian-syarat-dan-contoh?page=allabs>
- Hermansyah, *Hukum Pebankan Nasional Indonesia*, Cet. 6, Jakarta: Kencana, 2011.
- Johannes Ibrahim Kosasih, *Akses Per kreditan dan Ragam Fasilitas Kredit*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Kamilah., Anita, "Countercyclical Debtors Policy as a Form of Protection Against Banking Due to The Impact Of Coronavirus Disease 2019", *Proceedings International Conference on Education of Suryakencana 2021*, Universitas Suryakencana, 2021.
- Kansil, C.S.T. . *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2015
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan 48/POJK.03/2020 Tentang Stimulus Perekonomian Nasional sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019
- Risma., Andi dan Zainuddin, *Tafsir Pandemi COVID-19 Sebagai Alasan Force Majeure yang Mengakibatkan Pembatalan Perjanjian*, *Wawasan Yuridika*, Vol. 5, No.1 (Tahun 2021), hlm.101, <https://ejournal.sthb.ac.id/index.php/jwy/article/view/42>.
- Satrio, J. . *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995
- Sutojo, Siswanto.. *Menangani Kredit Bermasalah Konsep dan Kasus Handling The Problem Loan*, Jakarta: PT. Damar Mulia Pustaka., 2008
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Lembaran Negara Th.2011 No. 111, Tambahan Lembaran Negara No. 5253, Pasal 4.
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana , Lembaran Negara Th.2007 No. 66, Tambahan Lembaran Negara No. 4723, Pasal 1 ayat 3

# **Penerapan Sanksi Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Perspektif Konsep Hukum Progresif**

*(Application of Criminal Sanctions against Actors  
Corruption Crime from the Perspective  
of Legal Concept Progressive)*

**Elfirda Ade Putri**

**Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**

e-mail: [elfirdade.putri@gmail.com](mailto:elfirdade.putri@gmail.com)

## ***Abstract***

*This study aims to examine and analyze the application of criminal sanctions against corruption based on progressive law. This study uses a normative juridical approach with descriptive analysis. The data used was secondary data obtained through literature study, which was then analyzed qualitatively. Based on the research, Progressive law requires the state to embrace a boundless function and use its power to tell people what they must and must not do so as to allow them to get hold of their desired affluence. Progressivism in law is legal philosophical overview may have the potential to realize the ideas of justice and legal certainty. This paper emphasized that, progressive law basically can be used as an alternative in law enforcement, and establishment of law should in line with this thinking.*

**Keywords :** *Implementation; Corruption; Progressive Law*

## ***Abstrak***

*Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis penerapan sanksi pidana korupsi berdasarkan hukum progresif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan penelitian, hukum Progresif mengharuskan negara untuk menjalankan fungsi tanpa batas dan menggunakan kekuatannya untuk memberi tahu orang-orang apa yang harus dan tidak boleh mereka lakukan untuk memungkinkan mereka mendapatkan kemakmuran yang diinginkan. Progresivisme dalam hukum merupakan gambaran filosofis hukum yang berpotensi untuk mewujudkan gagasan keadilan dan kepastian hukum. Tulisan ini menekankan bahwa, hukum progresif pada dasarnya dapat dijadikan sebagai alternatif dalam penegakan hukum, dan pembentukan hukum harus sejalan dengan pemikiran tersebut.*

**Kata Kunci :** *Implementasi; Korupsi; hukum Progresif*



## Pendahuluan

Kemajuan zaman yang terjadi telah mempengaruhi gaya hidup masyarakat di Indonesia, seperti gaya hidup hedonisme<sup>1</sup> yang menampilkan pola hidup mewah serta pola hidup westernisasi<sup>2</sup> atau pola hidup yang terdapat pada bangsa barat. Cara sebagian masyarakat untuk dapat memenuhi gaya hidup tersebut menjadi penyebab terjadinyatindak pidana, yaitu tindak pidana korupsi salah satunya. Tindak Pidana Korupsi termasuk dalam kategori kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime*. Korupsi dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa karena korban yang diakibatkan oleh korupsi adalah sangat masif, karena dengan korupsi, kerugian yang diderita oleh suatu negara dapat menjadi begitu gradual.

Sebagaimana tertuang dalam konsideran Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan bahwa korupsi yang terjadi secara sistematis dan meluas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Tindak pidana korupsi tidak lagi dapat dikategorikan sebagai kejahatan biasa melainkan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*)<sup>3</sup>. Disamping itu, tindak pidana korupsi juga dikategorikan sebagai kejahatan kerah putih atau *white collar crime*, karena pelakunya sebagian besar merupakan orang-orang berintelektual dan memiliki pengaruh dalam kekuasaan. Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung untuk menyimpang, kekuasaan yang mutlak maka mutlak pula penyimpangannya).

Di Indonesia hampir sebagian besar pelaku korupsi berpredikat penegak hukum atau penyelenggara negara dan pemerintahan yang tiada malu melakukannya, seperti kasus korupsi mantan Ketua MK Akil Mochtar, mantan MENPORA Andi Malarangeng dan lainnya. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2013 tidak berubah dari tahun sebelumnya, skor IPK lebih buruk dibandingkan dengan negara tetangga seperti Brunei, Malaysia, Philipina dan Thailand apalagi dengan Singapura. Skor IPK Indonesia tahun 2013 tidak beranjak dari skor tahun 2012 yaitu 32, namun Indonesia meningkat empat peringkat. Tahun 2012, Indonesia berada di peringkat 118 dari 176 negara dan di tahun 2013 peringkat Indonesia menjadi 114 dari 177 negara. IPK digunakan untuk membandingkan kondisi korupsi di suatu negara

<sup>1</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Hedonisme adalah pandangan yang menganggap kesenangan dan kenikmatan materi sebagai tujuan utama dalam hidup.

<sup>2</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Westernisasi adalah pemujaan terhadap barat yang berlebihan.

<sup>3</sup> Marzuki Ali, Presiden Asia Parliamentary Assembly (APA), korupsi kejahatan luar biasa, "Tindak pidana korupsi disebut kejahatan luar biasa atau extra-ordinary crime karena korupsi terbukti telah menggerogoti sendi-sendi pembangunan bangsa, kemudian membuat bangsa bukan saja statis, tetapi mengalami suatu kemunduran yang signifikan. Korupsi adalah kejahatan besar yang bersifat kompleks, sistemik, dan pemberantasannya perlu dilakukan secara sistematis, komprehensif, dan melibatkan semua pihak", dalam sidang APA yang memperingati hari antikorupsi sedunia, <http://bataviase.co.id/detailberita-10387828.html>, diakses pada 29 Juni 2015, pukul 19.30 Wib.

terhadap negara lain. IPK mengukur tingkat persepsi korupsi di sektor publik, yaitu korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara dan politisi. IPK direpresentasikan dalam bentuk bobot skor/angka (*score*) dengan rentang 0-100. Skor 0 berarti negara dipersepsikan sangat korup, sementara skor 100 berarti dipersepsikan sangat bersih dari korupsi. Oleh sebab itu untuk mewujudkan negara Indonesia yang bebas dari korupsi, maka diperlukan sanksi pidana yang cukup berat terhadap pelaku Tindak Pidana Korupsi sehingga mampu mewujudkan fungsi preventif dan fungsi represif dari hukum pidana itu sendiri.

## **Penegakan Hukum dan Teori Hukum Progresif**

Hukum adalah semua peraturan yang mengatur perhubungan antara orang-orang dalam masyarakat sehingga tercapai susunan masyarakat yang teratur dan adil.<sup>4</sup> Hukum adalah suatu rangkaian atau peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat.<sup>5</sup> Untuk mendapatkan pengertian ilmu hukum, perlu diingat ungkapan lama *quot homines, tot sententiae* yang berarti sebanyak jumlah manusia itulah banyaknya pengertian.<sup>6</sup> Namun demikian tidaklah terlalu masalah dengan banyaknya pengertian, melainkan seberapa tinggi supremasi hukum atau penegakkan hukum dalam praktiknya. Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>7</sup>

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>8</sup> Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>9</sup> Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>10</sup> Menurut Satjipto Rahardjo,

---

<sup>4</sup> R. Soeroso, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Sinar Grafika, 2001, hlm.24.

<sup>5</sup> Samidjo, Hukum Pidana, Bandung: CV. ARMICO, 1985, hlm.1.

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Kencana, 2008, hlm.1.

<sup>7</sup> Op.Cit.

<sup>8</sup> Dellyana, Shant.1998, Konsep Penegakan Hukum. Yogyakarta: Liberty, hlm.32

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Ibid, hlm.33

penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Jadi penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan.<sup>11</sup>

Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab.<sup>12</sup> Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>13</sup>

a. Ditinjau dari sudut subyeknya:

Dalam arti luas, proses penegakkan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnegakkan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

b. Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya:

Dalam arti luas, penegakkan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis.

## Konstruksi Gagasan Konsep Hukum Progresif

Istilah hukum progresif diintrodusir pertama oleh penggagasnya, Satjipto Rahardjo, pada tahun 2002 lewat artikel yang ditulis di Harian Kompas berjudul "*Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif*".<sup>14</sup> Sebagaimana dimaklumi bahwa pasca rezim orde baru dibawah Soeharto, maka muncul harapan bahwa kehidupan bangsa ini akan lebih baik. Orde pemerintah Soeharto dianggap gagal karena membudayakan korupsi, kolusi dan nepotisme. Penegakan hukum dilukiskan hanya tajam ke bawah (*the poors*) tapi tumpul ke atas (*the haves*). Indonesia kinimembutuhkan jalan atau *tracee* baru guna menyelamatkan supremasi hukum yang disebut penegakkan hukum progresif.<sup>15</sup>

Gagasan hukum progresif muncul disebabkan oleh kegalauan menghadapi kinerja hukum yang mengecewakan. Terutama sejak bergulirnya era reformasi, yang

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ibid hlm.34

<sup>14</sup> Abu Rokhmad, HUKUM PROGRESIF: Pemikiran Satjipto Rahardjo Dalam Perspektif Teori Masalah, Semarang : Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2012, hlm. 94.

<sup>15</sup> Ibid

ditandai oleh ambruknya kekuasaan orde baru yang otoriter selama puluhan tahun itu, harapan rakyat terhadap hukum sebagai sang juru penolong makin melambung tinggi. Supremasi hukum dianggap sebagai *panacea*, obat mujarab bagi semua persoalan bangsa. Di lain pihak berbagai *polling* dan survei malah menunjukkan, bahwa cukup banyak prestasi yang tidak memuaskan. Ini menyebabkan kesenjangan yang melebar antara harapan dan kenyataan, sehingga rakyat akhirnya menuai kekecewaan.<sup>16</sup>

Era politik pasca-Soeharto yang disebut sebagai era reformasi adalah suatu masa transisi, yaitu peralihan dari suatu kekuasaan politik yang tertutup-sentralistisotoriter menjadi terbuka-transparan-akuntabel. Seperti umumnya sebuah tatanan (*order*) transisi, maka suasana memang kacau (*chaotic*): yang lama sudah ambruk dan yang baru belum terbentuk.<sup>17</sup> Karena itulah masa transisi sangat rawan terjadi pembelokan, bahkan pembusukan tujuan reformasi. Meminjam istilah Boaventura de Sousa Santos, Indonesia berada dalam suatu "*paradigmatic transition*."<sup>18</sup> Diakui oleh Santos, bahwa peralihan paradigmatik bukan sesuatu yang mudah; ia memakan waktu lama, beberapa dekade, bahkan berabad-abad, seperti peralihan dari feodalisme ke kepatilisme. Barang tentu, magnituda transisi paradigmatik di Indonesia tidak seperti peralihan dari kedua sistem produksi tersebut. Tetapi pengalaman terakhir di Indonesia menunjukkan, bahwa perjalanan menuju suatu tatanan yang baru tidak mudah, karena unsur-unsur dari kebiasaan lama tak dapat sama sekali dihilangkan.<sup>19</sup>

Prinsip utama yang dijadikan landasan hukum progresif adalah: "Hukum adalah untuk manusia", bukan sebaliknya manusia yang dipaksa masuk dalam skema hukum. Bahkan hukum dibuat bukan untuk dirinya sendiri (hukum untuk hukum). Jadi manusia lah yang merupakan penentu dan dipahami dalam hal ini manusia pada dasarnya adalah baik. Prinsip tersebut ingin menggeser landasan teori dari faktor hukum ke faktor manusia. Konsekuensinya hukum bukan lah merupakan sesuatu yang mutlak dan final, tetapi selalu "dalam proses menjadi" (*law as process, law in the making*) yakni menuju kualitas kesempurnaan dalam arti menjadi hukum yang berkeadilan, hukum yang mampu mewujudkan kesejahteraan atau hukum yang peduli terhadap rakyat.<sup>20</sup> Oleh sebab itu hukum progresif tidak menempatkan aturan hukum positif sebagai sumber hukum yang paripurna. Manusia harus mampu memberikan makna pada sebuah aturan hukum melampaui teks yang tertulis guna mewujudkan keadilan yang substantif. Prinsip ini telah menginspirasi praktik penegakan hukum secara progresif oleh para pekerja hukum.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, "Arsenal Hukum Progresif," dalam [ejournal.undip.ac.id](http://ejournal.undip.ac.id). Diakses pada tanggal 21 Juli 2015.

<sup>17</sup> Ibid hlm. 8.

<sup>18</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, N.Y.: Routledge, 1995.

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, "Arsenal Hukum Progresif, Op. Cit, hlm. 9.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Al. Wisnubroto, "Kontribusi Hukum Progresif Bagi Pekerja Hukum", Dalam: Myrna. A. Savitri, et.al. (ed.), 2011. *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*, Jakarta: Epistema-

Dari sudut teori, maka hukum progresif meninggalkan tradisi *analitica jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek* dan mengarah pada tradisi *sociological jurisprudence*. Jadi sebenarnya konsep hukum progresif bersentuhan, dipengaruhi dengan beberapa teori hukum yang telah mendahuluinya, antara lain: konsep hukum responsif (*responsive law*) yang selalu dikaitkan dengan tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri; *Legal Realism*; *Freirechtslehre*, *Critical Legal Studies*. Sekalipun hukum progresif bersama aliran-aliran hukum tersebut mengkritik doktrin hukum positif, namun hukum progresif sebenarnya tidak anti terhadap keberadaan sistem hukum positif.

Konsep “progresivisme” bertolak dari pandangan kemanusiaan sehingga berupaya merubah hukum yang tak bernurani menjadi institusi yang bermoral. Paradigma “hukum untuk manusia” membuatnya merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi-aksi yang tepat untuk mewujudkan tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian terhadap rakyat. Dengan kata lain hukum progresif bersifat membebaskan manusia dari kelaziman, baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan maupun prosedur serta kebiasaan praktik hukum. Dalam sistem hukum yang progresif, ahli hukum tidak hanya berperan sebagai penegak hukum dalam arti sempit (menemukan hukum dalam aturan formal dan menerapkannya) namun lebih dari itu harus mampu sebagai “kreator hukum”. Sebagai institusi yang bermoral, maka hukum progresif bermodal nurani (*empathy; compassion; dedication; determination; sincerely; dare*) dan dijalankan dengan SQ. jadi kebebasan dalam membuat terobosan hukum atau memaknai hukum melampaui bunyi teks, tidak dapat diartikan sebagai tindakan semaunya atau sewenang-wenang karena semua tindakan hukum yang bersifat progresif harus dilandasi dengan argumentasi yang dibangun dengan konstruksi bernalar yang kritis dan bisa dipertanggungjawabkan secara rasional dan moral.

Dengan demikian menjalankan hukum secara progresif tidak semata-mata berpijak pada *rule and logic* namun juga *rule and behaviour*. Hal ini mengingatkan pada pernyataan Oliver Wendell Holmes: “*The Live of the law has not been logic. It has been experience*”. Menggunakan hukum tidak semata-mata mengandalkan logika peraturan, namun juga harus mempertimbangkan hukum yang bersumber dari pengalaman empiris misalnya kearifan lokal. Karena bertumpu pada dua pijakan yakni peraturan dan perilaku, maka hukum

progresif tidak memosisikan hukum sebagai institusi yang netral. Hukum Progresif merupakan hukum yang berpihak yakni memberikan perhatian pada yang lemah, pro rakyat dan pro keadilan.<sup>22</sup> Hukum yang diposisikan sebagai institusi yang netral merupakan pengaruh dari paham liberalisme yang apabila diterapkan

---

Huma. hlm. 255.

<sup>22</sup> Sudjiono mengidentifikasi elemen-elemen utama dari model hukum progresif, yakni: Ideologi: “pro-rakyat”, Tujuan: “pembebasan”, Fungsi: “pemberdayaan, Jenis keadilan: “keadilan sosial” dan Metodologi: “Diskresi”. Periksa: Sudjiono Sastroadmodjo, “Konfigurasi Hukum Progresif” dalam: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 Nomor 2, September 2005. hlm 187.

pada situasi yang timpang justru cenderung menguntungkan pihak yang kuat.

Dalam mewujudkan tujuannya, hukum bukanlah merupakan sesuatu yang mutlak dan final tetapi selalu “dalam proses menjadi” (*law as process, law in the making*) yakni menuju kualitas kesempurnaan dalam arti menjadi hukum yang berkeadilan, hukum yang memberikan kemafaatan dan hukum yang mewujudkan kepastian terhadap rakyat. Bahkan hukum progresif menginisiasi konsep “*rule breaking*” yakni merobohkan hukum yang dipandang tidak mampu mewujudkan keadilan dan membangun kembali hukum yang lebih baik. Menjalankan hukum progresif berarti meninggalkan cara berhukum dengan “kacamata kuda” (masinal, *atomizing*, mekanistik, linier) dan merubahnya menjadi pada cara pandang yang utuh (*holistic*) dalam membaca aturan dan merekonstruksi fakta. Dengan demikian dalam menghadapi situasi yang bersifat *extraordinary* pekerja hukum harus menjalankan profesi atau tugas melampaui batas beban tugasnya. Gagasan hukum progresif tidak lahir secara instan dan dalam waktu singkat. Jauh sebelum istilah hukum progresif diintrodusir, butir-butir progresifitas Satjipto Rahardjo sudah dapat dilihat ketika beliau mulai mengampu mata kuliah Sosiologi Hukum, mengikuti *visiting scholar* pada bidang hukum dan masyarakat di Amerika Serikat, dan pada saat menyelesaikan studi S3.<sup>23</sup>

Optik Sosiologi Hukum yang digunakan Satjipto Rahardjo dalam melihat hukum menyajikan sesuatu yang berbeda. Disertasi Satjipto Rahardjo yang berjudul “*Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*”<sup>24</sup> tampak kental dan mendalam teori-teori sosiologi di dalamnya. Gagasan hukum progresif agak mustahil lahir ditangan ilmuwan yang mazhabnya normatif-positivistik. Keberanian untuk melakukan terobosan hukum (*rule breaking*) yang kadang berbeda dengan bunyi pasal-pasal adalah ciri khas hukum progresif. Cara berhukum merupakan perpaduan dari berbagai faktor sebagai unsur, antara lain, misi hukum, paradigma yang digunakan, pengetahuan hukum, perundang-undangan, penggunaan teori-teori tertentu, sampai kepada hal-hal yang bersifat keperilakuan dan psikologis, seperti tekad dan kepedulian (*commitment*), keberanian (*dare*), determinasi, empati serta rasa-perasaan (*compassion*) dan nurani (*conscience*)<sup>25</sup>.

Gagasan hukum progresif memuat keadilan untuk membebaskan diri dari paham *status quo*, baik yang bersumber dari aturan maupun kultur hukum. *Status quo* yang dimaksud erat kaitannya dengan keengganan sikap untuk keluar dari teks demi pemuliaan dan kemaslahatan manusia. Ide tentang pembebasan diri tersebut berhubungan dekat dengan faktor psikologis atau spirit yang ada dalam diri para pelaku (aktor) hukum, yaitu keberanian (*dare*). Masuknya faktor keberanian tersebut memperluas peta cara berhukum, yaitu tidak hanya mengedepankan aturan (*rule*),

<sup>23</sup> Abu Rokhmad, HUKUM PROGRESIF: Pemikiran Satjipto Rahardjo Dalam Perspektif Teori Masalah, Semarang : Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2012, hlm. 98.

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia, Semarang: Undip, 1979.

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, “Arsenal Hukum Progresif, Op.Cit, hlm.2.



tetapi juga perilaku (*behaviour*). Berhukum menjadi tidak hanya tekstual, melainkan juga melibatkan predisposisi personal. Pelaku hukum yang berani bukan sekedar pembicaraan atau sesuatu yang abstrak, melainkan sesuatu yang nyata ada dalam masyarakat.<sup>26</sup>

Ilmu hukum progresif melampaui pikiran sesaat dan karena itu juga memiliki nilai ilmiah tersendiri (dapat diproyeksikan dan dibicarakan dalam konteks keilmuan secara universal). Jadi, menurut Satjipto Rahardjo, ilmu hukum progresif dihadapkan pada dua medan (*front*), yaitu Indonesia dan dunia.<sup>27</sup> Sekalipun Satjipto Rahardjo mengkritik habis model hukum dan penegakan hukum positif-legalistik, ia tidak berpretensi bahwa cara berhukum yang ditawarkannya adalah cara yang terbaik dan dapat mengatasi segalanya. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa ia adalah musafir pencari dan pemburu kebenaran (*searching the truth, nothing but the truth*) sekalipun sadar bahwa kebenaran sejati tidak mungkin didapatkan<sup>28</sup>, artinya ilmu pengetahuan (sains) selalu bergerak dinamis. Garis depan ilmu pengetahuan selalu mengalami pergeseran dan perubahan (*changing frontier of legal science*)<sup>29</sup>.

Menurut Satjipto Rahardjo, jika ilmu hukum diletakan pada latar belakang yang selalu berubah, maka garis depan (*frontier*) ilmu hukum juga senantiasa berubah. Ilmu hukum pun lalu berkualitas sebagai ilmu yang senantiasa mengalami pembentukan (*legal science is always in the making*).<sup>30</sup> Dari berbagai kajian yang pernah dilakukan sebelumnya, Suteki misalnya, menyebut bahwa gagasan hukum progresif bertumpu pada paradigma holistik.<sup>31</sup> Pendapat Suteki tidak salah, sebab Satjipto Rahardjo sendiri mengatakan demikian.<sup>32</sup> Jika dikaji lebih lanjut, paradigma holistik dalam berhukum memiliki implikasi yang hebat dan menyuluruh. Misalnya Satjipto Rahardjo sering mengkritik aparat hukum dalam bekerja seolah menjadi tawanan undang-undang.<sup>33</sup> Mereka terpaku dibalik batasan undang-undang, sementara keadilan menuntut keberanian untuk melakukan terobosan hukum (*rule breaking*). *Rule breaking* dapat dijadikan sebagai salah satu strategi menembus batas kebuntuan legalitas formal. Menurut Satjipto Rahardjo, ada tiga cara untuk melakukan *rule breaking*, yaitu:<sup>34</sup>

1. Mempergunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum dengan mencari jalan baru, dan tidak terkekang dengan cara-cara

<sup>26</sup> Ibid, hlm.3.

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, dalam "Menggagas Hukum Progresif Indonesia," Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan IAIN Walisongo, 2006, hlm.2-3.

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan, Surakarta: MUP, 2004, hlm 5-14.

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dalam Jagat Ketertiban, Jakarta: UKI Press, 2006, hlm.3.

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo, dalam "Menggagas Hukum Progresif Indonesia, hlm.2.

<sup>31</sup> Myrna A. Safitri, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik, Jakarta: Huma, 2011, hlm.vii.

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, Hukum dalam Jagat Ketertiban, Op. Cit., 36

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, "Tidak Menjadi Tawanan Undang-undang," dalam sisi-sisi lain Hukum di Indonesia, Jakarta: Kompas, 2003, hlm. 116 dan seterusnya.

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif: Hukum yang membebaskan," dalam Jurnal Hukum Progresif, vol. 1, No. 1, April 2005, Semarang: Undip, hlm. 5.

- lama yang telah banyak melukai rasa keadilan;
2. Pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum. Masing-masing pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum didorong untuk selalu bertanya kepada hati nurani tentang makna hukum yang lebih dalam;
  3. Hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja, tetapi dengan perasaan, kepedulian dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lemah. Pencarian keadilan tidak mungkin hanya bisa dilihat dari aspek normatif saja, melainkan juga aspek sosiologis, apalagi sudah menyangkut aspek keadilan sosial (*social justice*) serta konstitusionalitas suatu UU.

Itulah sebabnya, Satjipto Rahardjo membangun filosofi hukum progresif sebagai hukum yang membebaskan,<sup>35</sup> hukum yang membahagiakan dan hukum yang membebaskan<sup>36</sup> dan berhukum dengan hati nurani.<sup>37</sup> Hukum bertugas melayani masyarakat, bukan sebaliknya. Kualitas suatu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Gagasan Satjipto Rahardjo senada dengan pendapat Jeremy Bentham bahwa hukum bertujuan mencapai "*the greatest happiness for the greatest number of people*" (kebahagiaan terbesar bagi sebanyak orang).

## **Pemikiran Utilitarianisme Jeremy Bentham**

Jeremy Bentham (1748-1832), merupakan filsuf utilitarian Inggris, ahli ekonomi dan ahli hukum teoritis, yang memiliki pengaruh besar dalam melakukan reformasi pemikiran pada abad ke-19 baik di Inggris maupun pada level dunia. Dia dijuluki sebagai "*Luther of the Legal World*" (Luther dalam bidang Hukum), sebab pada akhir abad ke-18 Masehi, sistem hukum Inggris yang kuno, korup dan belum direformasi bisa dipandang sebagai agama nasional, sementara ia tidak hanya berani menentangnya, akan tetapi juga menciptakan suatu struktur hukum baru, yang menarik banyak penganut dan pada akhirnya mengilhami terjadinya reformasi.

Pada masa Bentham, dunia feodal telah lenyap. Namun masyarakat terbagi menjadi 3 lapisan: kelas atas, kelas menengah dan kelas buruh, serta Revolusi Industri baru dimulai. Keadaan masyarakat kelas bawah dalam hierarki sosial sangat meilukan. Hak-hak di bidang peradilan bisa dibeli, dalam arti, orang yang tidak memiliki sarana untuk membelinya, maka tidak akan mendapatkan hak-hak tersebut. Tidak ada undang-undang yang mengatur buruh anak sehingga eksploitasi terhadap mereka terjadi di tempat kerja. Hal itu tumbuh subur pada masa Bentham.

---

<sup>35</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm.133 dan seterusnya.

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2009. Satjipto Rahardjo, "Hukum Hendaknya Membuat Bahagia," dalam *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm.36 dan seterusnya.

<sup>37</sup> Satjipto Rahardjo, "Melupakan Hukum, Memedulikan Hati Nurani," dalam *Membedah Hukum Progresif*, Op. Cit., hlm. 100.

Ia melihat hal itu sebagai ketidakadilan yang memilukan sehingga mendorongnya menemukan cara terbaik untuk merancang kembali (*redesign*) sistem yang tidak adil ini dalam bentuk aturan moral yang simple yang bisa dipahami semua orang baik kaya maupun miskin. Nilai utama dari Teori Utilitarianisme adalah kebahagiaan atau kesenangan yang merupakan nilai intrinsik. Sementara apapun yang membantu pencapaian kebahagiaan atau menghindari penderitaan adalah nilai instrumental. Oleh karena boleh jadi kita melakukan sesuatu yang menyenangkan dalam rangka mendapatkan sesuatu lain yang menyenangkan juga, maka kesenangan memiliki dua nilai, yaitu intrinsik dan instrumental.<sup>38</sup>

Aliran Utilitarianisme merupakan tradisi pemikiran moral yang berasal dari Inggris, yang kemudian menyebar ke seluruh kawasan yang berbahasa Inggris. David Hume (1711-1776), filsuf skotlandia, merupakan pemrakarsa awal penting bagi pertumbuhan dan perkembangan aliran ini. Ia telah menemukan istilah Utilitarianisme. Hume yakin bahwa baik adalah tindakan yang memiliki *utility* dalam arti “tindakan itu membuatmu dan banyak orang lain menjadi bahagia”. Namun, ia tidak pernah mengembangkan ide ini dalam suatu teori yang komprehensif. Baru kemudian, Utilitarianisme dalam bentuknya yang matang dikembangkan oleh filsuf Inggris, Jeremy Bentham (1748-1832), sebagai sistem moral bagi abad baru, melalui bukunya yang terkenal *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Menurut Bentham, Utilitarianisme dimaksudkan sebagai dasar etis-moral untuk memperbaharui hukum Inggris, khususnya hukum pidana.

## Tujuan Keadilan Menurut Gustav Radbruch

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan, menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstruktif bagi hukum. Ia normatif, karena berfungsi sebagai prasyarat trasendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat. Ia menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilan lah hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.

Menurut Radbruch, gagasan hukum sebagai gagasan kultural, tidak bisa formal. Sebaliknya, ia terarah pada *rechtsidee*, yakni keadilan. Keadilan sebagai suatu cita, seperti ditunjukkan oleh Aristoteles, tidak dapat mengatakan lain kecuali: “yang sama diperlakukan sama, dan yang tidak sama diperlakukan tidak sama”. Jadi bagi Radbruch, hukum memiliki tiga aspek, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.<sup>39</sup> Aspek keadilan menunjuk pada “kesamaan hak di depan hukum”.

<sup>38</sup> Nina Rosenstand, *The Moral Of The Story: An Introduction to Ethics*, New York: McGraw-Hill, 2005, P.216.

<sup>39</sup> Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, hlm . 118.

Aspek kemanfaatan, menunjuk pada tujuan keadilan, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Aspek ini menentukan isi hukum. Sedangkan kepastian menunjuk pada jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Dapat dikatakan, dua aspek yang disebut pertama merupakan kerangka ideal dari hukum. Sedangkan aspek ketiga (kepastian) merupakan kerangka operasional hukum.

## Tinjauan Umum Tentang Hukum Pidana

### Hukum Pidana

Istilah hukum pidana merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda *strafrecht*. *Straf* berarti pidana, dan *recht* berarti hukum. Menurut Wirjono Prodjodikoro bahwa istilah hukum pidana itu dipergunakan sejak pendudukan Jepang di Indonesia untuk pengertian *strafrecht* dari bahasa Belanda, dan untuk membedakannya dari istilah hukum perdata untuk pengertian *burgerlijkrecht* atau *privaatrecht* dari bahasa Belanda.<sup>40</sup>

Pengertian hukum pidana, banyak dikemukakan oleh para sarjana hukum, diantaranya adalah Soedarto yang mengartikan bahwa Hukum pidana memuat aturan-aturan hukum yang mengikat kepada perbuatan-perbuatan yang memenuhi syarat tertentu suatu akibat yang berupa pidana.<sup>41</sup> Selanjutnya Prof. Moelyatno, S.H. mengartikan bahwa hukum pidana adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu Negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan untuk:<sup>42</sup>

1. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.
2. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
3. Menentukan dengan cara bagaimana mengenai pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Selanjutnya Moelyatno menjelaskan dari pengertian hukum pidana tersebut di atas maka yang disebut dalam ke-1) adalah mengenal "perbuatan pidana" (*criminal act*). Sedangkan yang disebut dalam ke-2) adalah mengenai "pertanggungjawaban hukum pidana" (*criminal liability* atau *criminal responsibility*). Yang disebut dalam ke-1) dan ke-2) merupakan "hukum pidana materil" (*substantive criminal law*), oleh karena mengenai isi hukum pidana sendiri. Yang disebut dalam ke-3) adalah mengenai

---

<sup>40</sup> Wirjono Prodjodikoro 1989, Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia, PT. Eresco, Bandung, hlm. 1.

<sup>41</sup> Sofjan Sastrawidjaja, 1990, Hukum Pidana 1, CV. Armico, hlm. 9.

<sup>42</sup> Moelyatno, 2002, Asas-Asas Hukum Pidana, Rineka Cipta, hlm. 1.

bagaimana caranya atau prosedurnya untuk menuntut ke muka pengadilan orang-orang yang disangka melakukan perbuatan pidana, oleh karena itu hukum acara pidana (*criminal procedure*). Lazimnya yang disebut dengan hukum pidana saja adalah hukum pidana materil.<sup>43</sup>

### Tindak Pidana

Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana merupakan suatu pengertian yuridis, lain halnya dengan istilah perbuatan jahat atau kejahatan. Secara yuridis formal, tindak kejahatan merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar undang-undang pidana. Oleh sebab itu setiap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang harus dihindari dan barangsiapa melanggarnya maka akan dikenakan pidana. Jadi larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban tertentu yang harus ditaati oleh setiap warga Negara wajib dicantumkan dalam undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>44</sup>

Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggungjawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukkan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.<sup>45</sup> Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, di mana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum.<sup>46</sup>

### Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana mengandung asas kesalahan (asas culpabilitas), yang didasarkan pada keseimbangan monodualistik bahwa asas kesalahan yang didasarkan pada nilai keadilan harus disejajarkan berpasangan dengan asas legalitas yang didasarkan pada nilai kepastian. Walaupun Konsep berprinsip bahwa pertanggungjawaban pidana berdasarkan kesalahan, namun dalam beberapa hal tidak menutup kemungkinan adanya pertanggungjawaban pengganti (*vicarious liability*) dan pertanggungjawaban yang ketat (*strict liability*). Masalah kesesatan (*error*) baik kesesatan mengenai keadaannya (*error facti*) maupun kesesatan mengenai hukumnya sesuai dengan konsep alasan pemaaf sehingga pelaku tidak dipidana kecuali kesesatannya itu patut dipersalahkan.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> P.A.F. Lamintang Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia.PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996. hlm. 7.

<sup>45</sup> Andi Hamzah. Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana.Ghalia Indonesia Jakarta. 2001. hlm. 22.

<sup>46</sup> P.A.F. Lamintang Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia.PT. Citra Aditya Bakti.Bandung.1996 hlm. 16.

<sup>47</sup> Nawawi Arief,Barda . *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan*

Pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) adalah suatu mekanisme untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggungjawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak. Untuk dapat dipidanya si pelaku, disyaratkan bahwa tindak pidana yang dilakukannya itu memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam Undang-undang. Dilihat dari sudut terjadinya tindakan yang dilarang, seseorang akan

dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan tersebut, apabila tindakan tersebut melawan hukum serta tidak ada alasan pembenar atau peniadaan sifat melawan hukum untuk pidana yang dilakukannya. Sedangkan dilihat dari sudut kemampuan bertanggungjawab maka hanya seseorang yang mampu bertanggungjawab yang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya. Tindak pidana jika tidak ada kesalahan adalah merupakan asas pertanggungjawaban pidana, oleh sebab itu dalam hal dipidanya seseorang yang melakukan perbuatan sebagaimana yang telah diancamkan, ini tergantung dari soal apakah dalam melakukan perbuatan ini dia mempunyai kesalahan.<sup>48</sup> Berdasarkan hal tersebut maka pertanggungjawaban pidana atau kesalahan menurut hukum pidana, terdiri atas tiga syarat, yaitu:<sup>49</sup>

- a) Kemampuan bertanggungjawab atau dapat dipertanggungjawabkan dari si pembuat.
- b) Adanya perbuatan melawan hukum yaitu suatu sikap psikis pelaku yang terkait dengan kelakuannya yaitu disengaja dan kurang hati-hati atau lalai.
- c) Tidak ada alasan pembenar atau alasan yang menghapuskan pertanggungjawaban pidana bagi si pembuat.

### **Pemahaman Konseptual Tentang Makna Korupsi**

Suatu fenomena sosial yang dinamakan korupsi merupakan realitas perilaku manusia dalam interaksi sosial yang dianggap menyimpang, serta membahayakan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, perilaku tersebut dalam segala bentuk dicela oleh masyarakat, bahkan termasuk oleh para koruptor itu sendiri sesuai dengan ungkapan "*koruptor teriak koruptor*". Pencelaan masyarakat terhadap korupsi menurut konsepsi yuridis dimanifestasikan dalam rumusan hukum sebagai suatu bentuk tindak pidana yang perlu didekati secara khusus, dan diancam dengan pidana yang cukup berat.

Penelusuran terhadap berbagai literatur yang menjadikan korupsi sebagai objek kajian dan pembahasan, telah memberikan suatu gambaran tentang betapa tidak mudahnya membuat suatu batasan konseptual untuk memahami makna korupsi. Ketidakmudahan itu disebabkan karena kemajemukan aspek yang terkandung di dalam perilaku korupsi itu sendiri, sehingga sulit menarik suatu pengertian yang serba mencakup.

---

Kejahatan.PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2001. hlm. 23.

<sup>48</sup> Moeljatno, Perbuatan Pidana dan Pertanggung jawaban Dalam Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta. 1993. hlm. 49

<sup>49</sup> Ibid, hlm. 50.



Menurut Robert O. Tilman,<sup>50</sup> seperti halnya keindahan, pengertian korupsi yang sesungguhnya tergantung dari cara dan dari sudut mana orang memandangnya. Penggunaan suatu perspektif tertentu akan menghasilkan pemahaman yang tidak sama tentang makna korupsi dengan penggunaan perspektif yang lain. Penggunaan pendekatan yuridis untuk memahami makna korupsi secara konseptual, akan menghasilkan suatu pengertian yang berbeda dengan penggunaan pendekatan-pendekatan lain seperti pendekatan sosiologis, kriminologis, dan politis misalnya.<sup>51</sup> Dilihat dari sudut terminologi, istilah korupsi berasal dari kata "*corruptio*" dalam bahasa Latin yang berarti kerusakan atau kebobrokan, dan dipakai pula untuk menunjuk suatu keadaan atau perbuatan yang busuk. Dalam perkembangan selanjutnya, istilah ini mewarnai perbendaharaan kata dalam bahasa berbagai negara, termasuk bahasa Indonesia. Istilah korupsi sering dikaitkan dengan ketidakjujuran atau kecurangan seseorang dalam bidang keuangan. Dengan demikian, melakukan korupsi berarti melakukan kecurangan atau penyimpangan menyangkut keuangan. Hal seperti itu dikemukakan pula oleh Henry Campbell Black,<sup>52</sup> yang mengartikan korupsi sebagai: "*an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others*". (Terjemahan bebas: suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak lain).

Termasuk pula dalam pengertian "*corruption*" menurut Black adalah, perbuatan seorang pejabat yang secara melanggar hukum menggunakan jabatannya untuk mendapatkan suatu keuntungan yang berlawanan dengan kewajibannya. Dalam *Webster's New American Dictionary*, kata "*corruption*" diartikan sebagai "*decay*" (lapuk), "*contamination*" (kemasukan sesuatu yang merusak) dan "*impurity*" (tidak murni). Sedangkan kata "*corrupt*" dijelaskan sebagai "*to become rotten or putrid*" (menjadi busuk, lapuk atau buruk), juga "*to induce decay in something originally clean and sound*" (memasukan sesuatu yang busuk atau yang lapuk ke dalam sesuatu yang semula bersih dan bagus).<sup>53</sup> Pengertian yang sama terlihat pula di dalam *New World Dictionary of the American Language*.<sup>54</sup> Pemahaman yang lebih luas tentang makna korupsi telah membawa kita ke dalam wilayah dengan pendekatan sosiologis.

Pengertian sosiologis tentang korupsi memiliki cakupan yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengertian hukum pidana. Oleh karena itu, Syed Hussein Alatas dalam pembahasannya tentang sosiologi korupsi, dan untuk kepentingan

<sup>50</sup> Robert O. Tilman, "Timbulnya Birokrasi Pasar Gelap: Administrasi Pembangunan dan Korupsi di Negara-negara baru" dalam Muchtar Lubis dan James C. Scoot (ed.), *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1988, hlm. 59.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary With Pronunciations*, St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1983, hlm. 182.

<sup>53</sup> Lihat A. Marriam Webster, *New International Dictionary*, G&C Marriam Co. Publishers Springfield Mass USA, 1985.

<sup>54</sup> *New World Dictionary of The American Languages*, William Collins & World Publishing Co. Inc., 1976

analisis membedakan antara korupsi dan perilaku kriminal. Kita mempunyai empat tipe fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi, yaitu penyuapan, pemerasan, penggelapan, dan nepotisme. Semua itu sama sekali tidaklah sama. Namun, terdapat satu benang merah yang menghubungkan ketiga tipe fenomena tersebut, yaitu penempatan kepentingan-kepentingan publik dibawah tujuan-tujuan privat dengan melanggar norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang dibarengi dengan keserbarahasiaan, pengkhianatan, penipuan, dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekuensi yang diderita oleh publik.<sup>55</sup>

Penelusuran terhadap makna korupsi dengan mengungkapkan ciri-ciri korupsi itu sendiri seperti yang ditulis Syed Hussein Alatas dapat membantu kita untuk memahami makna konseptual dari korupsi. Syed Hussein Alatas mengungkapkan berapa ciri dari korupsi, yaitu:<sup>56</sup>

- a) Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang;
- b) Korupsi pada umumnya melibatkan keserbarahasiaan, kecuali ia telah begitu merajalela, dan begitu mendalam berurat berakar, sehingga individu-individu yang berkuasa, atau mereka yang berada dalam lingkungannya tidak tergoda untuk menyembunyikan perbuatan mereka;
- c) Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik;
- d) Mereka yang mempraktikkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung dibalik pembenaran hukum;
- e) Mereka yang terlibat korupsi adalah mereka yang menginginkan keputusan-keputusan yang tegas, dan mereka yang mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu;
- f) Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan;
- g) Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan;
- h) Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan tindakan itu;
- i) Suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

Sementara itu, John A. Gardner dan David J. Olson, menguraikan pengertian yang umum dan cukup luas tentang makna korupsi. Di dalam bukunya "*Theft of the Reading on Corruption in Urban America*" sebagaimana dikutip Soedjono Dirdjosisworo, mereka memberi pemahaman secara umum dari sumber-sumber pengertian korupsi, dengan pengelompokan, yaitu:<sup>57</sup> a) pengertian korupsi yang dijelaskan dalam *Oxford English Dictionary*; b) rumusan menurut perkembangan ilmu-ilmu sosial; c) rumusan yang lebih memberikan penekanan pada jabatan dalam pemerintahan; d) rumusan

<sup>55</sup> Syed Hussein Alatas, Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan Dengan Data Kontemporer, Jakarta: LP3ES, 1983, hlm. 12-14.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Soedjono Dirdjosisworo, Fungsi Perundang-undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia, Bandung: Sinar Baru, 1984, hlm. 18.

korupsi yang dihubungkan dengan teori pasar; e) rumusan korupsi yang berorientasi kepada kepentingan umum.

## Penutup

Perlunya aparaturnya penegak hukum melakukan terobosan hukum atau penemuan hukum, ketika hukum positif membatasi ruang gerak para aparaturnya penegak hukum dalam menerapkan hukum dan harus melihat hal-hal penting yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena sifat hukum itu harus dinamis sesuai dengan perkembangan zaman serta masyarakat disuatu negara. Penegakan hukum progresif pada kejahatan luar biasa seperti halnya Tindak Pidana Korupsi sangat diperlukan, mengingat kejahatan ini sudah menjadi wabah yang kronis di Indonesia, namun tetap pada kapasitasnya yang seiring dan sejalan dengan hukum positif di Indonesia, sehingga membuat perspektif atau cara pandang aparaturnya penegak hukum menjadi luas serta terbuka dalam rangka penegakan hukum.

## Daftar Pustaka

- Alatas, Syed Hussein, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penyelajahan Dengan Data Kontemporer*, Jakarta: LP3ES, 1983.
- Dordjosisworo, Soedjono, *Fungsi Perundang-undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Hamzah Andi., *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*. Ghalia Indonesia Jakarta. 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung jawaban Dalam Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta. 1993.
- , *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, 2002.
- Nawawi Arief, Barda. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2001.
- P.A.F. Lamintang *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1989.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman- Pengalaman di Indonesia*, Semarang: Undip, 1979.
- , dalam "Menggagas Hukum Progresif Indonesia," Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan IAIN Walisongo, 2006.
- , *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: MUP, 2004.
- , *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006.
- , "Tidak Menjadi Tawanan Undang-undang," dalam sisi-sisi lain Hukum di Indonesia, Jakarta: Kompas, 2003.

- , *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm.133 dan seterusnya.
- , *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2009. Satjipto Rahardjo, "Hukum Hendaknya Membuat Bahagia," dalam *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2010.
- , "Melupakan Hukum, Memedulikan Hati Nurani," dalam *Membedah Hukum Progresif*.
- Rokhmad, Abu, *Hukum Progresif: Pemikiran Satjipto Rahardjo Dalam Perspektif Teori Masalah*, Semarang : Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2012.
- Rosenstand,Nina, *The Moral Of The Story: An Introduction to Ethics* , New York: McGraw-Hill, 2005.
- Safitri, Myrna A., *Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*, Jakarta: Huma, 2011.
- Soeroso, R., *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Samidjo, *Hukum Pidana*, Bandung: CV. ARMICO, 1985.
- Shant, Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty. 1998.
- Sastrawidjaja, Sofjan, *Hukum Pidana 1*, CV. Armico, 1990.
- Tanya, Bernard L. dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Tilman,Robert O., "Timbulnya Birokrasi Pasar Gelap: Administrasi Pembangunan dan Korupsi di Negara-negara baru" dalam Muchtar Lubis dan James C, Scoot (ed.), *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1988.
- Wisnubroto, Al., "Kontribusi Hukum Progresif Bagi Pekerja Hukum", Dalam: Myrna. A. Savitri, et.al. (ed.), 2011.*Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif: Urgensi dan Kritik*, Jakarta: Epistema- Huma.