

BELEIDSREGEL SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN WARGA NEGARA DALAM UPAYA PELESTARIAN SATWA

Shania Prilla Davanti

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
shaniaprilladavanti@students.undip.ac.id

F.C. Susila Adiyanta

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
fcsusilaadiyanta@lecturer.undip.ac.id

Kadek Cahya Susila Wibawa

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
kadekwibawa@lecturer.undip.ac.id

Abstract

Consequences of the stipulation of Permenlhk No. 20 of 2018 is the shift in the classification of some animals that were not protected before to become protected. Beleidsregel is a logical consequence of the usage of discretion in the government administration in a welfare state. The realization of public welfare as the main goal of a welfare state can be accomplished by recognizing discretion. Beleidsregel is needed if there is any urgent problem that requires immediate solution, including the efforts of animals conservation that intersect the interest of citizens who exploit protected animals that are unprotected before. Beleidsregel issued by agencies within the Ministry of Environment and Forestry, namely the Circular Letter of the General Director of Natural Resources and Ecosystem Conservation and the Announcements of the Central Java Natural Resources Conservation Agency, has provided legal certainty regarding the transition required in the classification change of unprotected animals into protected animals. The Circular Letter has instructed the Natural Resources Conservation Agencies to collect data and tag the protected animals, while the Announcements has provided informations regarding provisions of protected animals data collection during the COVID-19 pandemic to reduce the transmission of COVID-19.

Keywords: *Beleidsregel, Citizen Protection, Animals Conservation.*

Intisari

Konsekuensi penetapan Permenlhk No. 20/2018 adalah beralihnya penggolongan beberapa satwa yang semula tidak dilindungi menjadi dilindungi. *Beleidsregel* adalah konsekuensi logis penggunaan asas diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kesejahteraan. Perwujudan kesejahteraan umum yang menjadi tujuan utama negara kesejahteraan dapat terakomodir dengan adanya pengakuan asas diskresi. *Beleidsregel* dibutuhkan apabila terjadi persoalan yang mendesak di masyarakat dan membutuhkan penyelesaian yang segera, termasuk dalam upaya pelestarian satwa yang bersinggungan dengan kepentingan warga negara pemanfaat satwa yang semula tidak dilindungi menjadi dilindungi. *Beleidsregel* yang dikeluarkan oleh instansi yang berada di lingkup Kementerian

Lingkungan Hidup dan Kehutanan, yaitu SE Dirjen Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya serta Pengumuman Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah, telah memberikan kepastian hukum dengan perihal peralihan yang dibutuhkan dalam perubahan penggolongan satwa menjadi satwa yang dilindungi. SE telah menginstruksikan kepada Balai/Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam untuk melakukan pendataan dan penandaan satwa, sedangkan Pengumuman telah memberikan informasi perihal ketentuan pendataan satwa di masa pandemi COVID-19 untuk mengurangi penyebaran COVID-19.

Kata Kunci: *Beleidsregel, Perlindungan Warga Negara, Pelestarian Satwa.*

A. Pendahuluan

Perluasan kegiatan pemerintah yang semula sebagai negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*¹ mengubah tanggung jawab pemerintah menjadi pihak yang mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum warga negaranya.² Karakteristik negara kesejahteraan juga tercermin dalam konstitusi negara Indonesia, tepatnya pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yaitu adanya kewajiban untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perwujudan keadilan sosial tersebut memerlukan suatu penetrasi ke dalam kehidupan masyarakat, yang dapat dilakukan oleh hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara berperan dalam melakukan penetrasi tersebut karena menjadi instrumen bagi pemerintah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan yang diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat.³ Peran hukum administrasi negara dalam konteks negara kesejahteraan dapat dimaknai sebagai alat untuk mengontrol proses sosial⁴ di masyarakat.

1 Pembedaan negara penjaga malam dengan negara kesejahteraan terletak pada kegiatan yang dilakukan. Negara penjaga malam hanya sebatas menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat, sedangkan negara kesejahteraan menempatkan negara sebagai pemenuh hak-hak warga negara dengan melakukan intervensi ke dalam kehidupan warga negara. Lebih lanjut baca P. de Haan, *et.al.*, *BESTUURSRECHT IN DE SOCIALE RECHTSSTAAT Instrument en Waarborg* (s'-Gravenhage: Kluwer - Deventer, 1978), 6.

2 Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia," *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2 (2019): 259.

3 de Haan, *et. al.*, "BESTUURSRECHT IN DE SOCIALE RECHTSSTAAT Instrument en Waarborg", 19.

4 Proses sosial dapat dinamakan sebagai interaksi sosial karena merupakan syarat terjadinya aktivitas sosial yang menyangkut hubungan antarorang, antarkelompok, maupun antara orang perorangan dengan kelompok. Lihat selengkapnya di Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu*

Proses sosial tidak selalu berbentuk positif atau asosiatif, sebagaimana dirumuskan oleh Gillin dan Gillin, melainkan dapat pula berbentuk disosiatif.⁵ Proses sosial yang berbentuk disosiatif dapat mengakibatkan problematika di masyarakat. Problematika yang telah diasumsikan sebelumnya oleh legislator masih dapat diselesaikan oleh peraturan hukum yang sifatnya umum, namun berbeda dengan problematika yang belum diasumsikan sebelumnya oleh legislator. Problematika yang belum diasumsikan oleh legislator (dengan kata lain belum dituangkan penyelesaian masalahnya dalam produk legislasi) bersifat unik dan memiliki kekhasan tertentu memerlukan suatu penyelesaian khusus yang tidak diatur dalam peraturan hukum bersifat umum.⁶ Apabila peraturan hukum yang bersifat umum tersebut digunakan secara absolut sebagai instrumen penyelesaian problematika sosial yang unik, maka akan terjadi ketidakadilan dan/atau menimbulkan masalah baru dalam proses penyelesaiannya.⁷

Permasalahan yang terjadi di masyarakat tidak jarang disebabkan oleh peraturan hukum yang dibentuk oleh pemerintah. Adanya diskrepansi antara realita di masyarakat dengan apa yang berusaha diatur oleh pemerintah seringkali menimbulkan pertentangan di masyarakat. Diskrepansi tersebut dapat diatasi dengan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah untuk menerapkan asas diskresi. Penerapan asas diskresi merupakan salah satu cara untuk menyelesaikan problematika yang belum diasumsikan oleh legislator sebelumnya, dan juga memberikan kemerdekaan kepada pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan berbagai masalah yang tidak ada atau belum ada suatu dasar hukum penyelesaiannya.⁸ Bidang kelestarian keanekaragaman hayati adalah salah satu masalah yang dapat diatasi dengan menerapkan asas diskresi.

Indonesia, sebagai negara *megabiodiversity*⁹, merupakan satu dari tiga

Pengantar, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 55.

5 Gillin dan Gillin, *Cultural Sociology*, (New York: The Macmillan Company, 1954), 65

6 Rahardjo, "Sosiologi Hukum", 105.

7 Gillin dan Gillin, "Cultural Sociology", 65.

8 *Ibid.* 73.

9 Negara *megabiodiversity* adalah negara dengan kekayaan keanekaragaman hayati yang luar biasa, sebagaimana dikutip dalam Reynaldo Sembiring dan Wenni Adzkia, "Memberantas Kejahatan Atas Satwa Liar: Refleksi Atas Penegakan Hukum UU No. 5 Tahun 1990," *Jurnal*

negara dengan tingkat keanekaragaman satwa yang tinggi. Sampai dengan tahun 2016, sesuai dengan catatan *Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan (IBSAP)*, terhitung 720 jenis mamalia, 1.605 jenis burung, 723 jenis reptilia, 385 jenis *amphibia*, dan 1.900 jenis kupu di Indonesia.¹⁰ Banyaknya jumlah di Indonesia mengakibatkan adanya pemanfaatan satwa oleh masyarakat, dengan batasan-batasan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.¹¹ Pemanfaatan satwa tersebut dapat dilakukan dengan pemeliharaan satwa untuk kesenangan atau hobi. Burung menjadi salah satu satwa yang menjadi favorit untuk dipelihara masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Jepson pada tahun 2010 menunjukkan bahwa terdapat sekurang-kurangnya 2,16 juta burung yang dipelihara di enam kota di Indonesia, yang sebagian besar merupakan burung berkicau.¹²

Pembatasan atas pemanfaatan satwa, termasuk untuk kegiatan pemeliharaan satwa untuk kesenangan, didasarkan pada penggolongan jenis satwa yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5 Tahun 1990). Penggolongan jenis tersebut dibagi menjadi dua, yaitu untuk jenis yang dilindungi dan tidak dilindungi. Satwa yang dilindungi dilarang untuk dipelihara, sesuai dengan Pasal 21 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1990. Apabila satwa yang dilindungi dipelihara, maka dikenakan ketentuan pidana pada Pasal 40 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1990, yaitu berupa pidana penjara paling lama lima tahun dan denda sebanyak seratus juta rupiah.

Keberadaan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.20/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi (Permenlhk No. 20 Tahun 2018) mencabut keberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor

Hukum Lingkungan, Vol. 2, No. 2 (2015): 50.

10 *Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan (IBSAP) 2015-2020*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Republik Indonesia, 2016), 65.

11 Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perihal pemanfaatan jenis satwa adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa Liar (PP RI No. 8 Tahun 1999).

12 Paul Jepson, *Towards an Indonesian Bird Conservation Ethos: Reflections from a Study of Bird-Keeping in the Cities of Java and Bali*,” *Ethno-Ornithology: Birds, Indigenous Peoples, Culture and Society*, (London: Routledge, 2010), 320.

7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa (PP No. 7 Tahun 1999) yang memuat jenis tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi. Permasalahan hukum yang timbul adalah bahwa Peraturan Menteri mengabaikan Peraturan Pemerintah, sehingga tidak berlaku asas *lex superiori derogat lex inferiori*.

Konsekuensi penetapan Permenlhk No. 20 Tahun 2018 adalah beralihnya penggolongan beberapa satwa yang semula tidak dilindungi menjadi dilindungi. Salah satu satwa tersebut adalah burung kicau yang banyak dipelihara dan diperdagangkan oleh masyarakat, yaitu satwa yang tergolong ke dalam famili *Chloropseidae*.¹³ Atas perubahan penggolongan menjadi satwa yang dilindungi tersebut, masyarakat mengungkapkan penolakan dengan aksi unjuk rasa.¹⁴ Penolakan tersebut dilakukan atas dasar asumsi ketakutan peneanaan aturan pemindanaan bagi pemelihara satwa *Chloropseidae*.

Asas non-retroaktif,¹⁵ yaitu asas yang memberikan pelarangan keberlakuan surut dari suatu peraturan perundang-undangan, dapat membantah ketakutan masyarakat pemelihara satwa *Chloropseidae* dari kriminalisasi. Aturan pemindanaan pemelihara satwa yang dilindungi hanya dapat dikenakan pada pemelihara satwa *Chloropseidae* yang memelihara satwa tersebut setelah penetapannya sebagai satwa yang dilindungi, namun tidak dapat terbantahkan bahwa terdapat kemungkinan kesulitan memberikan pembuktian pemeliharaan satwa *Chloropseidae* sebelum maupun sesudah penetapannya sebagai satwa yang dilindungi. Atas dasar tersebut, terdapat urgensi penggunaan asas diskresi oleh pejabat yang berwenang untuk melindungi hak-hak warga negara sebagai alternatif untuk mengisi kelemahan dalam penerapan atas legalitas di kehidupan warga negara yang semakin kompleks.¹⁶ Pengejawantahan asas diskresi dalam

13 Satwa yang digolongkan ke dalam famili *Chloropseidae* selanjutnya akan disingkat dengan satwa *Chloropseidae*.

14 Salah satu bentuk penolakan dilakukan oleh Forum Kicau Mania Indonesia (FKMI) yang melakukan aksi unjuk rasa di gedung Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tanggal 14 Agustus 2018. Om Kicau, "Tolak Permen LHK 20/2018, FKMI Ajukan Upaya Hukum Dan Gelar Unjuk Rasa," <https://omkicau.com/2018/08/09/tolak-permen-lhk-20-2018-fkmi-ajukan-upaya-hukum-dan-gelar-unjuk-rasa/> (diakses 10 Juni 2021).

15 Asas non-retroaktif disebutkan dalam Pasal 28I UUD NRI 1945 sebagai salah satu hak yang wajib dimiliki oleh warga negara, yaitu "hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut".

16 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2006), 171.

bentuk tertulis adalah peraturan kebijakan, seperti yang disebut oleh Ridwan HR.¹⁷ atau peraturan kebijaksanaan, seperti yang disebut oleh Philipus M. Hadjon, *et.al.*¹⁸ Peraturan kebijakan maupun peraturan kebijaksanaan dikenal sebagai *beleidsregel* dalam bahasa Belanda. *Beleidsregel* dapat menjadi instrumen yang memberikan perlindungan bagi warga negara yang telah memelihara satwa *Chloropseidae* sebelum ditetapkannya Permenlhk No. 20 Tahun 2018 dari ancaman kriminalisasi. Berdasarkan penjelasan di atas, timbul pertanyaan: bagaimana koherensi *beleidsregel* sebagai instrumen perlindungan warga negara dengan upaya pelestarian satwa?

B. *Beleidsregel* sebagai Instrumen Perlindungan Warga Negara

1. Penggunaan Asas Diskresi sebagai Konsekuensi Logis Penerapan Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan pada hakikatnya bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan melakukan penetrasi ke dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat.¹⁹ Penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan dalam negara kesejahteraan pada umumnya terikat pada tiga asas, yaitu asas legalitas (*wetmatigheid*) yang mewajibkan setiap keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan; asas yuridiktas (*rechtmatigheid*) yang melarang dilakukannya pelanggaran hukum oleh pejabat pemerintahan; dan asas diskresi (*freies ermessen*).²⁰ Prinsip normatif penyelenggaraan pemerintahan yang dituangkan ke dalam asas legalitas tampak kaku dan dapat memperlambat birokrasi, maka sebagai pengimbang diakui pula asas diskresi.²¹ Asas diskresi menjadi asas penyeimbang yang dapat memenuhi tuntutan kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang dinamis dan kian kompleks serta tidak dapat diatasi dengan hanya menerapkan asas legalitas dan asas yuridiktas semata. Diskresi, secara singkat, merupakan kebebasan yang

17 Lihat selengkapnya di *Ibid.*, 169-185.

18 Lihat selengkapnya di Philipus M. Hadjon *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), 147-151.

19 Arfan Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi," *Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 1 (2012): 97.

20 Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), 85.

21 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 125.

memperkenankan alat administrasi negara untuk mengutamakan efektivitas pencapaian suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada kesesuaian dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).²²

Diskresi dalam bahasa Jerman disebut dengan *freies ermessen*, dalam bahasa Inggris disebut dengan *discretion*, sedangkan dalam bahasa Perancis disebut dengan *discretionair*.²³ Istilah yang biasa digunakan adalah *freies ermessen*, yang secara bahasa terdiri dari kata *frei* (bebas, lepas, terikat, merdeka) dan *ermessen* (mempertimbangkan, menduga, memperkirakan).²⁴ Definisi diskresi yang dirumuskan oleh ahli hukum di Indonesia bervariasi. Diana Halim Koentjoro mengatakan bahwa diskresi merupakan kemerdekaan bertindak pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam kegentingan yang memaksa, namun peraturan penyelesaian masalah belum dituangkan ada.²⁵ Sjachran Basah merumuskan diskresi sebagai kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri sepanjang pelaksanaan tindakan tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku.²⁶ Lain halnya dengan Ridwan HR yang menganggap bahwa diskresi merupakan alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas dengan memberikan ruang gerak bagi pejabat pemerintah untuk melakukan tindakan tanpa harus sepenuhnya terikat pada peraturan perundang-undangan.²⁷ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) memberikan definisi diskresi sebagai berikut:

“Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

22 Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, 170.

23 Atmosudirjo, “Hukum Administrasi Negara”, 82.

24 Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, 169.

25 Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), 41.

26 Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), 3.

27 Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, 169-171.

Definisi dari diskresi tersebut memuat hal-hal pokok tentang diskresi, yaitu sebagai berikut.

1. Kebebasan atau kemerdekaan bertindak bagi pejabat pemerintah atas inisiatifnya sendiri;
2. Guna menyelesaikan masalah atau persoalan yang timbul dalam kegentingan yang memaksa;
3. Pelaksanaan tindakan tersebut sesuai dengan hukum yang berlaku, atau dapat dipertanggungjawabkan.

Pelayanan yang menjadi kewajiban pemerintah tersebut tetap harus dilakukan meskipun tidak atau belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur dan/atau menjadi dasar kewenangan melakukan perbuatan hukum.²⁸ Kewajiban untuk menerapkan asas diskresi disebabkan karena adanya keterbatasan dalam produk hukum yang tidak mampu menyesuaikan dengan masyarakat yang senantiasa berproses.²⁹ Jimly Asshiddiqie merumuskan asas diskresi sebagai asas yang memberikan ruang gerak kepada pemerintah eksekutif untuk mengatur dan menentukan sendiri prosedur-prosedur untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya sendiri.³⁰ Penerapan asas diskresi lebih lanjut didasarkan pada alasan sebagai berikut:³¹

1. Ketiadaan pengaturan penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut perlu segera diselesaikan;
2. Pemberian kebebasan sepenuhnya oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat pemerintah untuk menyelesaikan masalah tertentu, seperti kebebasan untuk menafsirkan rumusan pasal;
3. Pendelegasian kekuasaan untuk mengatur sendiri urusannya.

Kewenangan bebas atas diskresi yang diberikan kepada pejabat pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara tentunya memiliki batasan untuk menghindarkannya dari kerugian yang dapat ditimbulkan atas penerapan asas diskresi.³² Batasan tersebut dituangkan ke dalam persyaratan

28 Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", 173.

29 Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik," *Lentera Hukum* Vol. 4, no. 3 (2017): 166.

30 Asshiddiqie, "Konstitusi Dan Konstitusionalisme", 286.

31 *Ibid.*, 171-172.

32 Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan *Freies Ermessen* Pejabat Pemerintahan Dalam

diskresi yang menjadi rumusan Pasal 24 UU No. 30 Tahun 2014. Persyaratan yang harus dipenuhi pejabat pemerintah tersebut antara lain harus memenuhi: “tujuan diskresi,³³ tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik”. Pemenuhan persyaratan penggunaan diskresi yang tertuang dalam UU No. 30 Tahun 2014 dapat mengurangi kerugian yang dapat timbul dari penggunaan asas diskresi oleh pejabat pemerintah.

2. *Beleidsregel* sebagai Instrumen Perlindungan Hak-Hak Warga Negara

Kebebasan pejabat pemerintah untuk menyelesaikan persoalan yang belum diatur cara penyelesaiannya dalam peraturan perundang-undangan merupakan salah satu perwujudan pemenuhan kesejahteraan umum dalam negara kesejahteraan. Prinsip utama pencapaian kesejahteraan umum dalam negara kesejahteraan tidak semata-mata ‘*rule-driven*’, melainkan harus didasarkan pula pada ‘*mission-driven*’ yang tetap sesuai aturan umum yang berlaku.³⁴ Perumusan prinsip utama tersebut oleh Jimly Asshiddiqie mengisyaratkan bahwa diperkenankan menerapkan asas diskresi untuk menyelesaikan permasalahan yang tidak atau belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya dengan melakukan penormaan asas diskresi yang dituangkan dalam *beleidsregel*.

Beleidsregel sebagai bentuk tertulis asas diskresi memang berasal dari bahasa Belanda, karena adanya kerancuan diantara para ahli hukum dalam menerjemahkan istilah *beleidsregel* ke dalam bahasa Indonesia. Philipus M. Hadjon merumuskan bentuk tertulis dari asas diskresi ini sebagai peraturan kebijaksanaan, sedangkan Ridwan HR merumuskannya sebagai peraturan kebijakan. Kedua peristilahan tersebut sejatinya memiliki maksud yang sama, karena secara umum dikenal pula sebagai *beleidsregel*, *policy rule*.³⁵

Konsep Negara Kesejahteraan,” *Yustisia*, Vol. 5, No. 1 (2016): 187.

33 Tujuan diskresi dituangkan ke dalam Pasal 22 ayat (2) UU RI No. 30 Tahun 2014, yaitu untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

34 Asshiddiqie, “Konstitusi Dan Konstitusionalisme”, 129.

35 Hadjon *et al.*, “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”, 147.

Beleidsregel bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari pejabat pemerintah yang menciptakan *beleidsregel* tersebut.³⁶ Penormaan asas diskresi ini tidak dapat mengubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan, maka disebut pula sebagai hukum bayangan dari undang-undang, atau *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spigelsrecht* (hukum bayangan).³⁷ *Beleidsregel* memiliki berbagai bentuk, beberapa diantaranya adalah surat edaran (*circular*), instruksi, pedoman kerja (*manual*), petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), buku panduan (*guide*), pengumuman, dan *Term of Reference* (TOR).³⁸

Kekhasan *beleidsregel* terletak pada sifatnya yang bukan peraturan perundang-undangan, namun tetap memiliki relevansi hukum. Atas sifatnya tersebut, Jimly Asshidiqie menyebut *beleidsregel* sebagai *quasi-legislation* yang memuat norma aturan administratif yang terkait dengan pedoman kerja (*guidance*).³⁹ Relevansi hukum dari *Beleidsregel* terletak pada muatannya yang memberi pedoman atau petunjuk atas pelaksanaan tugas-tugas kepegawaian. Tugas kepegawaian tersebut, sebagai contoh, ditujukan dari seorang Direktur Jenderal kepada seluruh jajaran pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya.⁴⁰ Penunjukan tugas kepegawaian tersebut secara tidak langsung akan memengaruhi kehidupan masyarakat umum, karena masyarakat yang terkena muatan *beleidsregel* tidak dapat berbuat lain selain mematuhi.

P.J.P Tak menunjukkan perbedaan *beleidsregel* dengan peraturan perundang-undangan terletak pada sumber kewenangannya.⁴¹ Peraturan perundang-undangan lahir dari kewenangan pembuatan undang-undang (*wetgevende bevoegdheid*), sedangkan *beleidsregel* lahir dari kewenangan diskresioner pejabat pemerintah. J.B.J.M ten Berge juga secara tegas

36 Asshiddiqie, "Konstitusi Dan Konstitusionalisme", 129.

37 Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", 175.

38 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2010), 393.

39 *Ibid.*, 377.

40 *Ibid.*, 391.

41 P.J.P Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, 129. Sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2006), 175.

menyatakan bahwa perbedaan utama peraturan perundang-undangan dengan *beleidsregel* adalah pembentukan *beleidsregel* tanpa menggunakan kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.⁴²

Pihak yang membentuk peraturan perundang-undangan dengan *beleidsregel* juga berbeda. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh lembaga legislatif sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan legislatif, sedangkan *beleidsregel* dibentuk oleh lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan penyelenggaraan pemerintah (kewenangan eksekutif).⁴³ Atas dasar tersebut, peraturan perundang-undangan memuat aturan yang lebih mendasar untuk tata kehidupan masyarakat; sedangkan muatan *beleidsregel* dimaksudkan untuk memberikan pelengkap, penyempurna, pembaharu peraturan perundang-undangan.

Atas dasar perbedaan *beleidsregel* dengan peraturan perundang-undangan, maka *Beleidsregel* tidak dapat diuji dengan cara yang sama dengan pengujian peraturan perundang-undangan. Alasan utama dari ketidaksesuaian pengujian *beleidsregel* dengan pengujian peraturan perundang-undangan adalah kedua produk hukum tersebut berbeda pada hakikatnya. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada *beleidsregel*.⁴⁴ *Beleidsregel* yang berada pada dunia fakta⁴⁵ dapat diuji dengan aspek *doelmatigheid* (asas kemanfaatan), terutama dengan menggunakan AUPB. Asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan sewenang-wenang adalah kedua asas yang biasa digunakan untuk menguji kategorisasi *beleidsregel* sebagai kebijakan yang menyimpang atau tidak.

Asas larangan penyalahgunaan wewenang dalam *beleidsregel* diuji menggunakan asas spesialisitas. Asas spesialisitas akan menilai bahwa wewenang yang diberikan kepada pejabat pemerintah adalah atas tujuan tertentu⁴⁶, apabila menyimpang dari tujuan yang telah diberikan maka pejabat pemerintah yang

42 J.B.J.M ten Berge, *Berscheming Tegen Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995, 94. Sebagaimana dikutip dalam *Ibid*, 176.

43 *Ibid*, 180.

44 *Ibid*, 178.

45 Hadjon *et al.*, "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia", 149.

46 Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", 382.

membentuk *beleidsregel* dianggap telah menyalahgunakan wewenangnya. Asas larangan sewenang-wenang dalam *beleidsregel* diuji menggunakan asas rasionalitas. Asas rasionalitas akan menilai apakah *beleidsregel* masuk akal atau tidak.

C. Koherensi *Beleidsregel* sebagai Instrumen Perlindungan Warga Negara dalam Upaya Pelestarian Satwa

Pembaharuan daftar jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi melalui Permenlhk No. 20 Tahun 2018 diikuti dengan dicabutnya pemberlakuan daftar jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi yang sebelumnya berlaku di Indonesia. Pencabutan tersebut dituangkan dalam Pasal 2 Permenlhk No. 20 Tahun 2018. Peraturan Menteri yang diundangkan pada tanggal 11 Juli 2018 ini mendasarkan pertimbangannya pada sifat dinamis dari jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi. Kepala Pusat Penelitian Biologi LIPI telah menimbang jenis tumbuhan dan satwa yang ditetapkan sebagai jenis yang dilindungi sesuai dengan surat Nomor B.2230/IPH.1/KS.02/04/V/2018 tanggal 4 Mei 2018 perihal Rekomendasi Revisi Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa.

Sebelum masuk lebih jauh, perlu diketahui kedudukan Permenlhk No. 20 Tahun 2018 selaku peraturan menteri di dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan Peraturan Menteri menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) adalah termasuk peraturan perundang-undangan. Rumusan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 juga telah menegaskan bahwa peraturan menteri memiliki kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan kedua Pasal tersebut, Permenlhk No. 20 Tahun 2018 bukan merupakan *beleidsregel*, melainkan sebagai peraturan perundang-undangan.

Apabila didasarkan pada ketentuan pidana dalam UU No. 5 Tahun 1990 yang melarang satwa yang dilindungi untuk dimiliki, dipelihara, disimpan, dan diperniagakan, maka keberadaan Permenlhk No. 20 Tahun 2018 dapat menimbulkan kriminalisasi bagi masyarakat pemanfaat. Pemberlakuan Permenlhk No. 20 Tahun 2018, pada hakikatnya, juga terikat pada asas

tidak berlaku surut (non-reaktroaktif). Pemberlakuan asas non-reaktroaktif pada hakikatnya tidak boleh diterapkan pada ketentuan pidana, baik yang menyangkut bentuk dan jenis pidana, berat-ringannya, sifat, maupun klasifikasinya.⁴⁷

Asas non-reaktroaktif telah dituangkan dalam Pasal 3 Permenlhk No. 20 Tahun 2018, yang berbunyi: “Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan”. Penerapan asas non-reaktroaktif tersebut ternyata masih menimbulkan permasalahan, karena adanya kesulitan pembuktian kepemilikan satwa dan adanya urgensi untuk mengetahui jumlah satwa yang dilindungi yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat pemanfaat sebelum diundangkannya Permenlhk No. 20 Tahun 2018. Permasalahan tersebut membutuhkan penyelesaian yang segera, karena dapat merugikan masyarakat pemanfaat.

Kemungkinan kerugian yang diterima oleh masyarakat pemanfaat menyebabkan terjadinya dinamika sosial di masyarakat, terutama masyarakat pemanfaat satwa yang telah beralih penggolongan satwanya menjadi satwa yang dilindungi. Masyarakat pemanfaat menunjukkan sikap penolakan yang tegas, karena menganggap keberlakuan Permenlhk No. 20 Tahun 2018 dapat menjadi dasar hukum atas kriminalisasi pemanfaat satwa yang beralih penggolongannya menjadi satwa yang dilindungi. Penolakan yang diungkapkan oleh masyarakat tersebut menjadi alasan yang mendesak Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem untuk menetapkan suatu *beleidsregel* yang dituangkan ke dalam Surat Edaran Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor: SE.9/KSDAE/Set/Kum.1/8/2018 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.20/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi pada tanggal 10 Agustus 2018 (SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018).

Pengaturan mengenai penormaan *beleidsregel* melalui surat edaran di lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan diatur di dalam Bab III huruf A angka 1 huruf g Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan

47 Asshiddiqie, “Perihal Undang-Undang”, 188.

Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.63/Menlhk-Setjen/2015 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permenlhk No. 63 Tahun 2015). Definisi surat edaran dituangkan sebagai: “naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak”. Wewenang penetapan dan penandatanganan surat edaran diserahkan kepada pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah, termasuk Direktur Jenderal yang merupakan pimpinan tertinggi Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. Batang tubuh dari surat edaran harus berisi (a) alasan tentang perlunya dibuat surat edaran; (b) peraturan perundang-undangan atau naskah dinas lain yang menjadi dasar pembuatan surat edaran; dan (c) pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak.

Alasan urgensi penetapan SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018 selain untuk merespon dinamika sosial di masyarakat terkait penetapan jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi termasuk beberapa jenis burung berkicau⁴⁸ adalah karena Permenlhk No. 20 Tahun 2018 belum mengatur ketentuan peralihan perihal status dan penanganan jenis tumbuhan dan satwa yang semula tidak dilindungi menjadi dilindungi yang telah dimiliki, dipelihara, disimpan, dan diperniagakan oleh masyarakat. Urgensi keberadaan ketentuan peralihan⁴⁹ dalam Permenlhk No. 20 Tahun 2018 menjadi fokus utama masyarakat pemanfaat, karena Permenlhk No. 20 Tahun 2018 tidak memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan satwa yang dilindungi yang telah dimiliki, dipelihara, disimpan, dan diperniagakan oleh masyarakat sebelum penetapan Permenlhk No. 20 Tahun 2018.

“Pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak” dituangkan sebagai inti muatan dari SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018 yang memberikan instruksi bagi Kepala Balai/Balai Besar Konservasi Sumber

48 Alasan “... merespon dinamika sosial yang terjadi di masyarakat ...” dituangkan di dalam batang tubuh SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018.

49 Urgensi adanya ketentuan peralihan didasarkan pada fungsi ketentuan peralihan yang dirumuskan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu guna memberi penyesuaian perubahan ketentuan lama ke ketentuan baru agar ketentuan baru berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum, sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, “Perihal Undang-Undang”, 187.

Daya Alam (KSDA) seluruh Indonesia⁵⁰ untuk melakukan pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi. Beberapa kegiatan lain yang harus dilakukan oleh Balai/Balai Besar KSDA seluruh Indonesia, antara lain: (a) Mengaktifkan *Call Center* untuk menerima aduan, melakukan sosialisasi, pembinaan, dan pendampingan kepada seluruh elemen masyarakat; (b) Melakukan pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi dilakukan dengan membuka posko sekaligus memberikan Surat Angkut Tumbuhan dan Satwa Liar Dalam Negeri (SATS-DN) bagi setiap orang yang telah melakukan pelaporan, pendataan, dan penandaan satwa yang dilindungi; (c) Melakukan pencermatan komprehensif untuk mengukur tingkat peredaran jenis satwa yang dilindungi di masyarakat; dan (d) Menghimbau masyarakat untuk bergabung dalam organisasi resmi burung berkicau untuk memudahkan proses pendataan, penandaan, dan pengawasan satwa burung kicau yang dilindungi. Instruksi kepada Kepala Balai/Balai Besar KSDA seluruh Indonesia tersebut secara tidak langsung mempengaruhi masyarakat pemanfaat satwa yang dilindungi, karena masyarakat pemanfaat harus turut serta melakukan pendataan kepemilikan satwa yang dilindungi.

Keberadaan SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018 sebagai *beleidsregel* yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal KSDAE menjadi salah satu bentuk perlindungan atas hak-hak masyarakat pemanfaat. Surat Edaran ini juga secara tepatguna telah mengisi kekurangan yang ada pada Permenlhk No. 20 Tahun 2018 yang tidak memuat ketentuan peralihan perihal status dan penanganan jenis tumbuhan dan satwa yang semula tidak dilindungi menjadi dilindungi yang telah dimiliki, dipelihara, disimpan, dan diperniagakan oleh masyarakat. Syarat kepastian hukum materiel⁵¹ melalui pemberlakuan pendataan juga telah terpenuhi, karena masyarakat pemanfaat diberikan kemudahan dalam proses pendataan pemanfaatan satwa yang dilindungi, salah satunya dengan pendataan yang tidak dipungut biaya.

Surat edaran bukan satu-satunya jenis *beleidsregel*, karena dikenal

50 Balai/Balai Besar KSDA merupakan Unit Pelaksana Terpadu (UPT) Dirjen KSDAE yang secara struktural berada di bawah tanggung jawab Dirjen KSDAE.

51 Pembuatan *beleidsregel* harus memenuhi syarat kepastian hukum materiel, dalam hal adanya pemenuhan dan penghormatan atas hak masyarakat yang terdampak, sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", 184.

pula pengumuman, dalam praktiknya, yang juga merupakan salah satu jenis *beleidsregel*.⁵² Bab III huruf C angka 6 huruf a Permenlhk No. 63 Tahun 2015 memberikan pengertian pengumuman sebagai: “naskah dinas yang memuat pemberitahuan yang ditujukan kepada semua pejabat/pegawai dalam instansi atau perseorangan dan golongan di dalam atau di luar instansi”. Pengumuman harus dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang mengumumkan atau pejabat lain yang ditunjuk. Batang tubuh pengumuman hendaknya memuat (a) alasan tentang perlunya dibuat pengumuman; (b) peraturan yang menjadi dasar pembuatan pengumuman; dan (c) pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak. Pengumuman tidak memuat cara pelaksanaan teknis suatu peraturan, melainkan hanya bersifat menyampaikan informasi.

Salah satu pengumuman sebagai bentuk *beleidsregel* dalam upaya pelestarian satwa sekaligus sebagai bentuk perlindungan warga negara adalah Pengumuman Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah Nomor: PG. 13/K.21/TU/KSA.2/03/2020 tentang Penutupan Sementara Pendataan Satwa Dilindungi yang masuk dalam Permenlhk Nomor: P.106/Setjen/Kum.1/12/2018 pada tanggal 20 Maret 2020. Alasan dikeluarkannya Pengumuman ini adalah sebagai respons dari adanya urgensi penutupan pelayanan tatap muka untuk mencegah penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, maka materi muatan dari Pengumuman ini adalah penutupan pelayanan pendataan satwa yang dilindungi di kantor Balai KSDA Jawa Tengah. Penutupan pelayanan pendataan satwa yang dilindungi tersebut dilakukan mulai tanggal 23 Maret 2020, namun layanan informasi *Call Center* Balai KSDA Jawa Tengah tetap dibuka melalui nomor telepon yang tertera pada Pengumuman ini.

COVID-19 adalah wabah penyakit menular yang disebabkan oleh *coronavirus* yang bermutasi dan telah ditetapkan sebagai pandemi yang dideklarasikan oleh World Health Organization (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020. COVID-19 disebarkan melalui tetesan air liur maupun lendir ingus yang dapat ditularkan ketika orang yang terjangkit virus ini batuk atau bersin. Penyebaran COVID-19 melalui lendir tersebut mengakibatkan diperlukan adanya penyesuaian pada pelayanan publik yang dilakukan secara

52 *Ibid.*, 179.

tatap muka. Pelayanan publik yang dilakukan secara tatap muka tersebut salah satunya adalah pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi yang dilakukan di posko-posko yang telah dibuka oleh Balai/Balai Besar KSDA seluruh Indonesia.

Pengumuman yang dikeluarkan Balai KSDA Jawa Tengah untuk menekan laju penyebaran COVID-19 di posko-posko pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi yang dibentuk oleh Balai KSDA Jawa Tengah merupakan salah satu bentuk perlindungan yang diberikan oleh pejabat pemerintah kepada warga negara. Penutupan pendataan dan penandaan di posko-posko pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi yang dibentuk oleh Balai KSDA Jawa Tengah dapat menghindarkan warga negara terjangkit COVID-19. Instruksi untuk menutup pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi tersebut didasarkan pada Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SE. 4/Menlhk-Setjen/Roum/Set.1/3/2020 tentang Kesenambungan Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan instruksi kepada pejabat pemerintah yang berada di bawah tanggung jawab Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk membatasi kegiatan di lingkup Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pendataan satwa yang dilindungi oleh Balai KSDA Jawa Tengah dibuka kembali dengan dikeluarkannya Pengumuman Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah Nomor: PG/ 33/ K.21/TU/KSA.2/1/2020 tentang Pelayanan Pendataan Tumbuhan dan Satwa Liar Dilindungi Undang-Undang selama Masa Pandemi COVID-19 pada tanggal 2 Oktober 2020. Pengumuman tersebut memuat aturan-aturan penyesuaian pendataan di masa pandemi COVID-19, seperti dihilangkannya pelayanan penandaan satwa, adanya aturan kewajiban mematuhi protokol kesehatan,⁵³ dan penolakan pendataan satwa apabila satwa belum dewasa dan belum dipasang penanda. Diatur pula akhir batas pendataan satwa oleh Balai KSDA Jawa Tengah, yaitu paling lambat

53 Protokol kesehatan yang dimaksud dalam Pengumuman tersebut tertuang dalam nomor 4 huruf b batang tubuh Pengumuman, yaitu dengan menjaga jarak, memakai masker atau pelindung wajah, mencuci tangan dengan sabun, memakai *hand sanitizer*, dan membawa pulpen sendiri.

pada tanggal 21 Januari 2021.

D. Kesimpulan

Beleidsregel sebagai penormaan asas diskresi menjadi instrumen yang memberikan perlindungan hukum bagi hak-hak warga negara yang terdampak perubahan muatan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya pelestarian satwa. Upaya pelestarian satwa dilakukan melalui perubahan penggolongan jenis satwa yang semula tidak dilindungi menjadi satwa yang dilindungi yang dituangkan dalam Permenlhk No. 20 Tahun 2018 menimbulkan polemik di masyarakat. Masyarakat pemanfaat satwa yang kini digolongkan sebagai satwa yang dilindungi merasa keberadaan Permenlhk No. 20 Tahun 2018 dapat menjadi instrumen yang mengkriminalisasi masyarakat pemanfaat satwa. Direktur Jenderal KSDAE merespon keresahan masyarakat dengan mengeluarkan SE Dirjen KSDAE No. 9 Tahun 2018 yang memberikan penjelasan bahwa pemanfaat satwa yang telah berubah penggolongannya menjadi dilindungi tidak akan dikenakan pidana, karena adanya sifat non-reaktif peraturan perundang-undangan, terutama terkait ketentuan pidananya. SE ini juga memberikan instruksi kepada Kepala Balai/Balai Besar KSDA seluruh Indonesia untuk melakukan pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi untuk mengetahui peredaran satwa yang dilindungi yang menjadi objek pemanfaatan masyarakat pemanfaat di Indonesia. Pengumuman, sebagai bentuk *beleidsregel* selain surat edaran, juga dikeluarkan untuk memberitahukan penyesuaian ketentuan pendataan dan penandaan satwa yang dilindungi di masa pandemi COVID-19 untuk mengurangi penyebaran COVID-19. Eksistensi Surat Edaran memberikan kepastian hukum bagi warga negara yang memanfaatkan satwa yang dilindungi dengan melakukan pendataan satwa yang dilindungi, sedangkan Pengumuman terkait pendataan dan penandaan di masa pandemi COVID-19 memberikan perlindungan bagi warga negara atas rasio penularan COVID-19 yang bisa saja terjadi pada saat melakukan pendataan satwa yang dilindungi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2010.
- BAPPENAS. *Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan (IBSAP) 2015-2020*. Jakarta: The Ministry of the National Development Planning/BAPPENAS, 2016.
- De Haan, *et.al.*, *BESTUURSRECHT IN DE SOCIALE RECHTSSTAAT Instrument en Waarborg*. s'-Gravenhage: Kluwer - Deventer, 1978.
- Dewi, Dyah Adriantini Sintha. "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan." *Yustisia* 5, no. 1 (2016): 184–94.
- Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori. "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia." *Mimbar Hukum* 31, no. 2 (2019): 252–266.
- Gillin dan Gillin. *Cultural Sociology*. New York: The Macmillan Company, 1954.
- Hadjon, Philipus M., Sri Soemantri, Sjachran Basah, dan Bagir Manan. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Jepson, Paul. "Towards an Indonesian Bird Conservation Ethos: Reflections from a Study of Bird-Keeping in the Cities of Java and Bali." *Ethno-Ornithology: Birds, Indigenous Peoples, Culture and Society*, London: Routledge, 2010.
- Kicau, Om. "Tolak Permen LHK 20/2018, FKMI Ajukan Upaya Hukum Dan Gelar Unjuk Rasa," <https://omkicau.com/2018/08/09/tolak-permen-lhk-20-2018-fkmi-ajukan-upaya-hukum-dan-gelar-unjuk-rasa/> (diakses 10 Juni 2021).
- Muhlizi, Arfan Faiz. "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi." *Rechtsvinding* 1, no. 1 (2012): 93–111.
- Pengumuman Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah Nomor: PG. 13/K.21/TU/KSA.2/03/2020 tentang Penutupan Sementara Pendataan Satwa Dilindungi yang Masuk dalam Permenlhk Nomor: P.106/Setjen/Kum.1/12/2018
- Pengumuman Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah Nomor: PG/33/ K.21/TU/KSA.2/1/2020 tentang Pelayanan Pendataan Tumbuhan dan Satwa Liar Dilindungi Undang-Undang selama Masa Pandemi COVID-19 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.63/Menlhk-Setjen/2015 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Kementerian

- Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.20/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa
- Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Sembiring, Reynaldo, dan Wenni Adzkia. "Memberantas Kejahatan Atas Satwa Liar: Refleksi Atas Penegakan Hukum UU No. 5 Tahun 1990." *Jurnal Hukum Lingkungan* 2, no. 2 (2015): 49–72.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Surat Edaran Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Nomor: SE.9/KSDAE/Set/Kum.1/8/2018 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.20/MenLHK/Setjen/Kum.1/6/2018 tentang Jenis Tumbuhan dan Satwa yang Dilindungi
- Suratno, Sadhu Bagas. "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik." *Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164–174.
- Susanti, Dyah Ochtorina, dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum Paradigma, Metode Dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.