

Journal **LEGISLASI INDONESIA**

ISSN 0216-1338

Indonesian Journal of Legislation

Vol. 23 No. 2 - Juni 2026

Quo Vadis Peraturan Desa: Kedudukan Dan Legitimasinya Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Minuman Tradisional Sopi Yang Ideal Di Maluku

Pengaturan Hukum yang Hidup dalam KUHP Nasional: Menyongsong Tantangan Regulasi dan Implementasi

Kesesuaian Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan Pemulihan Kerugian Negara

Legislasi di Masa Transisi : Telaah Kritis Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Disharmoni dan Over-Regulasi di Indonesia: Studi Perbandingan Regulasi Korea Selatan dan Jerman

Inkonstitusional Bersyarat dan Praktik Penegakan Hukum terhadap Wartawan: Kajian Socio-Legal atas Putusan MK Nomor 145/PUU-XXIII/2025

Rekonstruksi Kemandirian Anggaran Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Politik Hukum Perlindungan WNI Undocumented dalam Sistem Keimigrasian Indonesia

Dinamika Penanganan Kewarganegaraan dalam Perspektif Sejarah dan Kelembagaan di Indonesia: Refleksi Jelang Dua Dekade Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006

JLI	Vol.23	Nomor 2	Jakarta Juni 2026	Hlm 161-322	ISSN 0216-1338
-----	--------	---------	----------------------	----------------	-------------------



DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

DARI REDAKSI

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Legislasi Indonesia (JLI) Volume 23 Nomor 2 Tahun 2026 telah diterbitkan dan memuat 10 (sepuluh) artikel. Artikel-artikel yang dimuat selalu memperhatikan kaidah-kaidah jurnal ilmiah dan sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan.

JLI Volume 23 Nomor 2 Tahun 2026 dipublikasikan secara elektronik melalui laman e-jurnal.peraturan.go.id. JLI Volume 23 Nomor 2 Tahun 2026 membahas mengenai Quo Vadis Peraturan Desa: Kedudukan dan Legitimasinya di dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan; Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah tentang Minuman Tradisional Sopi yang Ideal di Maluku; Pengaturan Hukum yang Hidup dalam KUHP Nasional: Menyongsong Tantangan Regulasi dan Implementasi; Kesesuaian Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan Pemulihan Kerugian Negara; Legislasi di Masa Transisi: Telaah Kritis Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia; Disharmoni dan Over-Regulasi di Indonesia: Studi Perbandingan Regulasi Korea Selatan dan Jerman; Inkonstitusional Bersyarat dan Praktik Penegakan Hukum terhadap Wartawan: Kajian Socio-Legal atas Putusan MK Nomor 145/PUU-XXIII/2025; Rekonstruksi Kemandirian Anggaran Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Politik Hukum Perlindungan WNI Undocumented dalam Sistem Keimigrasian Indonesia, Dinamika Penanganan Kewarganegaraan dalam Perspektif Sejarah dan Kelembagaan di Indonesia: Refleksi Jelang Dua Dekade Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006.

Redaksi Jurnal Legislasi Indonesia mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H., Prof. Dr. Rodyah, S.Pd, S.H., M.Si., Prof. Dr. Febrian, S.H., M.H., Dr. Suci Flambonita, S.H., M.H., Dr. Mahaarum Kusuma Pertiwi, S.H., M.A., M.Phil., Dr. Wahyu Andrianto, S.H., M.H., sebagai Mitra Bestari yang telah memberikan telaahan, penilaian dan saran terhadap artikel Jurnal Legislasi Indonesia. Saran dan kritik pembaca guna perbaikan dan penyempurnaan isi Jurnal Legislasi Indonesia serta sumbangan pemikiran dalam bentuk tulisan dari pembaca sangat kami harapkan.

Jakarta, Juni 2026

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Artikel:	
<i>Quo Vadis</i> Peraturan Desa: Kedudukan Dan Legitimasinya Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	
Moch. Marsa Taufiqurrohman, Mohammad Rafi Al Farizy	161-174
Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Minuman Tradisional Sopi Yang Ideal Di Maluku	
Zacilasi Wasia	175-192
Pengaturan Hukum yang Hidup dalam KUHP Nasional: Menyongsong Tantangan Regulasi dan Implementasi	
Antoni Putra	193-202
Kesesuaian Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan Pemulihan Kerugian Negara	
Azmi Fathu Rohman, Naufal Rizqiyanto, Rahmatika Monati	203-218
Legislasi di Masa Transisi : Telaah Kritis Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	
Bayu Aryanto, Muhammad Khoiril Akhyar	219-232
Disharmoni dan Over-Regulasi di Indonesia: Studi Perbandingan Regulasi Korea Selatan dan Jerman	
Rizqo Dzulqornain, Muhammad RM Fayasy Failaq	233-244
Inkonstitusional Bersyarat dan Praktik Penegakan Hukum terhadap Wartawan: Kajian Socio-Legal atas Putusan MK Nomor 145/PUU-XXIII/2025	
May Lim Charity	245-262
Rekonstruksi Kemandirian Anggaran Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	
Fahri Bachmid, Diani Indah Rachmitasari	263-278
Politik Hukum Perlindungan WNI Undocumented dalam Sistem Keimigrasian Indonesia	
Ibnu Ismoyo	279-298
Dinamika Penanganan Kewarganegaraan dalam Perspektif Sejarah dan Kelembagaan di Indonesia: Refleksi Jelang Dua Dekade Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006	
Ibnu Ismoyo	299-322

Quo Vadis Peraturan Desa: Kedudukan Dan Legitimasinya Di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Moch. Marsa Taufiqurrohman¹, Mohammad Rafi Al Farizy²

¹Universitas Padjadjaran, ²Universitas Airlangga

Email: moch23009@mail.unpad.ac.id

Naskah diterima: 07/03/2024, direvisi: 06/11/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The absence of legitimacy regarding the hierarchy of laws and regulations in Law Number 12 of 2011 on the Formation of Laws and Regulations, as last amended by Law Number 13 of 2022 (Law 12/2011), places Village Regulations in a dilemmatic position. Article 8 paragraph (1) of Law 12/2011, which mentions regulations at the village level as "regulations issued by ... the Village Head," creates legal ambiguity since Village Head Regulations are actually implementing rules of Village Regulations. On the other hand, Law Number 6 of 2014 concerning Villages, as amended by Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 (Law 6/2014), contradicts this absence by explicitly recognizing Village Regulations as part of Indonesia's hierarchy of laws and regulations. This leads to a normative conflict between the two laws. Using a normative juridical research method combined with a reform-oriented research approach, this article examines the position of Village Regulations within the legal hierarchy and reflects on how their status can be formulated within Indonesia's system of laws and regulations. The article concludes that, as a system, the law must consist of several elements, including hierarchically arranged legal norms. Therefore, Village Regulations, as legal products of village governance, constitute valid legal norms that are inseparable from Indonesia's overall legal system.

Keywords: abstract, scientific writing, abstract provisions

ABSTRAK

Tidak adanya legitimasi hierarki perundang-undangan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011), membuat Peraturan Desa berada pada posisi dilematis. Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 yang mencantumkan regulasi pada tataran Desa dengan sebutan "peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa, ..." justru menimbulkan kekaburan hukum, sebab Peraturan Kepala Desa merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Desa. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 (UU 6/2014) menyangkal ketiadaan Peraturan Desa di dalam 12/2011 dengan mengakui Peraturan Desa sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Hal ini menimbulkan pertentangan norma di antara kedua undang-undang. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang dikolaborasikan dengan metode *reform oriented research*, artikel ini hendak mengkaji kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan merefleksikan formulasi kedudukan peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Artikel ini berkesimpulan bahwa sebagai suatu sistem, tentunya harus terdiri dari beberapa elemen seperti norma hukum yang tersusun secara hierarkis. Maka, Peraturan Desa dalam hal ini, dapat berada pada salah satu jenjang norma hukum yang hierarkis. Peraturan Desa sebagai produk hukum pemerintahan desa menjadi suatu norma hukum yang berlaku dan tidak dapat dilepaskan dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kata Kunci: Peraturan Desa, Regulasi, Legitimasi, Hierarki, Peraturan Perundang-Undangan

A. Pendahuluan

Desa merupakan bagian vital yang tidak dapat dipisahkan dalam hierarki struktur bernegara. Secara historis, desa juga disebut sebagai *self governing community*. Sebutan tersebut bermula pada bentuk Indonesia yang pada asalnya merupakan komunitas lokal yang dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola daerahnya sendiri.¹ Desa memiliki kedudukan yang sangat

¹ Desa menjadi bagian vital yang tidak dapat dipisahkan dalam hierarki struktur bernegara, karena pada hakikatnya tidak akan ada suatu negara tanpa memiliki bagian-bagian terkecil yang dalam konteks negara Indonesia biasa disebut desa. Moh. Fadi, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to Good Village overnance)* (Malang: UB Press, 2011): 40.

strategis dalam sistem pemerintahan Indonesia, mengingat desa merupakan satuan pemerintahan terkecil yang memiliki peranan fundamental bagi negara.² Secara historis, awalnya Desa diberikan hak otonom oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU 22/1999) sebagaimana undang-undang tersebut memberikan pengakuan terhadap Peraturan Desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.³ Kemudian, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004) lebih lanjut menyempurnakan posisi Peraturan Desa ke dalam bagian hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan Desa dalam undang-undang tersebut masuk dalam cakupan peraturan daerah sebagai peraturan pada tingkat daerah paling rendah.⁴

Seiring berjalannya proses ketatanegaraan di Indonesia, penyempurnaan terhadap otonomi desa melalui pengakuan terhadap Peraturan Desa di dalam hierarki peraturan perundang-undangan bertolak belakang dengan munculnya regulasi baru mengenai peraturan perundang-undangan.⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU 12/2011) yang mencabut UU 10/2004, justru melemahkan otonomi pemerintah desa dengan menghapus Peraturan Desa dari hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, saat ini produk hukum desa yang diakui eksistensinya sebagaimana diatur pada Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 hanyalah Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat, yang seharusnya berfungsi sebagai peraturan pelaksana atas Peraturan Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 (UU 6/2014) kemudian lahir sebagai payung hukum khusus yang mengatur tentang desa. Undang-undang tersebut memberikan eksistensi Peraturan Desa sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, Peraturan Desa yang dinyatakan kembali sebagai peraturan perundang-undangan dalam UU 6/2014 tentu menimbulkan permasalahan hukum. Jelas terdapat *conflict of norm* atau konflik norma berkaitan dengan posisi Peraturan Desa yang sudah dikeluarkan dari hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Terlebih, UU 12/2011 tidak mengatur Peraturan Desa sebagai jenis peraturan perundang-undangan namun hanya memuat Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat yang seharusnya berfungsi sebagai peraturan pelaksana atas Peraturan Desa.⁶

Diskursus tentang masalah tersebut menghadirkan beberapa pertanyaan yang akan dijawab oleh artikel ini. Pertama, bagaimana kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Kedua, bagaimana formulasi kedudukan peraturan desa ke dalam hierarki peraturan perundang-

2 Secara yuridis-politis, desa sering kali dipandang sebagai suatu pemerintahan terendah di Indonesia atau kesatuan masyarakat hukum yang memiliki identitas, entitas yang berbeda dan memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"* (Malang: Setara Press, 2015): 4. "publisher": "Setara Press", "publisher-place": "Malang", "title": "Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"", "author": [{"family": "Huda", "given": "Ni'matul"}], "issued": {"date-parts": [{"2015"}]}, "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"

3 Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mempertahankan pemerintahan desa bukanlah dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat, melainkan dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintah yang dekat dengan rakyat. Desa sebagai satuan wilayah administratif berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. I Gde Pantja Astawa, *Problematisasi Hukum Otonomi Daerah di Indonesia* (Bandung: Alumi, 2013): 3.

4 Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

5 Melva Fitri Sialagan, Ismail Ismail, dan Zaid Afif, "Analisis Hukum Tentang Penataan Desa Sebagai Wujud Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Desa Dilihat Dari Undang-Undang Desa," *Jurnal Pionir* 6, no. 1 (2020): 15.

6 Desa memiliki otonomi yang disebut dengan otonomi desa. Perlu ditegaskan bahwa otonomi desa bukan diberikan oleh negara, tetapi otonomi desa berasal dari desa itu sendiri. Hal tersebut didasarkan pada sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia di mana desa jauh lebih dulu terbentuk dari pada Negara Republik Indonesia. Tetapi hukum positif Indonesia yang mengatur tentang desa yaitu UU 22/1999 dan UU 6/2014 menekankan bahwa negara memberikan otonomi kepada desa padahal otonomi tersebut memang sudah hidup dalam masyarakat desa bukan diberikan oleh negara. Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia* (Bandar Lampung: PKKPUU Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013): 2.

undangan? Beberapa penelitian telah menganalisis mengenai kedudukan peraturan desa dalam hierarki peraturan perundang-undangan, seperti artikel yang membahas mengenai kedudukan peraturan desa dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan nasional oleh Wijayanto Dkk,⁷ penelitian yang mengkaji mengenai kedudukan dan pengujian konstiusionalitas peraturan desa dalam peraturan perundang-undangan oleh Astomo,⁸ dan kajian tentang penguatan kedudukan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan Indonesia oleh Wardana Dkk.⁹ Namun, belum ada penelitian yang mengkaji formulasi kedudukan peraturan desa di dalam peraturan perundang-undangan secara substantif dan detail. Selain itu, belum ada penelitian yang membahas dan menganalisis bagaimana kedudukan peraturan desa dapat secara pasti diposisikan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, artikel ini disusun dengan menggunakan penelitian hukum normatif doktrinal yang dikolaborasikan dengan metode *Reform Oriented Research* (Penelitian Berorientasi Pembaruan). Metode ini dilakukan untuk mengevaluasi kelayakan aturan yang ada dan merekomendasikan perubahan terhadap aturan yang dianggap perlu.¹⁰ Model ini didasarkan pada metodologi riset reformasi hukum untuk memberikan saran tentang perubahan hukum yang ada.¹¹ Puncaknya, model ini mengarahkan peneliti untuk mengusulkan perubahan pada hukum (reformasi hukum).

B. Pembahasan

B.1 Kedudukan Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan

Setelah berlakunya UU 12/2011, Peraturan Desa tidak lagi menjadi bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana urutan tertinggi hingga terendah dari hierarki perundang-undangan menurut UU 12/2011 meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945); Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut, Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 juga mengatur norma yang seakan melegitimasi peraturan setingkat Desa. Norma tersebut berbunyi “peraturan yang ditetapkan oleh, Kepala Desa,.....”. Apabila yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa (Peraturan Kepala Desa) maka hal ini merupakan suatu norma yang kabur dan merupakan kesesatan berpikir (*logical fallacy*). Hal tersebut disebabkan oleh karena Peraturan Kepala Desa merupakan peraturan pelaksana atau norma jabaran dari Peraturan Desa. Selain itu, bagaimana bisa peraturan pelaksana yang memiliki posisi lebih rendah dari Peraturan Desa diatur dalam UU 12/2011 sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan Peraturan Desa sendiri tidak diatur sama sekali. Namun di sisi lain, Pasal 1 angka 7 UU 6/2014 telah diatur secara tegas bahwa Peraturan Desa merupakan peraturan perundang-undangan.

Frasa “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan” pada Pasal 1 angka 7 UU 6/2014 memberikan legitimasi bahwa Peraturan Desa sebagai suatu norma hukum yang menjadi bagian dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagai suatu sistem, tentunya harus terdiri dari beberapa elemen seperti norma hukum yang tersusun secara hierarkis. Maka, Peraturan Desa dalam hal ini berada

7 Kadek Wijayato, Lusiana Margareth Tijow, dan Fence M. Wantu, “Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional,” *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan* 4, no. 2 (2020): 1.

8 Putera Astomo, “Kedudukan dan Pengujian Konstiusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 1.

9 Dodi Jaya Wardana, “Penguatan Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Justiciabelen* 2, no. 1 (2020): 1.

10 Aan Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, dan Rahmadi Indra Tektone, *Penelitian Hukum Doktrinal* (Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2019.): 34.

11 Ibid.

pada salah satu jenjang norma hukum tersebut. Peraturan Desa sebagai produk hukum pemerintahan desa menjadi suatu norma hukum yang berlaku dan tidak dapat dilepaskan dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹² Kedudukan dan keberlakuan yuridis Peraturan Desa menjadi persoalan ketika konfigurasi peraturan perundang-undangan di Indonesia menghilangkan Peraturan Desa dari hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, guna menyelenggarakan kepentingan pembangunan desa dalam mewujudkan otonomi desa, UU 6/2014 justru mengatur kembali Peraturan Desa sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan.

Pengakuan terhadap produk hukum pemerintahan desa sangat erat kaitannya dengan pengakuan terhadap adanya hak otonomi pada pemerintahan desa. Artinya, jika mendasarkan bahwa secara struktural pemerintahan akan berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkannya,¹³ maka dengan tidak mengakui produk hukum pemerintahan desa sama artinya dengan tidak mengakui eksistensi pemerintahan desa sebagai bagian dari struktural terendah dalam pemerintahan di Indonesia.¹⁴ Pada saat pemerintahan desa diakui oleh UU 32/2004, sedangkan tidak diatur dalam UU 12/2011, maka berarti negara sedang membangun suatu norm less government, yakni suatu pemerintahan yang tidak memiliki norma.¹⁵ Hal tersebut menegaskan betapa pentingnya Peraturan Desa untuk diatur dalam UU 12/2011, terkhusus implikasinya adalah benturan antar peraturan dan pemerintahan tanpa norma.¹⁶

Ketidaksinkronan atau benturan peraturan perundang-undangan (*botsing regeling*) demikian nyata terlihat karena kedudukan otonomi desa yang jelas diatur, kemudian kontradiktif dengan produk hukum dari pemerintahan desa yang otonom tidak diakui eksistensinya secara hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁷ Jika dikaji dalam teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan oleh Hans Kelsen dalam teorinya *The Hierarchy of Law*, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber kepada kaidah yang lebih tinggi.¹⁸ Oleh karenanya, Peraturan Desa merupakan jenjang peraturan terendah yang bersumber pada peraturan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, hingga yang tertinggi adalah UUD NRI 1945.¹⁹

B.2 Formulasi Kedudukan Peraturan Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan

1. Internalisasi Kedudukan Peraturan Desa Ke Dalam Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Penguatan Pemerintahan Desa

Peraturan Desa memiliki pola pikir baru terkait dengan kaidah penyelenggaraan yaitu dengan mengawinkan pendekatan berupa *local self-government* dan “membangun desa” yang bersifat *top down*, dengan *self-governing community* dan “desa membangun” yang bersifat *bottom up*.²⁰ *Local self government*/membangun desa/*top down* mengandung arti adanya serangkaian inisiatif penataan dan pembangunan desa yang berasal dari pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. *Self governing community*/desa

12 Riant Nugroho dan Firre An Suprpto, *Badan Usaha Milik Desa Bagian 2: Pendirian BUMDes* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2021): 144.

13 Ayon Diniyanto, “Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 18.

14 Muhamad Mu’iz Raharjo, *Tata Kelola Pemerintahan Desa* (Jakarta: Bumi Aksara, 2021): 30.

15 Moch. Marsa Taufiqurrohman dkk., “The Use of Necessitas Non Habet Legem and Wederspanningheid in Law Enforcement for Covid-19 Vaccination in Indonesia,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 4 (31 Desember 2021): 477.

16 Risalah Rapat Panitia Khusus DPR RI RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rabu, 26 Januari 2011. Dalam Ni’matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara “Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan”* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014): 387.

17 Ike Wanusmawatie dan Mochamad Chazienul Ulum, *Dinamika Per (desa) an: Isu Strategis dan Rekomendasi Kebijakan* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2021): 50.

18 Ibid: 64.

19 Moch Marsa Taufiqurrohman, Bima Rico Pambudi, dan Mohammad Ircham Maulana. “Recall Election: Mekanisme Demokratisasi Pasca Pemilu.” *Majalah Hukum Nasional* 53, no. 1 (2023): 18.

20 Nata Irawan, *Tata Kelola Pemerintahan Desa* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017): 9-12.

membangun/*bottom up*, mengandung arti bahwa desa dapat berinisiatif memutuskan kegiatan dan anggaran pembangunan.²¹ Berdasarkan penjelasan tersebut, terlihat bahwa grand design kebijakan hukum dalam Peraturan Desa telah menempatkan desa sebagai ujung tombak pemerintahan yang memiliki kedudukan dan kewenangan kuat.

Menurut Kuntowijoyo, terdapat 3 (tiga) paradigma yang berkembang dalam melihat Desa.²² Pertama, paradigma yang melihat masalah pada rakyat itu sendiri. Kedua, paradigma yang melihat kondisi yang menyebabkan tidak adanya kesempatan bagi rakyat. Ketiga, paradigma yang melihat pada struktur dan sistem yang tidak adil. Berdasarkan paradigma yang pertama, yaitu melihat permasalahan Desa berdasarkan pada masalah rakyat itu sendiri, maka dalam Undang-Undang Desa yang ditekankan adalah bagaimana menjadikan pembangunan Peraturan Desa itu dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat.²³

Hal tersebut secara otomatis berimbas kepada semakin pentingnya produk hukum desa dalam mengatur penyelenggaraan teknis pemerintahan desa. Berhasil tidaknya segala tugas dan kewenangan pemerintahan desa antara lain ditentukan melalui kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Desa. Dengan kata lain, eksistensi Peraturan Desa tidak dapat dipandang sebelah mata. Bahkan, Peraturan Desa menjadi instrumen utama untuk menerjemahkan berbagai kebijakan umum dalam undang-undang dan peraturan pemerintah maupun peraturan daerah yang terkait dengan desa.²⁴ Apabila kita mencermati beberapa ketentuan dalam UU 6/2014 dan PP 43/2014, terlihat bahwa Peraturan Desa memiliki peranan yang krusial. Artinya, instrumen Peraturan Desa digunakan untuk mengatur berbagai persoalan atau materi yang bersifat mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Paradigma yang digunakan dalam UU 12/2011 dalam memandang Peraturan Desa sudah tidak dapat dipertahankan lagi. UU 12/2011 memang lahir sebelum disahkannya UU 6/2014,²⁵ sehingga suasana yang meliputi undang-undang tersebut mungkin menganggap kurang pentingnya eksistensi dari Peraturan Desa. Tetapi saat ini kondisinya sudah jauh berubah, Peraturan Desa saat ini telah memberikan penguatan terhadap kelembagaan dan kewenangan desa yang tentunya juga akan berimbas pada peningkatan kedudukan dan peranan peraturan desa sebagai instrumen hukum desa dalam mengatur berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Oleh karena itu, sebagai pembaharuan hukum sudah sepatutnya untuk meninjau kembali UU 12/2011 terkait dengan formulasi kedudukan Peraturan Desa. Penelitian ini menganggap bahwa kedudukan Peraturan Desa perlu dimasukkan dan ditegaskan kembali ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan menempatkan hierarki Peraturan Desa di bawah peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, ketentuan kontroversial dalam Pasal 8 UU 12/2011 mengenai peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa seperti yang telah di bahas di bagian sebelumnya, dapat diakhiri dengan suatu kejelasan.

Menempatkan Peraturan Desa di bawah peraturan daerah berarti menempatkan desa sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Mengutip pendapat Bagir Manan, bahwa semestinya pemerintahan desa menjadi bagian integral pemerintahan daerah. Adanya pandangan tentang pemisahan dipengaruhi oleh pikiran mengenai “mempertahankan keaslian desa” merupakan suatu pendekatan yang keliru.

21 *Ibid.*

22 Selo Soemardjan, “Otonomi Desa: Apa Itu?,” *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* 1, no. 2 (1992): 17.

23 Faiz Albar Nasution dan Zakaria Taher, “Pemberdayaan Pemerintahan Desa dalam Membuat Peraturan Desa di Desa Bandar Khalipah Kabupaten Deli Serdang,” *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Humaniora* 4, no. 2 (2020): 55–60.

24 Utang Rosidin, “Partisipasi Masyarakat Desa dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif,” *Jurnal Bina Mulia Hukum* 4, no. 1 (2019): 11.

25 Moch. Marsa Taufiqurrohman dan Muhamad Ghifari Fardhana Bahar. “Problematisasi Kedudukan, Kepastian, dan Penegakan Hukum Regulasi FIFA di Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 3 (2023): 14.

Berhadapan dengan pandangan pertama di atas, Bagir Manan menafsirkan maksud pembentuk UUD NRI 1945 mempertahankan pemerintahan desa justru bukan dalam semangat agar desa tetap asli menjalankan fungsi pemerintahan tradisional sebagai masyarakat hukum adat.²⁶

Mempertahankan pemerintahan desa dimaksudkan untuk menjamin kehadiran satuan pemerintahan yang dekat dengan rakyat.²⁷ Hal ini sejalan pula dengan pendapat H.A.W. Widjaja, bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terpisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah, dan pemerintahan desa merupakan unit terdepan (ujung tombak) dalam pelayanan kepada masyarakat, dan menjadi tonggak strategis untuk keberhasilan semua program.²⁸

2. Formulasi Materi Muatan Peraturan Desa

a) Materi Muatan

Suatu peraturan perundang-undangan harus berisi materi muatan yang sesuai. UU 12/2011 menganut dalam asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Bab VIII (Pasal 69-70) UU 6/2014 tidak mengatur secara spesifik apa yang menjadi materi muatan setiap jenis Peraturan Desa yang disebut dalam Pasal 69 ayat (1) UU 6/2014. Sementara UU 12/2011 sudah meniadakan Peraturan Desa dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan, meskipun tetap diakui statusnya sebagai peraturan perundang-undangan dengan sebutan Peraturan Kepala Desa.

Pasal 69 ayat (1) UU 6/2014 secara limitatif menyebutkan Peraturan Desa terdiri atas: Peraturan Desa, yaitu peraturan yang dibuat dan disepakati bersama Kepala Desa dan BPD; Peraturan Bersama Kepala Desa, yaitu peraturan bersama Kepala Desa yang dibuat dalam rangka kerja sama antar desa; Peraturan Kepala Desa, yaitu peraturan teknis pelaksanaan Peraturan Desa yang dibuat oleh Kepala Desa.

UU 6/2014 tidak merinci apa saja yang akan diatur dalam Peraturan Desa. UU 6/2014 ini hanya menyebutkan penetapannya dilakukan oleh Kepala Desa dan BPD. Mengenai materi muatan, Pasal 69 ayat (4) UU 6/2014 menyebutkan materi tentang APBD, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa. Jika dirujuk pada konstruksi yang dibangun Pasal 13 UU 10/2004, materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁹ Hal ini berarti materi muatan disesuaikan dengan urusan desa yang bermula dari kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU 6/2014.

Batasan-batasan residu apa yang menjadi kewenangan desa? Sebab hampir semua urusan sudah diatur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 69 ayat (4) UU 6/2014 misalnya, menyebut tata ruang sebagai materi yang bisa diatur dalam Peraturan Desa. Bukankah sudah ada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022? Menjadi pertanyaan kembali yaitu bagian mana dari tata ruang yang bisa diatur oleh Peraturan Desa? Jawaban atas pertanyaan ini mungkin akan menjadi isu krusial dalam implementasi UU 6/2014.

UU 6/2014 melanjutkan tradisi bahwa urusan-urusan yang konkuren juga memiliki risiko. Risiko tersebut berupa pembagian urusan yang menjadi tidak jelas. Sehingga jika nantinya ide tersebut ditetapkan, maka setidaknya pemerintah itu wajib membuat peraturan pemerintah yang tegas dalam

26 Riant Nugroho dan Firre An Suprpto, *Kepemimpinan Pemerintah Desa Bagian 1: Konsep Dasar* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2021): 21.

27 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Menurut UUD 1945* (Bandung: Sinar Harapan, 1994): 158-159.

28 HAW. Widjaja, *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh* (Jakarta: Rajawali Press, 2003): 4.

29 Natabaya H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, 2006): 180.

membagi sub urusan. Jawaban atas pernyataan tersebut sebenarnya sangat bergantung pada pembatasan yang dibuat oleh Bupati melalui Peraturan Bupati tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Pada prinsipnya, desa tidak diperbolehkan mengatur dan mengurus urusan masyarakat yang tidak masuk dalam kewenangan desa.

b) Proses Pembentukan dan Pembatalan Peraturan Desa

Isu krusial kedua sehubungan dengan Peraturan Desa adalah bagaimana proses pembentukan dan pembatalannya. Sebagai peraturan, Peraturan Desa harus dibentuk melalui mekanisme yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Rujukan utama pembentukan peraturan perundang-undangan adalah UU 12/2011.³⁰ Mengenai lembaga pembentuk, UU 6/2014 telah menegaskan bahwa Peraturan Desa ditetapkan Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Tentang siapa yang mengusulkan, UU 6/2014 menganut prinsip yang sama dengan pembentukan Undang-Undang, boleh dari Kepala Desa (Pasal 26 ayat 3 huruf b), boleh juga diajukan oleh BPD (Pasal 62 huruf a). Jika dalam UU 12/2011 istilah 'persetujuan bersama', UU 6/2014 menggunakan istilah 'disepakati bersama'.³¹

Dalam proses pembentukan, masyarakat diberikan hak untuk berpartisipasi. Beban utama pembentukan Peraturan Desa tetap ada di tangan Kepala Desa (*executive heavy*) seperti terlihat dari sebutan Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa (Pasal 69 ayat 1), dan tidak disebut Peraturan BPD. Isu paling krusial dalam pembentukan Peraturan Desa sebagaimana terlihat dari proses pembentukan UU 6/2014 adalah sumber daya manusia, dalam arti kemampuan pemerintah desa dan BPD dalam proses penyusunan.³²

Jalan keluar yang diberikan oleh undang-undang adalah fasilitasi penyusunan oleh pejabat yang lebih tinggi. Pasal 69 ayat (4) UU 6/2014 memberikan wewenang kepada Bupati/Walikota melakukan 'evaluasi', sedangkan Pasal 84 ayat (4) PP 43/2014 memberi hak 'pengawasan dan pembinaan' Peraturan Desa kepada Bupati/Walikota, dan Pasal 154 PP 43/2014 memberikan tugas kepada camat untuk 'fasilitasi penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa'. Sedangkan Pasal 88 PP 43/2014 menyebutkan pedoman teknis mengenai peraturan di desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Mengenai fasilitasi pembuatan Peraturan Desa, fasilitasi pemerintah kabupaten terhadap penyusunan peraturan desa sangat diperlukan untuk mempermudah dan membangun kapasitas pemerintah desa atau menyusun Peraturan Desa yang baik. Pengawasan (supervisi) kabupaten terhadap peraturan desa sangat diperlukan agar Peraturan Desa tetap berjalan sesuai dengan norma-norma hukum, yakni tidak menyimpang dari peraturan di atasnya dan tidak merugikan kepentingan umum.³³

Partisipasi publik juga menjadi suatu keniscayaan. Partisipasi publik merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, sekaligus penerapan prinsip transparansi pembuatan kebijakan.³⁴ Dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik bersifat wajib meskipun implikasinya tak selalu berimbas pada pembatalan peraturan. UU 6/2014 mengatur tentang konsultasi dan pemberian masukan dalam proses legislasi peraturan di tingkat desa. Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD.

30 Gea, "Kedudukan Peraturan Desa dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (Medan, Universitas HKBP Nommensen, 2018): 11.

31 Erga Yuhandra, "Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi (Sebuah Telaah Sosiologis Proses Pembentukan Perdes di Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan)," *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2016): 61.

32 Elisabeth Lenny Marit dkk., *Pengantar Otonomi Daerah dan Desa* (Medan: Yayasan Kita Menulis, 2021): 21.

33 Lia Sartika Putri, "Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa (Village Authority and The Issuance of Village Regulation)," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (2018): 161.

34 Moch. Marsa Taufiqurrohman, Zaki Priambudi, dan Avina Nakita Octavia, "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 2.

Dalam proses pembuatan Peraturan Desa, UU 6/2014 menyebutkan kewajiban mengonsultasikan rancangannya kepada masyarakat desa. Pada saat konsultasi rancangan itu, masyarakat desa berhak memberikan masukan.³⁵ Selain itu, yang tidak kalah pentingnya dengan menempatkan desa sebagai entitas subyek dari tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan.³⁶ Maka konsekuensi logis regulasi tentang desa juga harus memosisikan masyarakat desa sebagai subyek.

Konsultasi publik dilakukan di tiap desa dengan mengundang masyarakat pada umumnya. Proses konsultasi publik dimulai dari tingkat dusun-dusun untuk memperoleh saran, masukan dan tanggapan.³⁷ Setelah itu direvisi kembali sesuai masukan tiap dusun sebagai bahan konsultasi publik tingkat desa. Apabila dalam konsultasi tingkat desa, seluruh masyarakat yang mengikuti kegiatan konsultasi telah merasa cukup puas, maka rancangan peraturan desa dianggap telah final dan siap melangkah ke tahap sosialisasi.³⁸

Mengingat pentingnya peran Musyawarah Desa dalam penyusunan Peraturan Desa isu-isu strategis, maka mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat perlu dijabarkan lebih jauh agar memenuhi sejumlah kaidah, misalnya masyarakat sudah mendapatkan informasi yang cukup mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa; setiap warga telah mendapatkan perlakuan yang sama dan adil baik untuk tampil mewakili unsur-unsur masyarakat maupun untuk menyampaikan aspirasinya melalui para wakil terpilih;³⁹ dan setiap warga bebas dari intimidasi dan tekanan dalam menyampaikan pendapat, baik sebelum proses maupun selama dan setelah proses musyawarah desa berlangsung.⁴⁰

c) Pengujian Peraturan Desa

Pasal 69 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU 6/2014 telah menegaskan bahwa Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Atas dasar pelanggaran prinsip ini, siapa pun pihak yang dirugikan bisa mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Desa. Persoalannya, apakah dimungkinkan mengajukan hak uji materiil dan formil terhadap Peraturan Desa? Jimly Asshiddiqie mengkritik pencantuman Peraturan Desa sebagai Peraturan Daerah dalam UU 10/2004. Jimly Asshiddiqie menganggap bahwa dengan memasukkan Peraturan Desa atau peraturan lain yang setingkat dengan Peraturan Desa ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan.⁴¹ UU 10/2004 memperlakukan Peraturan Desa sebagai peraturan yang sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat dan tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Oleh karena itu, pengujian undang-undang dan peraturan daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparsial sebagai pihak ketiga. Menghubungkan alur berpikir UU 10/2004 dengan UU 6/2014, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Desa masuk kategori peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sehingga yang berwenang mengujinya adalah Mahkamah Agung (MA).⁴²

35 Ali Fauzan, "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Terkait Dengan Peran BPD Dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa di Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes" (Universitas Diponegoro, 2010): 11.

36 Muhammad Syirazi Neyasyah, "Keberlakuan Yuridis Peraturan Desa dalam Perspektif Asas Formal Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *University of Bengkulu Law Journal* 4, no. 1 (2019): 19.

37 Hariawan Bihamding, *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Desa* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), 18.

38 *Ibid.*: 45.

39 Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus Jayus, dan A'an Efendi, "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2022): 564.

40 Deni Jaya Saputra, "Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-undangan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Eksekusi* 2, no. 1 (2020): 1.

41 Elisabeth Lenny Marit dkk., *Pengantar Otonomi Daerah dan Desa* (Medan: Yayasan Kita Menulis, 2021): 98.

42 UUD NRI 1945 dan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman memberikan wewenang kepada MA untuk menguji semua jenis peraturan di bawah Undang-Undang. Secara sederhana, termasuk di sini peraturan desa. Jika ada warga atau pihak ketiga yang keberatan atas Peraturan Desa, ia bisa mengajukan hak uji materiil ke MA. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019): 46.

Lebih lanjut, jika Peraturan Desa menjadi obyek *judicial review* di MA, maka tak mungkin bagi MA menjalankan tugasnya dengan baik, karena jumlah desa mencapai ratusan ribu. Dalam hal ini metode *executive preview*, atau kontrol oleh lembaga atasan, dapat menjadi alternatif lain di samping pengujian pada MA. Gagasan *executive preview* kemudian tercermin dalam Pasal 69 ayat (4) sampai ayat (8) UU 6/2014, berupa evaluasi oleh Bupati/Walikota, tetapi terbatas pada rancangan Peraturan Desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa. Sehingga terhadap peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa diberikan kewenangan pembatalan kepada Bupati/Walikota (Pasal 87 PP 43/2014).⁴³

Dengan demikian, Bupati/Walikota bukan saja punya kewenangan *preview* (preventif), tetapi juga kewenangan *review* (represif) dalam rangka pembinaan dan pengawasan. Parameter yang digunakan untuk membatalkan adalah bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tanpa batasan yang jelas, makna kepentingan umum seperti apa yang dimaksud bisa menjadi dasar yang memicu perbedaan tafsir di lapangan.⁴⁴

d) Pembinaan dan Pengawasan Desa

Apabila nantinya Peraturan Desa secara legitimatif diberikan posisi kembali di dalam peraturan perundang-undangan, itu artinya terdapat kekuatan lebih dari aspek hukum yang ada di dalam peraturan desa itu sendiri. Oleh karena itu, sebagai sebuah sub sistem pemerintahan yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan desa, maka diperlukan pembinaan dan pengawasan lebih terhadapnya.⁴⁵

Berbicara tentang otonomi daerah dan Desa, maka perlu mempertimbangkan desentralisasi sebagai Asas utama. Asas untuk menopang otonomi daerah tentu sudah final, yakni menggunakan Asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Asas desentralisasi terutama diberikan kepada kabupaten/kota mengingat daerah ini menjadi titik berat otonomi, sedangkan Asas dekonsentrasi terutama diberikan kepada provinsi mengingat gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang berada di daerah.⁴⁶ Asas tugas pembantuan (delegasi) diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kepada Desa. Tetapi perspektif dan asas-asas itu tidak bisa cukup dan sempurna untuk menempatkan posisi dan peran Desa, karena Desa mempunyai otonomi asli dengan basis hak-hak bawaan (asal-usul). Oleh karena itu harus ada dua Asas utama yang digunakan untuk mendasari otonomi pemerintahan Desa, yakni Asas Rekognisi dan Asas Subsidiaritas.⁴⁷

Asas rekognisi atau pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Pasal 18 UUD NRI 1945 misalnya, menekankan perspektif rekognisi ini, yakni mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa dan sejumlah 250 (dua ratus lima puluh) kesatuan masyarakat hukum yang memiliki beragam nama dan susunan aslinya.⁴⁸ Asas subsidiaritas, yakni lokalisasi kewenangan di Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas, urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan Desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal. Masyarakat adat di Indonesia sebenarnya mempunyai pengalaman panjang dalam praktik subsidiaritas itu.⁴⁹ Mekanisme subsidiaritas ini hampir sama dengan mekanisme peradilan modern di Indonesia, yakni dimulai dari pengadilan negeri (di level kabupaten/kota), jika tidak selesai baru dibawa

43 Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Eksistensi Peraturan Perundang-undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional RI, 2010): 11.

44 Frans Husken, *Masyarakat Desa dalam Perubahan Sosial di Jawa tahun 1830-1980* (Jakarta: Dramedia Widiasarana Indonesia, 1998): 78.

45 Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2022): 27.

46 Zakaria, *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*: 16.

47 Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya 1: Batas-Batas Pembaratan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1996): 167.

48 Muhamad Mu'iz Raharjo, *Pengelolaan Dana Desa* (Bumi Aksara, 2021):19.

49 Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *Jurnal Politik Profetik* 1, no. 1 (2013): 16.

naik ke level pengadilan tinggi (provinsi) dan terakhir berada di level kasasi MA.⁵⁰

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pengaturan ini akan dititik beratkan pada peran masing-masing susunan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan Desa khususnya terhadap pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Desa.⁵¹ Sebagaimana telah ditetapkan dalam PP No. 72/2005, pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan kewajiban pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Pembinaan dapat berbentuk penyusunan regulasi, standar, panduan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, asistensi teknis dan lain-lain. Sedangkan pengawasan dilakukan secara preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, termasuk monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipatif di tingkat Desa.⁵²

C. Penutup

UU 12/2011 tidak memberikan kedudukan legitimatif terhadap Peraturan Desa, meskipun Pasal 8 ayat (1) seakan-akan mencantumkan posisinya. Pasal 1 angka 7 UU 6/2014 secara tegas menyatakan bahwa Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Ketentuan ini memberikan legitimasi bahwa Peraturan Desa merupakan norma hukum yang menjadi bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan Indonesia yang tersusun secara hierarkis.

Upaya melegitimasi dan menginternalisasikan Peraturan Desa ke dalam sistem peraturan perundang-undangan memerlukan pemenuhan syarat dan kesesuaian asas sebagaimana diatur dalam UU 12/2011. Komponen-komponen yang harus dipenuhi meliputi: materi muatan; proses pembentukan dan pembatalan; pengujian Peraturan Desa; serta pembinaan dan pengawasan desa.

Beberapa rekomendasi strategis diperlukan untuk memperkuat legitimasi Peraturan Desa. Pertama, mengintegrasikan Peraturan Desa secara eksplisit ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedua, merevitalisasi kewenangan lembaga-lembaga pemerintahan desa. Ketiga, membentuk peraturan operasional dalam undang-undang dan peraturan turunannya sebagai pedoman pembentukan Peraturan Desa. Keempat, melakukan penelitian lanjutan untuk memperkuat argumentasi legitimasi Peraturan Desa dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia.

50 Nyimas Latifah Letty Aziz, "Otonomi desa dan efektivitas dana desa," *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2 (2016): 193.

51 Rizki Putra, Moch. Marsa Taufiqurrohman, dan Bima Rico Pambudi, "Governing The Ombudsman As An Independent State Institution In The Constitution: An Attempt To Strengthen Public Service Supervision In Indonesia". *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan* 1, no (2) (2022): 15.

52 Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas dan Walid Mustafa Sembiring, "Peran BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa," *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 4, no. 2 (2016): 159.

DAFTAR PUSTAKA

- Aan Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, dan Rahmadi Indra Tektana. 2019. *Penelitian Hukum Doktrinal*. Yogyakarta: LaksBang Justitia.
- Ani Sri Rahayu. 2022. *Pengantar Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ayon Diniyanto. 2022. "Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2010. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Eksistensi Peraturan Perundang-undangan di Luar Hierarki Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional RI.
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Menurut UUD 1945*. Bandung: Sinar Harapan.
- Deni Jaya Saputra. 2020. "Kedudukan Peraturan Desa Dalam Hierarki Perundang-undangan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011." *Eksekusi* 2, no. 1.
- Denys Lombard. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya 1: Batas-Batas Pembaratan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dodi Jaya Wardana. 2020. "Penguatan Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Justiciabelen* 2, no. 1.
- Elisabeth Lenny Marit dkk. 2021. *Pengantar Otonomi Daerah dan Desa*. Medan: Yayasan Kita Menulis.
- Erga Yuhandra. 2016. "Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi (Sebuah Telaah Sosiologis Proses Pembentukan Perdes di Desa Karamatwangi Kec. Garawangi Kab. Kuningan)." *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2.
- Faiz Albar Nasution dan Zakaria Taher. 2020. "Pemberdayaan Pemerintahan Desa dalam Membuat Peraturan Desa di Desa Bandar Khalipah Kabupaten Deli Serdang." *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Humaniora* 4, no. 2.
- Frans Husken. 1998, *Masyarakat Desa dalam Perubahan Sosial di Jawa tahun 1830-1980*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hariawan Bihamding. 2019. *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Desa*. Yogyakarta: Deepublish.
- HAW. Widjaja. 2003. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat, dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Press.
- I Gde Pantja Astawa. 2013. *Problematisasi Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumnus.
- Ike Wanusmawatie dan Mochamad Chazienul Ulum. 2021. *Dinamika Per (desa) an: Isu Strategis dan Rekomendasi Kebijakan*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2019. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kadek Wijayato, Lusiana Margareth Tijow, dan Fence M. Wantu. 2020. "Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Nasional." *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan* 4, no. 2.
- Lia Sartika Putri. 2018. "Kewenangan Desa dan Penetapan Peraturan Desa (Village Authority and The Issuance of Village Regulation)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2.
- Melva Fitri Sialagan, Ismail Ismail, dan Zaid Afif. 2020. "Analisis Hukum Tentang Penataan Desa Sebagai Wujud Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Desa Dilihat Dari Undang-Undang Desa." *Jurnal Pionir* 6, no. 1.

- Moch Marsa Taufiqurrohman, Bima Rico Pambudi, dan Mohammad Ircham Maulana. 2023. "Recall Election: Mekanisme Demokratisasi Pasca Pemilu." *Majalah Hukum Nasional* 53, no. 1.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman dkk. 2021. "The Use of Necessitas Non Habet Legem and Wederspanningheid in Law Enforcement for Covid-19 Vaccination in Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 4.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman dan Muhamad Ghifari Fardhana Bahar. 2023. "Problematisasi Kedudukan, Kepastian, dan Penegakan Hukum Regulasi FIFA di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no.3.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus Jayus, dan A'an Efendi. 2022. "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 30.
- Moch. Marsa Taufiqurrohman, Zaki Priambudi, dan Avina Nakita Octavia. 2021. "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1.
- Moh. Fadi, Jazim Hamidi, dan Mustafa Lutfi. 2011. *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to Good Village Governance)*. Malang: UB Press.
- Muhamad Mu'iz Raharjo. 2021. *Kepemimpinan Kepala Desa*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Muhammad Syirazi Neyasyah. 2019. "Keberlakuan Yuridis Peraturan Desa dalam Perspektif Asas Formal Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *University of Bengkulu Law Journal* 4, no. 1.
- Nata Irawan. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Natabaya H.A.S. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.
- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa "Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*. Malang: Setara Press.
- Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara "Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan"*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Nyimas Latifah Letty Aziz. 2016. "Otonomi desa dan efektivitas dana desa." *Jurnal Penelitian Politik* 13, no. 2.
- Putera Astomo. 2018. "Kedudukan dan Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Desa dalam Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2.
- R. Yando Zakaria. 2000. *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.
- Riant Nugroho dan Firre An Suprpto. 2021. *Badan Usaha Milik Desa Bagian 2: Pendirian BUMDes*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Rizki Putra, Moch. Marsa Taufiqurrohman, dan Bima Rico Pambudi. 2022. "Governing The Ombudsman As An Independent State Institution In The Constitution: An Attempt To Strengthen Public Service Supervision In Indonesia". *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan* 1, no. 2.
- Rudy. 2013. *Konstitusionalisme Indonesia*. Bandar Lampung: PKKPUU Fakultas Hukum Universitas Lampung.

- Sakinah Nadir. 1992. "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *Jurnal Politik Profetik* 1, no. 1 (2013).
- Selo Soemardjan, "Otonomi Desa: Apa Itu?" *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* 1, no. 2.
- Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas dan Walid Mustafa Sembiring. 2016. "Peran BPD dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa." *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 4, no. 2.
- Utang Rosidin. 2019. "Partisipasi Masyarakat Desa dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa yang Aspiratif." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 4, no. 1.
- Wing Hong Chui dan Mike McConville. 2007. *Research Methods for Law*, vol. 104. Edinburgh: University Press Edinburgh.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Minuman Tradisional Sopi Yang Ideal Di Maluku

Zacilasi Wasia

Universitas Gadjah Mada

Email: zacilasiwasia@gmail.com

Naskah diterima: 03/03/2025, direvisi: 06/12/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The legal vacuum regarding the Regional Regulation on Traditional Drinks (Sopi) in Maluku is an interesting object of study to be carried out. The formulation of the problem in this study is: 1) What is the urgency of forming a Regional Regulation on Traditional Drinks (Sopi) in Maluku? 2) What is the Legal Policy for forming an ideal Regional Regulation related to Traditional Drinks (Sopi)? The results are that the Regional Regulation on Sopi is urgent to guarantee legal certainty, strengthen traditional and customary values, guarantee security and order, help the community's economy, create job opportunities, and serve as an instrument of sustainability for the younger generation. The regulations referred to in this case are Regional Regulations. The Regulation must reflect aspects of certainty, justice, and benefit so that the community can accept it. The ideal legal policy to form a Regional Regulation related to traditional drinks (Sopi) in Maluku must accommodate several things, namely Recognition of traditions and culture in Maluku, Regulating Production, Distribution, and Supervision, Public Security and Health, Empowering the Local Economy through PAD and other Cooperation, Counseling to the Community, Regulating Conflict Resolution and Sanctions if there is Sopi Abuse, Involving the Community in the formation of Regional Regulations.

Keywords: Legal Politics, Regional Regulations, Traditional Drinks, Sopi

ABSTRAK

Kekosongan hukum mengenai Perda tentang Minuman Tradisional (Sopi) di Maluku menjadi objek kajian yang menarik untuk dilakukan Rumusan masalah dalam penelitian ini yakni 1) Apa urgensi pembentukan Perda tentang minuman tradisional (sopi) di Maluku? 2) Bagaimana Politik Hukum pembentukan Perda yang ideal terkait Minuman Tradisional (sopi)? Hasil yang didapat, yakni Perda tentang Sopi, adalah hal yang urgen demi menjamin kepastian hukum, memperkuat nilai-nilai tradisi dan adat istiadat, menjamin keamanan dan ketertiban, membantu perekonomian masyarakat, menciptakan peluang lapangan pekerjaan, serta menjadi instrumen keberlanjutan bagi generasi muda. Peraturan yang dimaksud dalam hal ini yakni Peraturan Daerah (Perda). Perda tersebut harus mencerminkan aspek kepastian, keadilan dan kemanfaatan agar dapat diterima oleh masyarakat. Politik hukum yang ideal untuk membentuk Perda terkait minuman tradisional (sopi) di Maluku harus mengakomodasi beberapa, yakni pengakuan terhadap tradisi dan budaya yang ada di Maluku, mengatur terkait produksi, distribusi, dan pengawasan, keamanan dan kesehatan masyarakat, pemberdayaan ekonomi lokal melalui PAD dan kerja sama lainnya, penyuluhan kepada masyarakat, mengatur penyelesaian konflik dan sanksi apabila terdapat penyalahgunaan sopi, melibatkan masyarakat dalam pembentukan Perda.

Kata Kunci: Politik Hukum, Perda, Minuman Tradisional, Sopi

A. Pendahuluan

Sopi ialah minuman tradisional beralkohol yang diproduksi melalui cara tradisional dan diwariskan turun-temurun. Sopi dapat ditemukan di beberapa tempat seperti Sulawesi Utara, NTT, Bali, dan Maluku. Sopi diproduksi dari pohon aren/enau, kemudian difermentasi menjadi minuman tradisional (sopi). Sopi telah ada sejak dahulu, diwariskan turun-temurun hingga sekarang. Dilansir dari budaya Indonesia, Sopi atau dalam Bahasa Belanda “Zoopje (alkohol cair)” adalah minuman tradisional khas Maluku yang mengandung Alkohol.¹ Minuman Sopi dikonsumsi hanya pada saat-saat tertentu ketika melakukan acara-acara adat seperti duduk adat, kawin adat, dan beberapa acara sakral adat lainnya. Akan tetapi, di sisi lain, Minuman Sopi sering dikonsumsi berlebihan dalam kehidupan sehari-hari sehingga berdampak buruk kepada masyarakat dan juga kepada kondisi sosial masyarakat. Bahkan, pada beberapa kasus, konsumsi Sopi berlebihan ini menyebabkan konflik antarwarga.

1 Megaarsitah, “Sopi Maluku,” budaya-indonesia.org, 2018, <https://budaya-indonesia.org/Sopi-Maluku/>. Diakses 14 April 2026.

Sopi dapat dikatakan sebagai minuman Beralkohol Tradisional. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2013 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol (selanjutnya disingkat PP Nomor 74 Tahun 2013) dijelaskan bahwa "*Minuman Beralkohol Tradisional adalah Minuman Beralkohol yang dibuat secara tradisional dan turun temurun yang dikemas secara sederhana dan pembuatannya dilakukan sewaktu-waktu, serta dipergunakan untuk kebutuhan adat istiadat atau upacara keagamaan*". Proses pembuatan sopi masih dilakukan dengan cara-cara tradisional yang diwariskan secara turun-temurun berdasarkan pengetahuan tradisional. Pengolahan Sopi mengandalkan kekuatan manusia untuk seperti memanjat pohon nira, mengambil airnya, hingga melakukan proses fermentasi untuk mendapat sopi. Karena selalu mengandalkan kekuatan manusia, biasanya proses produksi sopi berlangsung dalam jangka waktu tertentu dan tidak setiap harinya seperti yang diproduksi oleh mesin pabrik. Pada umumnya sopi hanya dikonsumsi pada acara adat istiadat tertentu seperti pertunangan, prosesi adat (duduk adat) serta kebiasaan-kebiasaan tradisional lainnya. Pada konteks sekarang, Sopi tidak hanya dikonsumsi pada saat acara adat istiadat atau keagamaan, tetapi juga dikonsumsi sehari-hari. Perkembangan perilaku konsumtif inilah yang membuat Sopi kadang dicap sebagai minuman yang negatif (layaknya alkohol pada umumnya).

Selanjutnya pada Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 74 tahun 2013 mengatur terkait dengan penggolongan minuman beralkohol yakni "*Minuman Beralkohol golongan A adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar sampai dengan 5% (lima persen); b. Minuman Beralkohol golongan B adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20% (dua puluh persen); dan c. Minuman Beralkohol golongan C adalah minuman yang mengandung etil alkohol atau etanol (C₂H₅OH) dengan kadar lebih dari 20% (dua puluh persen) sampai dengan 55% (lima puluh lima persen.*" Kadar alkohol yang terkandung dalam Sopi berkisar 40-70%, tergantung dari cara dan lama fermentasi.² Hasil fermentasi pertama biasanya menghasilkan kadar alkohol yang normal, tetapi akan bertambah apabila terus dilakukan fermentasi kedua dan seterusnya. Sopi merupakan hasil fermentasi pertama setelah air dari nira dipanaskan dalam suhu tertentu.³ Berpatokan pada penjelasan tersebut dan PP Nomor 74 tahun 2013, dapat dikatakan bahwa Sopi merupakan minuman tradisional golongan C.

Meskipun bagi masyarakat Sopi memiliki nilai ekonomis dan warisan budaya yang ada sejak dahulu akan tetapi pada sisi lain pemerintah masih enggan untuk melakukan proses legislasi sopi. Seperti yang pernah disampaikan oleh Gubernur Maluku periode 2019-2024, Murad Ismail kepada Antara (seperti dilansir dari Kompas) menyatakan bahwa "saya dalam kapasitas sebagai kepala daerah tidak menginginkan adanya legalisasi sopi, karena Maluku ini berbeda dengan daerah lain. Jadi, jangan ada lagi yang menyuarakan legalisasi sopi".⁴ Lebih lanjut pemerintah menjelaskan bahwa "Maluku tidak dapat disamakan dengan Sulawesi, NTT dan Bali. Harus diingatkan bahwa Maluku adalah laboratorium perdamaian di Tanah Air dengan kerukunan antar-umat beragama yang terjalin harmonis. Itu merupakan warisan leluhur, sehingga perdamaian harus berlanjut".⁵ Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah khawatir dengan adanya legislasi Sopi justru akan mengganggu kohesi sosial di antara masyarakat Maluku.⁶

2 Mozes S. Y. Radiena and Maria A. Leha, "Pengolahan Minuman Sopi Menjadi Minuman Anggur," *Majalah Biam* 11, no. 17–25 (2015): hlm. 18.

3 Pengetahuan ini didapat berdasarkan pengalaman penulis ketika memproduksi Sopi.

4 Robertus Belarminus, "Gubernur Maluku Tolak Minuman Tradisional Sopi Di Legalkan," *Kompas.com*, 2019, <https://regional.kompas.com/read/2019/06/28/13411361/gubernur-maluku-tolak-minuman-tradisional-sopi-dilegalkan>. Diakses pada 13 April 2026.

5 *Ibid.*

6 Dragolov, dkk yang dikutip dalam Kristina dkk menjelaskan bahwa "*Social cohesion refers to relations between societal units, including individuals, groups, associations and territorial units, and it characterises how members of a community live together*" baca lebih lanjut dalam Kristina Jadranović et al., "Dynamics of Social Cohesion in Post-Conflict Mosul: Group Perspectives, Challenges and Facilitators," *Journal of Community & Applied Social Psychology* 35, no. 5 (2025): 1, <https://doi.org/10.1002/casp.70155>.

Terkait dengan fakta di lapangan, Terdapat beberapa peristiwa yang menjadi landasan penulis untuk melakukan penelitian ini. Diantaranya, pada tanggal 21 Januari 2025, Polresta P. Ambon dan P.P, Lease mengamankan 500 Liter Sopi dalam razia miras berdasarkan Surat Perintah Tugas Nomor Sprin/13/1/2025/POLSEK BAGUALA sebagai upaya menekan peredaran miras ilegal yang menjadi salah satu pemicu tindak kriminal di masyarakat.⁷ Hal serupa juga dilakukan oleh Polsek Tanimbar selatan yang berhasil mengamankan ratusan liter miras pada tanggal 27 Februari 2025 dengan keterangan bahwa peredaran miras dapat berdampak kepada Kamtibmas bahkan tindak pidana karena sejak bulan Januari 2025 sudah terdapat 6 tindak pidana yang mana pemicunya yakni karena konsumsi miras.⁸

Grantino dan Wilaon M A Therik yang pernah melakukan penelitian tentang "*Sopi Maluku Diantara Cultural Capital Dan Market Sphere*", menyimpulkan dalam penelitian mereka bahwa masyarakat selalu berharap kepada pemerintah untuk membentuk regulasi tentang Sopi sehingga mampu melindungi masyarakat dari permasalahan di kemudian hari. Sopi secara *Market Sphere* tidak mampu diregulasikan oleh pemerintah daerah, padahal secara *cultural capital* keberadaan sopi sudah di akui sejak dahulu hingga sekarang. Konsekuensinya, produsen sopi terabaikan dan harus siap menanggung risiko kerugian jika terkena razia⁹

Penjelasan di atas memberikan makna bahwa meskipun minuman tradisional dominan dipandang negatif, akan tetapi pada faktanya masyarakat juga mengharapkan adanya legalisasi sopi baik untuk kepentingan budaya yang telah turun temurun maupun untuk kepentingan ekonomis.¹⁰

Beberapa daerah di Indonesia bahkan sudah melegalisasi minuman tradisional. Di Bali, telah ada regulasi yang secara jelas mengatur terkait dengan arak bali (minuman tradisional).¹¹ Peraturan Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Kelola Minuman Fermentasi dan/atau Destilasi Khas Bali yang memberikan penguatan dan pemberdayaan perajin bahan baku minuman fermentasi dan /atau destilasi khas Bali. Dengan adanya peraturan ini, masyarakat bali dapat memanfaatkan arak bali untuk memperoleh pendapatan ekonomi. Contoh seperti Bali ini yang harus dijadikan sebagai patokan bagi daerah-daerah lain, termasuk Maluku dengan Sopi. Untuk mewujudkan hal tersebut, tantangan besar yang akan dihadapi dalam proses legalisasi sopi ialah bagaimana dengan memanfaatkan instrumen "politik hukum" untuk membuat produk hukum yang ideal dan mampu mengakomodir aspirasi masyarakat. Untuk mendukung proses legalisasi minuman tradisional (sopi) di Maluku, maka perlu diadakan kajian yang komprehensif sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penulis mengangkat topik penelitian "Politik Hukum Pembentukan Perda tentang Minuman Tradisional (Sopi) yang Ideal di Maluku" dengan harapan agar penelitian ini dapat memberikan kontribusi akademis bagi seluruh pemerintah daerah (DPRD & Kepala Daerah) yang ada di Maluku mengenai arah kebijakan yang ideal ketika membentuk Perda tentang Sopi.

7 Polresta Ambon, "Polsek Baguala Amankan 500 Liter Sopi Dalam Razia Miras," *tribatanews*, Polda Maluku, 2025, <https://tribatanews.maluku.polri.go.id/informasi/berita/baca/polsek-baguala-amankan-500-liter-sopi-dalam-razia-miras>. Diakses 13 April 2026.

8 Polres Tanimbar, "Polsek Tanimbar Selatan Berhasil Mengamankan Ratusan Liter Miras," *tribatanews*, Polda Maluku, 2025, <https://tribatanews.maluku.polri.go.id/informasi/berita/baca/polsek-tanimbar-selatan-berhasil-mengamankan-ratusan-liter-miras>. Diakses 14 April 2026.

9 Grantino Milando Pattiruhu and Wilson M.A. Therik, "Sopi Maluku Diantara Cultural Capital Dan Market Sphere," *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial* 6, no. 2 (2020): 104, <https://doi.org/10.23887/jiis.v6i2.28175>.

10 Salah satu wawancara yang pernah dilakukan oleh Grantino dan Wilaon M A Therik kepada salah seorang pembuat sopi mengatakan bahwa: "Beta ni hidop dar Sopi. Beta pung orang tatua dolo-dolo tifar Sopi par katong ade kaka bisa sekolah. Makanya coba lia beta pung sekeliling rumah ni banya deng pohong mayang karena beta piara ini pohong. Ini merupakan berkat yang Tuhan kasi dar dolo sampe sakarang ini par katong. Kaong musti jaga akang. Beta pung hidop rang basudara tetap terjaga. Katong selalu kumpul orang basudara dan di situ katong minong Sopi lalu katong carita kahidopang pung bae-bae" (saya ini hidup dari sopi. Saya punya leluhur dari dulu produksi sopi demi untuk menyekolahkan adik dan kaka. Untuk itu kalau lihat sekeliling rumah saya, banyak pohon mayang. Pohon ini merupakan berkat yang Tuhan berikan sejak dahulu sampai sekarang untuk kita. Kita harus menjaganya (pohon mayang). Hidup bersaudara kita selalu terjaga. Kita selalu kumpul di bawah pohon mayang sambil bercerita tentang kehidupan persaudaraan). Baca lebih lanjut dalam "Pattiruhu and Therik. *Op.Cit*, hal. 107-108.

11 KORANJURI, "5 Provinsi Di Indonesia Ini Legal Produksi Mikol Tradisional," *Koranjuri.com*, 2021, <https://koranjuri.com/5-provinsi-di-indonesia-ini-legal-produksi-mikol-tradisional/>. Diakses pada 13 April 2026.

Penelitian di bidang hukum, khususnya terkait dengan Politik Hukum Pembentukan Perda yang ideal tentang minuman tradisional, sejauh ini masih sangat minim. Penelitian-penelitian terdahulu yang membahas terkait dengan sopi terbatas pada kajian hukum pidana dan aspek ekonomis. Laga, Lewerissa, dan Tuhumury¹² dalam tulisannya menyimpulkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap penjual minuman beralkohol masih sangat lemah dan hanya barang bukti yang dapat disita. Oleh karena itu, diperlukan regulasi di daerah untuk mengawasi peredaran sopi. lalu ada Solissa dan Imlabla¹³ yang menemukan bahwa sopi memberikan kontribusi yang cukup baik bagi pendapatan petani yang ada di Kecamatan Kairatu. Grantino dan Wilaon M A Therik¹⁴ dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa masyarakat mengharapkan dan memerlukan regulasi yang mampu mengawal serta menjamin mereka untuk memiliki usaha lewat sopi. Secara eksplisit maupun implisit, penelitian-penelitian tersebut menyimpulkan bahwa masyarakat memerlukan regulasi tentang sopi. Sayangnya, penelitian-penelitian itu tidak mengidentifikasi serta mengakomodasi bagaimana seharusnya regulasi yang ideal tentang sopi.

Untuk mengisi kekosongan tersebut, penelitian ini secara substantif menyajikan instrumen politik hukum yang dapat digunakan untuk membentuk suatu produk hukum yang ideal. Tetapi perlu dipahami juga bahwa meskipun penelitian-penelitian tersebut tidak membahas politik hukum pembentukan Perda tentang Sopi yang ideal, tetapi dapat dijadikan sebagai salah satu sumber kajian penelitian yang dapat menguatkan argumentasi serta memperkaya penelitian ini.

Politik hukum yang menjadi konsen utama dalam penelitian ini ialah soal bagaimana pembentukan peraturan daerah tidak hanya memperhatikan kelengkapan syarat formil dan materiil, tetapi mampu melihat kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan tersebut. Oleh karena itu, aspek penting seperti *meaningful participation* perlu diperhatikan oleh pembentuk peraturan. Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka dalam penelitian ini penulis mengangkat dua rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini, yakni: Apa urgensi pengaturan Minuman Tradisional (Sopi) dalam perda di Maluku? Bagaimana politik hukum pembentukan Perda tentang minuman tradisional (sopi) yang ideal di Maluku?

Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis empiris, yakni penelitian yang dilakukan dengan meneliti data primer.¹⁵ Wilayah yang menjadi lokasi penelitian ialah di Provinsi Maluku. Penulis mengumpulkan data dari sebagian populasi, atau yang disebut sebagai sampel¹⁶. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan komunikasi tidak langsung, yakni menggunakan alat kuesioner yang diberikan secara acak kepada responden. Penulis secara khusus membatasi responden hanya berasal dari Maluku. Tujuannya ialah untuk memastikan bahwa responden memiliki pengalaman dan pengetahuan tentang bagaimana peredaran sopi di masyarakat, serta respons terhadap ide pembentukan Perda tentang sopi. Data yang diperoleh melalui kuesioner kemudian disajikan dalam bentuk diagram. Analisis data dilakukan dengan memadukan analisis kuantitatif dan kualitatif.¹⁷

12 Alif Farhan Laga, Yanti Amelia Lewerissa, and Carolina Tuhumury, "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penjual Minuman Beralkohol Jenis Sopi Di Maluku Tengah," *Pattimura Law Study Review* 2, no. 1 (2024): hlm. 9, <https://doi.org/https://doi.org/10.47268/palasrev.v2i1.13817>.

13 Roberto F Solissa and Wilma N Imlabla, "Kontribusi Usaha Nira Aren yang Dijadikan Sopi terhadap Pendapatan Petani Sopi di Negeri Hatusua Kecamatan Kairatu Kabupaten Seram Bagian Barat," *Marsegu: Jurnal Sains Dan Teknologi* 1, no. 3 (2024): hal. 175, <https://doi.org/https://doi.org/10.69840/marsegu/1.3.2024.175-184>.

14 Pattiruhu and Therik, "Sopi Maluku Diantara Cultural Capital Dan Market Sphere.," *Op.cit.* hal. 104.

15 Maria SW Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah*, Edisi Revi (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2021), hlm. 23.

16 Menurut Arikunto, sampel merupakan sebagian dari populasi penelitian atau contoh dari keseluruhan populasi penelitian. Sampel adalah sebagian atau wakil populasi yang diteliti. Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998). hal. 12.

17 Menurut Sumardjono, analisis data dapat dilakukan dengan analisis kuantitatif, yakni uji statistik, dan analisis kualitatif, yakni dilakukan melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah*, hlm. 36-37.

B. Pembahasan

B.1 Urgensi Pembentukan Perda Terkait Minuman Tradisional Sopi

1. Politik Hukum Pembentukan Perda yang Ideal

Mahfud MD¹⁸ mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama, dalam mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945).

Pendapat di atas sejalan dengan beberapa pakar seperti Padmo Wahjono¹⁹ yang mengemukakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar untuk menentukan arah, bentuk juga isi hukum yang akan dibentuk. Wahjono menjelaskan lebih lanjut bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.²⁰ Teuku Mohammad Radhie²¹ juga mengartikan Politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang akan dibangun. L.J. van Apeldoorn (sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda) tidak menggunakan istilah politik melainkan menggunakan istilah politik perundang-undangan karena menganggap politik hukum bukan sebagai ilmu tetapi sebagai *kunst* (kesenian).²²

Politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting karena mencakup landasan mengenai kenapa perlu dibentuk suatu peraturan perundang-undangan dan untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan dalam kalimat hukum sehingga dapat membentuk rumusan suatu pasal.²³ Peraturan perundang-undangan dan rumusan norma yang terkandung di dalamnya merupakan penghubung antara politik hukum yang ditetapkan dengan dengan pelaksanaan politik hukum itu dalam implementasi suatu peraturan perundang-undangan untuk itu keduanya mesti memiliki keterkaitan satu dengan yang lain.²⁴

Berdasarkan pendapat-pendapat yang telah diuraikan di atas maka dapat dikatakan bahwa politik hukum merupakan kebijaksanaan yang ada pada pembentuk peraturan -perundang undangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya baik itu dengan membentuk peraturan yang baru atau memperkuat peraturan yang sudah ada dengan tetap memperhatikan kepentingan umum serta kebutuhan Masyarakat yang ada di wilayahnya. Politik hukum memiliki peranan penting dalam menentukan arah kebijakan yang seharusnya diambil kemudian diterjemahkan ke dalam suatu peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk pasal ataupun ayat-ayat. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa apabila arah kebijakan yang ditentukan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip umum dan kebutuhan Masyarakat maka akan ada kemungkinan terjadi pertentangan antara tujuan yang dicita-citakan dan substansi yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Soedarto (sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD) menyampaikan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara

18 Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet. 11 (Jakarta: Rajawali Pers, 2023). hal.1

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Ni'matul Huda, *Politik Hukum Dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2023). hal. 5.

23 Denico Doly et al., *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Cet. 1 (Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2017), hal. 75.

24 *Ibid.*

melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam Masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁵

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa pada prinsipnya politik hukum itu mengandung pertanyaan yang fundamental yakni :²⁶

1. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada
2. Cara-cara apakah dan manakah yang paling baik tujuan tersebut
3. Kapanakah waktunya hukum itu perlu dirubah, dan melalui cara-cara bagaimana melakukan perubahan itu
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang dapat memutuskan daam proses pemilihan tujuan, dan cara-cara mencapainya.

Dalam kaitan antara Politik Hukum dengan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) maka tidak dapat dilepas pisahkan dari konsep otonomi daerah yang diberikan kepada daerah-daerah seluruh Indonesia untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri tetapi sesuai dengan prinsip negara kesatuan. Prinsip negara kesatuan dimaksudkan bahwa meskipun daerah-daerah diberikan otonomi bukan berarti daerah sebebas mungkin dapat mengatur daerahnya sendiri-sendiri tetapi harus memperhatikan tujuan nasional sebagai konsekuensi dari prinsip negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia.

Pendapat ini sejalan dengan apa yang pernah disampaikan oleh Jimly Asshidiqie bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah harus dilaksanakan dengan prinsip negara kesatuan dalam artian bahwa kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerinta negara atau pemerintah nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah.²⁷ Lebih lanjut dijelaskan bahwa seluas apapun otonomi yang diberikan akan tetapi pada akhirnya tanggungjawab penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tetap berada pada tangan Pemerintah Pusat oleh karena itu kebijakan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan nasional hanya pembedanya terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional di Tingkat lokal yang pada akhirnya akan mendukung tujuan nasional secara keseluruhan.²⁸

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya harus memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan terbentuk keseimbangan dalam kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintah secara keseluruhan.²⁹

Untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintahan Daerah melalui Kepala Daerah dan DPRD diberikan fungsi untuk membentuk Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi Masyarakat serta kekhasan dari daerah-daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah juga hanya dapat berlaku hanya dalam batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan. Selain itu, perlu diingat bahwa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perda merupakan sumber hukum yang terletak di bawah UUD 1945, UU/PERPU, PP,

25 MD, *Politik Hukum Di Indonesia. Op.Cit.*, hal. 2.

26 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1981). hal. 334.

27 Jimly Ashiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Cet. 3 (Jakarta: Konpres, 2023).hal. 230.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

dan Perpres oleh karena itu norma yang dimuat dalam Perda tentunya tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada dan berlaku di atasnya.

Apabila dikaitkan antara politik hukum dan pembentukan Perda maka dapat ditarik suatu Kesimpulan bahwa Politik Hukum Pembentukan Perda merupakan arah kebijakan atau tujuan yang ditentukan oleh Pemerintahan Daerah (DPRD dan Kepala Daerah) untuk membentuk Perda dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan aspirasi Masyarakat. Untuk dapat membentuk suatu Perda yang baik maka perlu untuk menentukan Politik Hukum yang ideal agar tidak ada pertentangan antara tujuan yang dicita-citakan dan substansi Pengaturan dalam Perda itu sendiri.

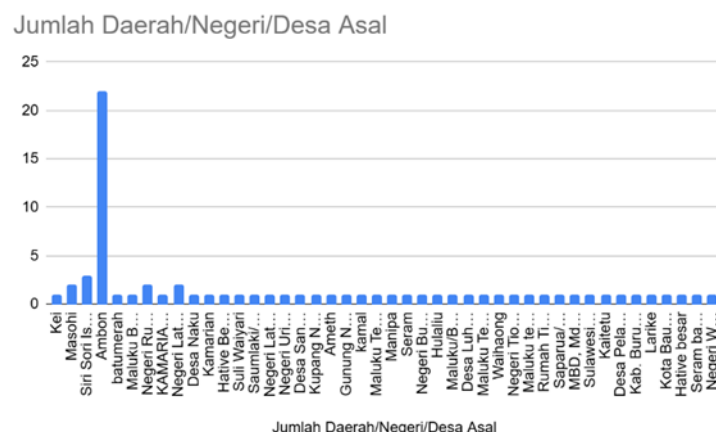
2. Data Yang Diperoleh

Untuk menjawab permasalahan di atas, penulis menggunakan google fomulir untuk mengambil dana dan memperoleh respon dari Masyarakat yang ada di Maluku. Data ini diambil pada tanggal 28 November 2024 dengan melibatkan 70 orang responden. Penulis mengajukan mengajukan 6 (enam) pertanyaan kepada responden yaitu :

1. Menurut Anda, apa manfaat dan risiko dari konsumsi sopi bagi masyarakat?
2. Apa dampak positif atau negatif yang Anda rasakan terkait dengan konsumsi sopi di lingkungan sekitar Anda
3. Apakah setuju, bahwa perlu dibuatkan suatu aturan khusus yang mengatur terkait dengan Minuman tradisional (sopi) ?
4. Bagaimana peran sopi dalam tradisi dan budaya masyarakat Maluku? Apakah pengaturan terkait sopi dapat mempengaruhi nilai-nilai budaya tersebut?
5. Apakah dengan pengaturan terkait sopi dapat membantu mengurangi penyalahgunaan sopi di masyarakat?
6. Menurut Anda, apa dampak ekonomi dari pelegalan sopi terhadap usaha kecil atau pembuat sopi tradisional di Maluku?

Pengajuan pertanyaan-pertanyaan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk mengumpulkan aspirasi masyarakat apakah perlu dibuatkan peraturan terkait dengan minuman tradisional Maluku (Sopi) ataukah tidak ? Responden dalam pengambilan data ini berasal dari berbagai daerah yang ada di Maluku. Hal ini penting dilakukan mengingat Maluku merupakan wilayah kepulauan yang cukup luas sehingga pengambilan data mesti disesuaikan dengan kondisi geografis wilayah Maluku agar dapat memperoleh kajian yang komprehensif. Data mengenai dapat ditunjukan dengan diagram berikut:

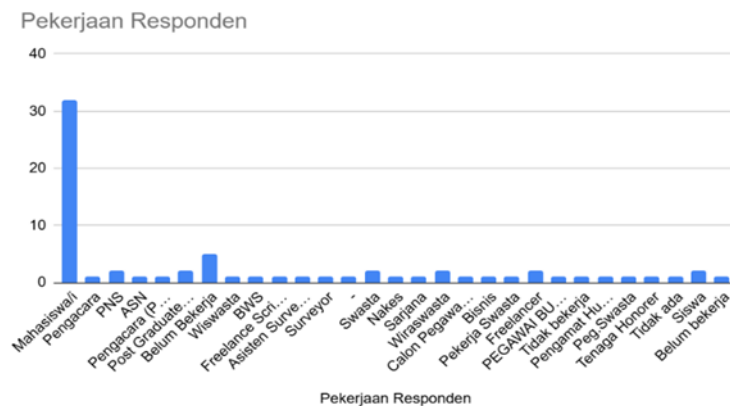
Diagram 1. Asal Daerah/negeri/desa responden



Sumber: hasil survey melalui kuisioner pada tanggal 28-29 November 2024

Selain itu, latar belakang pekerjaan responden juga beragam mulai dari mahasiswa, PNS, Pegawai Swasta, Praktisi, maupun Masyarakat biasa. Data tersebut dapat ditunjukkan pada diagram berikut :

Diagram 2. Pekerjaan Responden



Sumber: hasil survey melalui kuisioner pada tanggal 28-29 November 2024

Berdasarkan hasil dari responden, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan sopi dalam Masyarakat dapat memiliki kegunaan juga kerugian bagi Masyarakat. Kegunaan dari sopi yakni :

1. **Dalam Bidang Adat Istiadat**, minuman Sopi dijadikan sebagai minuman dalam prosesi atau acara-acara adat seperti masuk minta (kawin adat), duduk adat (musyawarah adat), dan beberapa acara adat lainnya di Maluku. Tentunya dalam prosesi ini tidak semua pihak wajib meminum sopi. Anak-anak atau Ibu Hamil tentu tidak diwajibkan untuk meminum sopi dalam acara-acara seperti ini
2. **Dalam bidang Ekonomi**, Sopi merupakan sumber penghasilan utama bagi para petani lokal di Maluku. Sopi dapat dikatakan sebagai salah satu poros perputaran modal (uang) di Maluku. Hasil dari menjual sopi tersebut kemudian dipakai untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari bagi masyarakat bahkan banyak anak-anak Maluku dapat bersekolah berkat hasil dari penjualan Sopi.
3. **Hubungan Sosial**. Masyarakat di Maluku lebih mudah akrab ketika duduk dan minum Sopi Bersama (dalam batas sewajarnya). Oleh karena itu, dalam acara-acara tertentu sopi dapat menjadi minuman untuk memperat tali persaudaraan walaupun dalam hal ini lebih banyak mengarah kepada pria dewasa karena sangat jarang anak/remaja/perempuan meminum sopi.
4. **Dalam bidang Kesehatan**, banyak responden memberikan pendapat bahwa sopi merupakan obat tradisional ketika mengkonsumsi sopi dalam kadar yang cukup dapat meredakan nyeri pada saat sakit gigi, menghilangkan rasa Lelah setelah bekerja keras, menambah nafsu makan, menghangatkan tubuh pada musim hujan dan beberapa manfaat lainnya. Tentunya mengenai manfaat di bidang Kesehatan perlu untuk dibuktikan secara ilmiah yang akan dibahas pada penelitian lain.

Selain kegunaan yang telah disampaikan di atas, terdapat juga penyalahgunaan minuman sopi yang justru berdampak buruk kepada Masyarakat yang ada di Maluku. Dan berdasarkan semua pendapat yang telah disampaikan oleh responden di atas, maka dapat dirangkum beberapa dampak buruk dari penyalahgunaan sopi di Maluku diantaranya :

1. **Masalah Sosial**, Sopi dapat menimbulkan perilaku negatif ketika dikonsumsi secara berlebihan. Perilaku negative ini memicu terjadinya masalah-masalah sosial seperti perkelahian, merusak fasilitas umum, kekerasan seksual (baik fisik maupun verbal) bahkan lebih parahnya lagi dapat memicu terjadinya konflik antar negeri/desa.

2. **Masalah Keluarga**, berdasarkan pengalaman buruk dari beberapa responden terutama Isteri, mereka sering mendapat Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dari suami yang mengkonsumsi sopi secara berlebihan. KDRT ini bahkan juga bersampak kepada anak-anak yang mana mendapat tindakan kekerasan. Selain itu, dapat menimbulkan masalah ekonomi keluarga karena laki-laki atau suami lebih memilih untuk membeli sopi daripada mementingkan kebutuhan keluarga bahkan ketika kondisi keuangan keluarga tidak stabil. Oleh karena itu menarik untuk dilakukan penelitian yang lebih komprehensif terkait dengan bagaimana penyalahgunaan sopi ini berdampak kepada keluarga.
3. **Kecanduan yang berakibat kepada menurunnya produktivitas**. Mengkonsumsi sopi secara berlebihan dan terus menerus dapat menyebabkan kecanduan sehingga membuat peminum sopi cenderung menghabiskan aktivitasnya untuk minum sopi. Akibatnya mereka yang mengkonsumsi sopi tidak produktif dalam bekerja. Hal ini sering terjadi kepada Pria dewasa/suami di Maluku.
4. **Di bidang Kesehatan**, berdasarkan pengalaman beberapa responden mereka yakin bahwa mengkonsumsi sopi secara berlebihan dapat berdampak buruk kepada Kesehatan seperti kerusakan hati, gangguan jantung, hipertensi yang mana bisa sampai menyebabkan kematian bagi konsumennya.
5. **Keamanan Masyarakat**. Sopi yang dikonsumsi berlebihan dapat menurunkan konsentrasi dan kesadaran (mabuk) sehingga berbahaya pada situasi atau aktivitas yang membutuhkan konsentrasi tinggi seperti mengemudi sehingga banyak responden mengatakan bahwa teman/kerabat/keluarganya banyak yang mengalami kecelakaan lalu lintas karena memaksakan diri untuk tetap mengemudi walaupun dalam keadaan mabuk.

3. Urgensi Pembentukan Perda Terkait Minuman Tradisional (Sopi)

Pembentukan Perda tentang sopi merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat di Maluku. Regulasi yang ada sekarang tidak cukup untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat, sehingga diperlukan suatu regulasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain regulasi tentang sopi merupakan *ius constituendum*³⁰ atau hukum yang dicita-citakan oleh masyarakat.

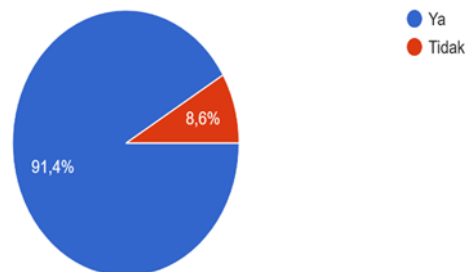
Sebenarnya sudah ada beberapa peraturan daerah kabupaten/kota yang telah dibuat, di antaranya: Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Maluku Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Barat Daya Nomor Tahun 2022 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 06 Tahun 2019 tentang Larangan Peredaran Minuman Beralkohol. Secara garis besar hanya mengatur terkait dengan bagaimana dapat melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap minuman beralkohol dengan pertimbangan utama karena peredaran minuman beralkohol dapat mengganggu ketertiban dan keamanan masyarakat. Perda-perda tersebut hanya mengklasifikasikan minuman alkohol secara umum dan tidak ada pasal/ketentuan khusus terkait minuman tradisional (sopi). Selain mendapat kepastian hukum, juga memberikan keadilan dan kemanfaatan kepada masyarakat karena selama ini aparat kepolisian terus melakukan penyitaan dan razia Sopi secara ugat-ugalan tanpa memperhatikan kerugian yang timbul pada masyarakat akibat tindakan-tindakan tersebut.

Terkait dengan hal tersebut, penulis kemudian mengajukan pertanyaan kepada responden apakah perlu ada regulasi tentang sopi di Maluku? (diagram 3.) Sebagian besar responden mengakui bahwa memang regulasi diperlukan. Hasil lengkapnya ditunjukkan pada tabel berikut:

30 Sulaiman, yang dikutip oleh Firdaus menyampaikan bahwa pembaruan hukum juga berkenaan dengan politik hukum dalam suatu negara, memberikan makna bahwa politik hukum sebagai bentuk kebijakan mendasar penyelenggara negara yang menentukan arah, bentuk maupun substansi sebagai kriteria dari sebuah produk hukum yang hendak dibentuk (*ius constituendum*). Baca lebih lanjut dalam Muhammad Ihsan Firdaus, "Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina Dan Vietnam)," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 30, no. 2 (2023): hal. 234-235, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss2.art4>.

Diagram 3. Tanggapan Responden tentang pentingnya Perda tentang Sopi

Apakah setuju, bahwa perlu dibuatkan suatu aturan khusus yang mengatur terkait dengan Minuman tradisional (sopi) ?
70 jawaban



Sumber: hasil survey melalui kuisisioner pada tanggal 28-29 November 2024

Berdasarkan diagram di atas, dari total 70 responden, sebanyak 64 (91,4%) responden sepakat bahwa perlu dibuatkan pengaturan terkait dengan minuman tradisional (sopi) di Maluku. Sedangkan 6 (8,6%) responden lainnya tidak sepakat apabila dibuatkan pengaturan terkait dengan Sopi. Sebagian besar responden yang setuju tersebut memberikan alasan sebagai berikut:

1. Memberikan jaminan Kepastian Hukum.

Banyak responden berharap agar minuman sopi ini dapat diatur dengan jelas mengenai produksi, peredaran, dan pengawasannya di masyarakat. Menurut mereka pengaturan ini penting agar menghindari sopi diperjual belikan secara sembarangan dan mencegah peredaran yang ilegal.

2. Penguatan terhadap nilai-nilai tradisi dan adat istiadat

Kebanyakan responden berharap agar dengan adanya regulasi tidak menghilangkan nilai-nilai tradisi dan budaya yang ada di Masyarakat dalam artian jangan sampai regulasi yang dibuat justru merugikan Masyarakat oleh karena itu perlu pertimbangan yang matang dan kajian empirik yang jelas untuk memastikan bahwa regulasi yang dibuat dapat diterima oleh Masyarakat secara umum. Alasan lain yang cukup penting untuk diperhatikan yaitu, dengan adanya peraturan terkait Sopi ini diharapkan nanti dapat mempromosikan tradisi dan budaya di Maluku agar menjadi daya tarik bagi wisatawan. Berpatokan pada beberapa daerah lain yang produk minuman tradisionalnya telah dikenal secara luas, maka diharapkan dengan adanya regulasi mengenai sopi ini dapat memberikan memperkenalkan identitas budaya dari Maluku agar dapat terkenal seperti minuman tradisional lainnya.

3. Regulasi untuk menjamin keamanan dan ketertiban

Hal ini dimaksudkan untuk mengatur terkait perilaku Masyarakat yang mengkonsumsi sopi secara berlebihan dan mengganggu ketertiban dalam lingkungan sosial. Responden berpendapat bahwa perlu diatur regulasi yang ketat dari pemerintah untuk mencegah peminum sopi melakukan tindakan-tindakan yang berpotensi menimbulkan konflik. Dengan adanya pengaturan maka akan membatasi konsumsi sopi sewajarnya untuk maksud dan tujuan tertentu.

4. Berdampak kepada Ekonomi masyarakat

Beberapa responden melihat bahwa sopi sebagai produk budaya dapat menjadi komoditi unggulan jika diatur dengan baik sehingga dapat membantu perekonomian Masyarakat adat dan meningkatkan

pendapatan daerah. Selain itu, responden berpendapat juga bahwa regulasi yang dibuat mesti mengarahkan masyarakat untuk memperhatikan kualitas produksi agar produk yang dihasilkan juga berkualitas dan dapat diterima di pasaran sebagai produk yang sah.

5. Peluang Menciptakan Lapangan Pekerjaan

Banyak responden yang berharap agar dengan adanya regulasi mengenai minuman tradisional ini, dapat membuka lapangan pekerjaan bagi Masyarakat di Maluku.

6. Kepada Generasi Muda

Berdasarkan pengalaman dari beberapa responden, bahwasannya anak/remaja sekarang di Maluku marak mengkonsumsi sopi sehingga berdampak juga kepada tawuran antar pelajar baik antar sekolah maupun antar kampung. Dengan adanya regulasi yang jelas, maka setidaknya dapat membatasi anak/remaja untuk mengonsumsi sopi. Di lain sisi, dengan adanya regulasi memberikan “akses” kepada generasi muda untuk dapat meneruskan budaya dan adat istiadat terkait minuman tradisional (sopi) agar tidak hilang dari perkembangan zaman kedepannya.

Meskipun sebagian besar responden sepakat bahwa perlu dibuatkan aturan terkait dengan Minuman Tradisional (Sopi), ada juga yang berpendapat bahwa dengan adanya aturan akan menimbulkan kekhawatiran mengenai pengaturan yang terlalu ketat yang dapat mengganggu kehidupan masyarakat, terutama yang mengandalkan sopi sebagai mata pencaharian utama. Selain itu, juga ada kekhawatiran bahwa pengaturan yang tidak tepat berpotensi disalahgunakan oleh aparat penegak hukum, misalnya, tindakan razia yang tidak tepat. Dan kekhawatiran yang terakhir yakni bahwa pengawasan yang terlalu ketat dapat mengurangi kebebasan masyarakat dalam menjalankan tradisi. Semua kekhawatiran tersebut menurut penulis dapat diatasi apabila pembentukan peraturannya melibatkan partisipasi masyarakat Maluku secara aktif dan regulasi yang dibuat harus tetap memperhatikan tradisi dan nilai sosial budaya yang berlaku di masyarakat sejak dahulu.

Dengan berpatokan pada data di atas, maka dapat dikatakan bahwa perlu di dibuatkan peraturan khusus mengenai minuman tradisional (sopi) demi menjamin kepastian hukum, memperkuat nilai-nilai tradisi dan adat istiadat, menjamin keamanan dan ketertiban, membantu perekonomian Masyarakat, menciptakan peluang lapangan pekerjaan, serta sebagai instrument keberlanjutan bagi generasi muda. Peraturan yang dimaksud dalam hal ini yakni Peraturan Daerah (Perda). Perda tersebut harus mencerminkan aspek kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum agar dapat diterima oleh Masyarakat. Berdasarkan aspirasi dari Masyarakat melalui responden, maka pada bab selanjutnya akan dibahas mengenai politik hukum yang ideal untuk mengatur terkait dengan

B.2 Politik Hukum Pembentukan Perda tentang Sopi yang Ideal

Philippe Nonet & Philip Selznick yang dikutip oleh Soenyono mengklasifikasikan hukum ke dalam tiga kelompok yang merupakan tahapan-tahapan perubahan dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik, yaitu: (1) hukum represif, (2) hukum otonom, dan (3) hukum responsif.³¹ Hukum represif pada dasarnya mengakui bahwa hukum dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hukum otonom disebut sebagai pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*). Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Mereka memperkenalkan hukum *responsif* sebagai hukum berfungsi sebagai instrumen untuk melayani kebutuhan dan kepentingan sosial.³² Tujuan utama dari hukum responsif ialah untuk mewujudkan keadilan substantif, di mana hukum

31 Soenyono, “Fungsi Melayani Kepentingan Sosial Dalam Reformasi Hukum Menuju Hukum Responsif,” *ADIL : Jurnal Hukum* 2, no. 3 (2011): hlm 277.

32 *ibid.*, hlm. 279.

menyesuaikan diri dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, alih-alih masyarakat dipaksa tunduk pada formalitas yang berlaku.³³

Berpatokan pada konsep hukum responsif sebagaimana dijelaskan sebelumnya, penting untuk menerapkan teori ini dalam konteks pengaturan Perda tentang sopi di Provinsi Maluku. *pertama*, pendekatan teori hukum rasional ini memungkinkan minuman tradisional Sopi tidak dipandang hanya sebagai minuman keras tetapi dapat menyediakan kerangka yang mengakomodir nilai-nilai filosofis dan sosiologis yang ada di masyarakat seperti kearifan lokal sopi yang sering terabaikan dalam konstruksi pengaturan hukum di Indonesia maupun di daerah Maluku itu sendiri. *Kedua*, Perda terkait dengan sopi harus disusun berdasarkan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) yang melibatkan masyarakat, pembentuk kebijakan, otoritas kesehatan yang berkompeten, bahkan tokoh-tokoh adat dan pemuka agama penting untuk dilibatkan dalam pembentukan Perda. Tujuannya untuk merumuskan suatu aturan atau pedoman yang mengatur perilaku konsumtif agar tidak merugikan masyarakat, memastikan ketaatan sosial berbasis nilai-nilai lokal.

Penerapan hukum responsif pada pembentukan Perda Sopi merupakan hal yang fundamental untuk memutus rantai kegagalan legislasi dan non-responsif yang terjadi. Dengan menempatkan kebutuhan sosial (pelestarian budaya dan pengembangan ekonomi lokal) sebagai motor penggerak hukum, Hukum Responsif memaksa pembuat kebijakan untuk menjalankan dialog dan mendapatkan legitimasi sosial yang luas. Ini berbeda dengan praktik politik yang hanya merespons tekanan protes yang keras. Perda yang dihasilkan melalui proses responsif akan memiliki legitimasi yang lebih tinggi karena dibangun secara partisipatif, bukan secara otoritatif dan represif.

Minuman dari Maluku (sopi) dapat dikategorikan sebagai salah satu kearifan lokal dari Maluku yang sudah ada sejak dahulu hingga sekarang. Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya mengenai apakah minuman tradisional (sopi) perlu diatur dalam Perda? Telah dicapai kesimpulan berdasarkan responden dari berbagai pihak yang turut serta dalam mengisi kuisioner mengakui bahwa perlu diatur secara khusus tentang minuman tradisional (sopi) di Maluku. Penulisan ini menempatkannya dalam Perda Provinsi agar dapat menjadi legitimasi kuat bagi kabupaten/kota sampai pada tingkat negeri/desa untuk mengatur lebih lanjut terkait dengan minuman tradisional (sopi).

Oleh karena mendapat respons yang cukup baik dari masyarakat, dalam penulisan akan mencoba merumuskan arah kebijakan/arah politik yang ideal dalam membentuk Perda tentang minuman tradisional (Sopi). Dalam pembentukan Perda tentang Minuman Tradisional (sopi) setidaknya harus mengakomodir beberapa hal yakni :

6. Pengakuan terhadap tradisi dan budaya yang ada di Maluku

Berdasarkan hasil survei, sebagian besar responden tetap mengakui bahwa sopi merupakan salah satu warisan budaya di Maluku yang memiliki nilai-nilai sejarah dan adat istiadat. Oleh karena itu, Perda yang dibuat mesti mengakomodasi nilai-nilai sejarah dan adat istiadat dari minuman tradisional sopi yang telah ada turun-temurun sejak dahulu. Hal ini perlu diatur untuk menegaskan sopi sebagai salah satu kearifan lokal yang berasal dari Maluku.

7. Mengatur terkait Produksi, Distribusi, dan Pengawasan

Materi muatan Perda tentang Minuman Tradisional (sopi) harus mengatur terkait siapa saja yang berhak memproduksi sopi dan juga memastikan bahwa prosedur pembuatan sopi higienis dan dapat diterima di pasaran. Selain itu, harus mengatur juga terkait dengan bagaimana sopi dapat

33 Evi Fitriani, Ahmad Ahsin Thohari, and Irsyaf Marsal, "Transformasi Paradigma Kebijakan Publik: Integrasi Prinsip Hukum Progresif Dalam Pembangunan Hukum Responsif Di Indonesia," *Khatulistiwa: Jurnal Pendidikan Dan Sosial Humaniora* 5, no. 2 (2025): hlm. 877-888.

didistribusikan, apakah itu melalui perizinan atau cara lain yang memudahkan pendistribusian sopi tetapi tetap melalui pengawasan yang ketat agar kualitas sopi tetap terjamin dan terhindar dari bahan berbahaya yang dapat merusak kesehatan.

8. Keamanan, Ketertiban dan Kesehatan Masyarakat

Perda yang akan dibuat harus mengatur batas-batas tertentu dalam mengonsumsi sopi agar mencegah konsumsi yang berlebihan yang justru membahayakan Kesehatan dan juga mengganggu kamanan Masyarakat. Perda juga harus mengatur mengenai larangan mengonsumsi sopi bagi anak-anak/atau remaja yang masih belum cukup umur untuk dapat mengonsumsi sopi.

Selain itu, berkaca dari pengalaman di lapangan bahwa ada tendensi dari sebagian masyarakat dan juga pihak berwenang agar minuman tradisional (Sopi) agar tidak menimbulkan keresahan di tengah masyarakat. Dengan memasukan substansi pengaturan terkait dengan jaminan keamanan dan ketertiban masyarakat maka diharapkan agar tingkat kriminal yang dipicu akibat konsumsi sopi yang berlebihan dapat berkurang bahkan kalau bisa hilang dari kehidupan bermasyarakat di Maluku.

Bahwa untuk mencapai keamanan dan ketertiban di masyarakat Maluku bukanlah perkara yang mudah oleh karena itu harus melalui kajian yang komprehensif untuk mempelajari pola kehidupan dan tingkah laku, pola kebudayaan, ekonomi dan pendidikan, dan lainnya. Misalkan dari kajian psikologis terhadap konsumen sopi, latar belakang ekonomi penjual sopi, dan lain sebagainya. Maka untuk itu diperlukan berbagai stakeholder untuk dapat merumuskan ketentuan yang mengatur secara komprehensif bukan hanya menekan soal dampak negatif tetapi juga memanfaatkan kekayaan budaya ini sebagai media positif dalam memperoleh hasil yang lebih baik.

9. Pemberdayaan Ekonomi Lokal melalui PAD dan Kerjasama lainnya

Dalam Perda, pemerintah dapat menetapkan pajak atau retribusi bagi produsen Sopi untuk meningkatkan PAD. Selain itu pemerintah diharapkan untuk dapat membuka kesempatan bagi produsen sopi lokal untuk mengakses pasaran luar yang lebih luas baik itu skala regional, nasional atau dengan harapan sampai pada skala internasional.

10. Mengatur Penyelesaian Konflik dan Sanksi apabila terdapat Penyalahgunaan Sopi

Selama survei yang dilakukan pada tanggal 28-29 November 2024, penulis menemukan salah satu faktor kuat yang memengaruhi kenapa masyarakat antusias untuk segera membentuk Perda tentang Sopi, yakni karena banyaknya konflik yang ditimbulkan akibat konsumsi Sopi yang berlebihan sehingga dengan adanya aturan terkait Sopi diharapkan dapat memberikan sanksi yang tegas kepada individu yang mengonsumsi Sopi secara berlebihan dan mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

11. Melibatkan Masyarakat dalam Pembentukan Perda

Seberapa jauh masyarakat harus dilibatkan dalam pembentukan Perda tentang sopi ini? Kita dapat mengacu pada konsep tingkatan partisipasi masyarakat dari Arnstein yang membagi delapan tingkatan untuk mengukur sejauh mana partisipasi warga negara mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Delapan tingkatan tersebut kemudian dikelompokkan menjadi tiga yakni: **pertama**, kelompok pertama disebut sebagai Non-partisan (*manipulation and therapy*). Tujuannya bukan untuk melibatkan masyarakat tetapi cara sepihak pemegang kekuasaan agar bisa memanipulasi pemahaman dan pandangan masyarakat sehingga mereka menerima keputusan

yang sudah ditetapkan.³⁴ **Kedua**, partisipasi simbolis atau tokenism (*informing, consultation and placation*). Partisipasi simbolis dimaksudkan bahwa Masyarakat diberi kesempatan untuk didengar, tetapi tidak ada jaminan bahwa suara mereka akan didengarkan atau dipertimbangkan.³⁵ **Ketiga**, *full off participation (partnership, Delegated Power and Citizen control)*. Pada tingkatan ini, masyarakat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi yang memungkinkan mereka mengambil keputusan bersama.³⁶

Zainal Arifin³⁷ Selanjutnya mengingatkan bahwa seyogianya partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas formalitas belaka untuk sekadar memenuhi persyaratan pembentukan peraturan. Esensi partisipasi harus diutamakan bukan dijadikan sebagai *gimmick*, seakan-akan aspirasi masyarakat telah diterima tetapi pada kenyataannya tidak ada. Peniadaan partisipasi secara garis besar merupakan penolakan negara terhadap politik hukum warga negara. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan suatu perundang-undangan mesti didukung oleh keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan perlindungan terhadap kemerdekaan berpendapat serta menyampaikan gagasan dan berserikat serta berkumpul sebagaimana dijamin dalam konstitusi.³⁸

Berdasarkan konsep tersebut, seharusnya keterlibatan masyarakat ada pada tingkatan ketiga, yakni *full of participation*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda merupakan suatu keharusan karena Perda terkait Sopi ini berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat. Partisipasi masyarakat diperlukan agar para pembentuk Perda tidak keliru dalam menggali substansi pengaturan terkait dengan Perda. Bagaimanapun, masyarakat Maluku telah hidup bertahun-tahun dan mengandalkan sopi sebagai mata pencaharian utama oleh karena itu menurut yang paling dekat dengan semua proses ini hanya masyarakat oleh karena itu merupakan suatu keharusan bagi Pemda untuk melibatkan masyarakat.

Dalam pembentukan Perda terkait sopi tidaklah mudah karena Maluku yang terdiri dari banyak pulau ini juga memiliki ragam suku dan budaya sehingga perlu menyesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan Bersama. Melibatkan Masyarakat dalam proses pembentukan Perda dapat memperbesar kemungkinan Perda diterima dan dilaksanakan oleh Masyarakat pun sebaliknya. Masyarakat yang terlibat dalam pembentukan Perda tentang sopi dapat berupa Masyarakat adat, Produsen Sopi ataupun organisasi terkait lainnya.

7. Penyuluhan Kepada Masyarakat

Penyuluhan yang dimaksudkan ialah penyuluhan pra dan pasca perumusan Perda terkait dengan sopi. Pembentukan suatu perda tentu melalui tahapan-tahapan sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sebelum pembentukan Perda, tentunya Pemda harus membuat Naskah Akademik yang terdiri dari tiga kajian utama, yakni filosofis, yuridis, dan sosiologis.³⁹ Ketiga aspek ini tentunya penting untuk dikaji secara "hati-hati". Pada aspek sosiologis, Pembentuk Perda diharapkan untuk lebih banyak melihat nilai-nilai sosiologis yang sudah ada dan berkembang bertahun-tahun di dalam

34 Sherry R Arnstein, "A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION," *Journal of the American Planning Association* 35, no. 4 (1969): hlm. 217.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Cet. IV (Yogyakarta: Buku Mojok Grup, 2025), hlm. 160.

38 Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): hlm. 165.

39 Secara filosofis, NA akan berbicara tentang aspek filsafat sampai dengan cita-cita hukum yang hendak diatur dan dicapai. Dari aspek sosiologis, NA akan mengkaji kondisi masyarakat, kebutuhan masyarakat, dan nilai-nilai sosial yang hidup di tengah masyarakat. Sehingga dalam substansi ini naskah akademik akan menjelaskan apakah peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang itu bisa dilaksanakan secara efektif dan efisien di tengah-tengah masyarakat. Dari aspek yuridis, NA mengkaji landasan hukum dari peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat. Apakah rancangan peraturan tersebut berpotensi bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya, permasalahan mengenai objek yang akan diatur, sampai ke instansi mana yang berwenang untuk membuat aturan yang bersangkutan. Terdapat satu tambahan yakni aspek politik. Dari aspek politik, NA mengkaji berbagai kepentingan-kepentingan yang berada di masing-masing pihak. Baca lebih lanjut dalam Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, *OpCit.* hal. 69.

kehidupan masyarakat Maluku terutama terkait dengan minuman tradisional (Sopi). Pemerintah dapat terlibat aktif dalam memberikan penyuluhan kepada Masyarakat mengenai pentingnya mengkonsumsi dan mengelola sopi secara baik dan bertanggungjawab juga dapat membantu Masyarakat dalam inovasi tentang cara membuat sopi yang aman dan tetap higienis.

Dari semua aspek sebagaimana telah disampaikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa politik hukum pembentukan Perda tentang Minuman Tradisional (Sopi) harus memperhatikan aspek negatif dan positif dari keberadaan minuman sopi. Hal ini dikarenakan keberadaan minuman tradisional (Sopi) bukan hanya dilihat dari bagaimana dampak negatif dari konsumsi berlebihan dan juga praktik-praktik illegal dalam penjualan sopi yang dilakukan, tetapi bagaimana bisa mengakomodir hal-hal positif dari keberadaan minuman tradisional itu sendiri seperti dampak ekonomi, dan tidak menutup kemungkinan dapat menjadi objek yang menarik perhatian para wisatawan. Dengan 7 poin utama yang telah dijelaskan di atas, penulis berharap agar pembentuk Perda (DPRD dan Kepala Daerah) memperhatikan aspek-aspek politik hukum yang ideal sebagaimana telah dijelaskan di atas agar produk hukum (Perda) yang dihasilkan dapat diterima oleh masyarakat dan memiliki daya hasil dan daya guna bagi masyarakat.

Jika dilihat dari aspek formal, pembentukan Perda dapat berpatokan kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011), Peraturan utama mengenai pembentukan produk hukum di daerah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perlu dibuatkan peraturan khusus mengenai minuman tradisional (sopi) demi menjamin kepastian hukum, memperkuat nilai-nilai tradisi dan adat istiadat, menjamin keamanan dan ketertiban, membantu perekonomian masyarakat, menciptakan peluang lapangan pekerjaan, serta sebagai instrumen keberlanjutan bagi generasi muda. Peraturan yang dimaksud dalam hal ini yakni Peraturan Daerah (Perda). Perda tersebut harus mencerminkan aspek kepastian, keadilan dan kemanfaatan agar dapat diterima oleh masyarakat.

Selain itu, untuk dapat membentuk Perda tentang minuman tradisional (sopi) yang ideal, maka arah kebijakan yang mesti diakomodir dalam Perda yakni : pengakuan terhadap tradisi dan budaya yang ada di Maluku, mengatur terkait bagaimana produksi, distribusi dan pengawasan, memperhatikan keamanan dan kesehatan masyarakat, pemberdayaan ekonomi daerah melalui PAD, melakukan penyuluhan kepada masyarakat, mengatur penyelesaian konflik dan sanksi apabila ada penyalahgunaan serta melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arikunto, Suharsini. 1998. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ashiddiqie, Jimly. 2023 *Teori Hierarki Norma Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Konpres.
- Doly, Denico, Puteri Hikmawati, Sulasi Rongiyati, and Dian Cahyaningrum. 2017. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Cet. 1. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.
- Huda, Ni'matul. 2023. *Politik Hukum Dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- MD, Mahfud. 2023. *Politik Hukum Di Indonesia*. Cet. 11. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mochtar, Zainal Arifin. 2025. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Cet. IV. Yogyakarta: Buku Mojok Grup.
- Rahardjo, Satjipto. 1981. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Sumardjono, Maria SW. 2021. *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah*. Edisi Revi. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Jurnal

- Arnstein, Sherry R. "A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION." *Journal of the American Planning Association* 35, no. 4 (1969): 216–24.
- Firdaus, Muhammad Ihsan. "Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina Dan Vietnam)." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 30, no. 2 (2023): 233–55. <https://dx.doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss2.art4>.
- Fitriani, Evi, Ahmad Ahsin Thohari, and Irsyaf Marsal. "Transformasi Paradigma Kebijakan Publik: Integrasi Prinsip Hukum Progresif Dalam Pembangunan Hukum Responsif Di Indonesia." *Khatulistiwa: Jurnal Pendidikan Dan Sosial Humaniora* 5, no. 2 (2025): 875–88.
- Jadranović, Kristina, Noor Hussein Ali, Ahmed Salahaldin Sadoon, and Lena Anna Schmid. "Dynamics of Social Cohesion in Post-Conflict Mosul: Group Perspectives, Challenges and Facilitators." *Journal of Community & Applied Social Psychology* 35, no. 5 (2025). <https://doi.org/10.1002/casp.70155>.
- Laga, Alif Farhan, Yanti Amelia Lewerissa, and Carolina Tuhumury. "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penjual Minuman Beralkohol Jenis Sopi Di Maluku Tengah." *Pattimura Law Study Review* 2, no. 1 (2024): 9–19. <https://doi.org/10.47268/palasrev.v2i1.13817>
- Pattiruhu, Grantino Milando, and Wilson M.A. Therik. "Sopi Maluku Diantara Cultural Capital Dan Market Sphere." *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial* 6, no. 2 (2020): 104. <https://doi.org/10.23887/jiis.v6i2.28175>.
- Radiena, Mozes S. Y., and Maria A. Leha. "Pengolahan Minuman Sopi Menjadi Minuman Anggur." *Majalah Biam* 11, no. 17–25 (2015).
- Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020).
- Soenyono. "Fungsi Melayani Kepentingan Sosial Dalam Reformasi Hukum Menuju Hukum Responsif." *ADIL : Jurnal Hukum* 2, no. 3 (2011): 277–86.
- Solissa, Roberto F, and Wilma N Imlabla. "Kontribusi Usaha Nira Aren yang Dijadikan Sopi terhadap Pendapatan Petani Sopi di Negeri Hatusua Kecamatan Kairatu Kabupaten Seram Bagian Barat." *MARSEGU: Jurnal Sains Dan Teknologi* 1, no. 3 (2024). <https://doi.org/10.69840/marsegu/1.3.2024.175-184>.

Kuisisioner

Pengumpulan data melalui kuisisioner yang dilakukan pada tanggal 28-29 November 2024 melalui google forms dengan link https://docs.google.com/forms/d/1Z7R1EdFV8ZkqJwbG-o8oEGWWVVcTBa_mwv4JMspN94/edit?hl=id#responses dan mendapat respon sebanyak 70 orang

Situs Web

Ambon, Polresta. "Polsek Baguala Amankan 500 Liter Sopi Dalam Razia Miras." *tribratanews*, Polda Maluku, 2025. <https://tribratanews.maluku.polri.go.id/informasi/berita/baca/polsek-baguala-amankan-500-liter-sopi-dalam-razia-miras>. Diakses 13 April 2026.

Belarminus, Robertus. "Gubernur Maluku Tolak Minuman Tradisional Sopi Di Legalkan." *Kompas.com*, 2019. <https://regional.kompas.com/read/2019/06/28/13411361/gubernur-maluku-tolak-minuman-tradisional-sopi-dilegalkan>. Diakses 13 April 2026.

KORANJURI. "5 Provinsi Di Indonesia Ini Legal Produksi Mikol Tradisional." *Koranjuri.com*, 2021. <https://koranjuri.com/5-provinsi-di-indonesia-ini-legal-produksi-mikol-tradisional/>. Diakses 13 April 2026.

Megaarsitath. "Sopi Maluku." *budaya-indonesia.org*, 2018. <https://budaya-indonesia.org/Sopi-Maluku/>. Diakses pada 13 April 2026.

Tanimbar, Polres. "Polsek Tanimbar Selatan Berhasil Mengamankan Ratusan Liter Miras." *tribratanews*, Polda Maluku, 2025. <https://tribratanews.maluku.polri.go.id/informasi/berita/baca/polsek-tanimbar-selatan-berhasil-mengamankan-ratusan-liter-miras>, diakses 14 April 2026.

Pengaturan Hukum yang Hidup dalam KUHP Nasional: Menyongsong Tantangan Regulasi dan Implementasi

Antoni Putra

Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

email: antoni.putra@law.unand.ac.id

Naskah diterima: 09/05/2025, direvisi: 06/10/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The recognition of living law as a basis for criminal punishment in Indonesia's new National Criminal Code (KUHP), which will take effect on January 1, 2026, marks a significant development in the country's criminal justice system. This concept enables the incorporation of evolving social norms into criminal law, provided these norms are consistent with the values of Pancasila and international legal principles. However, the implementation of this provision faces major challenges due to the absence of government regulations that define the criteria and procedures for recognizing living law through regional regulations (perda). This regulatory gap may lead to legal uncertainty, inconsistent interpretations, and inequitable application. This article analyzes the urgency of formulating implementing regulations to support the recognition of living law and explores the challenges associated with its application at the regional level. The findings suggest that without clear regulations, the application of living law is vulnerable to abuse of authority, regional disparities, and potential conflicts with the fundamental principles of the state. Therefore, it is crucial to promptly establish government regulations that provide technical guidelines for local governments in determining living law norms in accordance with the national legal system.

Keywords: *living law, National Criminal Code, regional regulation, legal pluralism, government regulation, criminal justice system.*

ABSTRAK

Pengakuan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar pemidanaan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Nasional Indonesia yang baru, yang akan mulai berlaku pada 1 Januari 2026, merupakan terobosan signifikan dalam sistem hukum pidana Indonesia. Konsep hukum yang hidup ini memberikan ruang bagi norma-norma sosial yang berkembang dalam masyarakat sebagai acuan hukum pidana, dengan syarat bahwa norma tersebut sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan prinsip hukum internasional. Meskipun demikian, implementasi ketentuan ini menghadapi tantangan besar akibat belum adanya peraturan pemerintah yang mengatur kriteria dan tata cara penetapan hukum yang hidup dalam bentuk peraturan daerah (perda). Kekosongan regulasi teknis ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, kesenjangan interpretasi, dan ketidakadilan dalam penerapannya. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis urgensi penyusunan peraturan pelaksana untuk mengakomodasi pengakuan terhadap hukum yang hidup, serta menggali tantangan-tantangan yang dihadapi dalam implementasinya di tingkat daerah. Hasil kajian menunjukkan bahwa tanpa regulasi yang jelas, penerapan hukum yang hidup akan rentan terhadap penyalahgunaan kewenangan dan ketimpangan antar wilayah, serta berisiko bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar negara. Oleh karena itu, penting untuk segera disusun peraturan pemerintah yang dapat memberikan pedoman teknis bagi pemerintah daerah dalam menetapkan norma-norma hukum yang hidup sesuai dengan sistem hukum nasional.

Kata Kunci: hukum yang hidup, KUHP Nasional, peraturan daerah, pluralisme hukum, peraturan pemerintah, sistem hukum pidana.

A. Pendahuluan

Reformasi hukum pidana nasional Indonesia mencapai tonggak penting dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional). Regulasi ini tidak hanya merevisi substansi hukum pidana warisan kolonial, tetapi juga mencerminkan semangat pembaruan yang lebih inklusif terhadap keragaman hukum dan budaya di Indonesia. Salah satu elemen paling progresif dalam KUHP Nasional adalah pengakuan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sebagai salah satu dasar pemidanaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2.

Ketentuan ini menandai perubahan paradigma dalam sistem hukum pidana Indonesia. Jika KUHP sebelumnya yang bersumber dari *Wetboek van Strafrecht (WvS)* yang menekankan asas legalitas secara

ketat yang mensyaratkan semua tindak pidana harus diatur terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan tertulis. Dalam hal ini, KUHP Nasional membuka ruang bagi keberlakuan norma-norma sosial yang hidup dan berkembang dalam komunitas tertentu sebagai dasar hukum pidana.¹ Dalam konteks masyarakat Indonesia yang plural, baik secara etnis, budaya, maupun sistem nilai, pengakuan terhadap hukum yang hidup dianggap sebagai bentuk afirmasi terhadap pluralisme hukum dan kearifan lokal yang masih diakui dan ditaati.²

Pasal 2 KUHP menyatakan bahwa hukum pidana dapat berlaku terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan yang menurut hukum yang hidup dalam masyarakat dipandang patut dipidana, sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan prinsip-prinsip umum hukum yang diakui dalam masyarakat bangsa-bangsa. Namun, implementasi dari ketentuan ini tidak bersifat langsung (*self-executing*), melainkan memerlukan pengesahan hukum yang hidup ke dalam bentuk peraturan daerah (perda), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2). Lebih lanjut, Pasal 2 ayat (3) juga mengamanatkan perlunya peraturan pemerintah untuk mengatur kriteria dan tata cara penetapan hukum yang hidup tersebut.³

Permasalahan muncul ketika mekanisme implementasi yang bersifat teknis, yakni dalam bentuk peraturan pemerintah, belum tersedia hingga saat ini, sementara KUHP Nasional akan mulai berlaku efektif pada 1 Januari 2026. Kekosongan regulasi ini menimbulkan kekhawatiran akan lahirnya ketidakpastian hukum, keragaman interpretasi, dan potensi penyalahgunaan kewenangan dalam penerapan hukum pidana berbasis norma adat atau lokal. Ketidakjelasan ini menunjukkan bahwa kerangka kerja untuk memberlakukan hukum yang hidup dalam konteks KUHP masih memerlukan perumusan regulasi yang lebih terperinci untuk memastikan aplikabilitas yang efektif di seluruh wilayah.⁴

Lebih jauh, karakteristik hukum yang hidup dalam masyarakat yang bersifat tidak tertulis, dinamis, dan kontekstual, menyulitkan upaya kodifikasi dalam bentuk peraturan daerah. Sebagian besar hukum adat atau norma sosial yang berlaku di komunitas tradisional tidak memiliki dokumentasi formal, dan keberlakuannya sangat tergantung pada pengakuan kolektif serta kepatuhan sosial yang terus berkembang seiring waktu.⁵ Tantangan ini menjadi semakin kompleks ketika harus diintegrasikan dalam sistem hukum nasional yang mensyaratkan kepastian hukum dan keseragaman prosedural.⁶

Pengakuan terhadap *living law* dalam hukum pidana juga berpotensi menimbulkan persoalan hak asasi manusia, terutama jika norma adat yang berlaku mengandung diskriminasi terhadap kelompok tertentu, seperti perempuan, anak, atau kelompok minoritas.⁷ Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa setiap hukum yang hidup yang hendak dijadikan dasar pemidanaan telah melalui proses validasi substantif dan telah memenuhi prinsip keadilan, kesetaraan, dan non-diskriminasi sebagaimana dijamin oleh konstitusi dan instrumen HAM internasional.⁸

1 Muhammad Ikhsan, Hamonangan Albariansyah, Neisa Ang Rum Adisti, Henny Yuningsih, and Desia Rakhma Banjarani, "Restorative justice on blasphemy cases: overview of the prosecutors role and legal reform", *Bengkoelen Justice Jurnal Ilmu Hukum*(2), 14 (2024) :191-211. <https://doi.org/10.33369/jbengkoelenjust.v14i2.32363>

2 Tolkah, "Customary law existency in the modernization of criminal law in indonesia", *Varia Justicia*(1), 17 (2021) :72-89. <https://doi.org/10.31603/variajusticia.v17i1.5024>

3 Aditya Wisnu Mulyadi, Hoiruddin Hasibuan, and Lilik Mulyadi, "The role of criminology in criminal law reform in indonesia", *Journal of Law and Regulation Governance*(11), 2 (2025) :389-398. <https://doi.org/10.57185/jlarg.v2i11.70>

4 Nurul Putri Awaliah Nasution, Fathul Hamdani, and Ana Fauzia, 2022. "The concept of restorative justice in handling crimes in the criminal justice system", *European Journal of Law and Political Science*(5), 1:32-41. <https://doi.org/10.24018/ejpolitics.2022.1.5.37>

5 Supardin and Abdul Syatar, 2021. "Adultery criminalization spirit in islamic criminal law: alternatives in indonesia's positive legal system reform", *Samarah Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam*(2), 5:913. <https://doi.org/10.22373/sjhk.v5i2.9353>

6 Achmad Irwan Hamzani, Mukhidin, Kanti Rahayu, Sanusi Sanusi, Kus Rizkianto, Nur Khasanah, and Havis Aravik, 2022. "Dimensions of national law development in indonesia", *International Journal of Research and Innovation in Social Science*(07), 06:479-483. <https://doi.org/10.47772/ijriss.2022.6729>

7 Anis, Pujiyono Pujiyono Widyawati, Nur Rochaeti, Genjie Ompoy, and Nurul Natasha Binti Muhammad Zaki, 2022. "Urgency of the legal structure reformation for law in execution of criminal sanctions", *Lex Scientia Law Review*(2), 6:327-358. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v6i2.58131>

8 Yogi Yasa Wedha and Edy Nurcahyo, 2021. "Criminal law reform toward deprivation of property resulting from corruption criminal acts", *Prizren Social Science Journal*(1), 5:97-103. <https://doi.org/10.32936/pssj.v5i1.207>

Di sisi lain, beban implementasi diserahkan pada pemerintah daerah melalui pembentukan peraturan daerah. Padahal, kapasitas legislasi daerah masih sangat bervariasi, baik dari segi sumber daya manusia, pemahaman terhadap hukum adat, maupun keberpihakan terhadap masyarakat hukum adat itu sendiri. Tanpa regulasi teknis yang rinci dan komprehensif dari pemerintah pusat, perbedaan tafsir dan pelaksanaan di lapangan sangat mungkin terjadi, yang pada gilirannya akan menciptakan ketimpangan dan ketidakadilan antarwilayah.⁹

Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis konsepsi hukum yang hidup dalam KUHP Nasional, serta menganalisis urgensi penyusunan peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai landasan implementasi ketentuan Pasal 2. Kajian ini menjadi penting untuk memastikan bahwa pembaharuan hukum pidana yang telah ditempuh melalui KUHP Nasional tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan dapat dioperasionalkan secara tepat, adil, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Pembahasan dalam tulisan ini akan dimulai dengan penelusuran konsep *living law* dalam KUHP Nasional dan signifikansinya dalam sistem hukum Indonesia. Selanjutnya, akan dibahas tantangan penerapan hukum yang hidup melalui mekanisme peraturan daerah serta kompleksitas karakter normatif dari hukum adat yang dinamis. Terakhir, tulisan ini akan menyoroti kekosongan regulasi teknis berupa Peraturan Pemerintah, serta implikasi yuridis dan praktis dari ketiadaan aturan tersebut terhadap masa depan pelaksanaan KUHP Nasional.

B. Pembahasan

B.1 Pengakuan Hukum yang Hidup dalam KUHP Nasional

Pembahasan mengenai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menunjukkan bahwa perubahan ini menggambarkan pengakuan terhadap hukum yang hidup sebagai salah satu sumber hukum pidana nasional. Dalam Pasal 2 ayat (1) KUHP, dinyatakan bahwa seseorang dapat dipidana berdasarkan hukum yang hidup di masyarakat meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam undang-undang, asalkan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan hak asasi manusia. Hal ini memberi sinyal adanya pergeseran paradigma dalam cara pandang terhadap sistem hukum di Indonesia, di mana hukum tidak lagi dianggap eksklusif bersumber dari doktrin atau norma tertulis, tetapi juga mencakup norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.¹⁰

Ketentuan ini secara normatif merupakan bentuk pengakuan terhadap eksistensi *living law* sebagai bagian dari sistem hukum nasional. *Living law* dalam konteks ini, merujuk pada norma-norma sosial yang hidup dan berkembang dalam komunitas masyarakat tertentu, yang meskipun tidak tertulis dalam peraturan perundang-undangan, tetap ditaati dan dipandang sebagai pedoman perilaku yang mengikat. Dalam banyak komunitas adat di Indonesia, hukum semacam ini telah berfungsi sebagai alat kontrol sosial dan penyelesaian sengketa jauh sebelum hadirnya sistem hukum modern yang tertulis.

Hal ini sebagai penegasan pentingnya keberadaan norma-norma yang tidak tertulis tersebut, terlepas dari formalitas hukum yang ada. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa hukum adat telah menjadi bagian integral dari kehidupan masyarakat di Indonesia, berfungsi sebagai alat pengatur yang

9 Anton Cahyono, Gusti Ayu Gita Dharma Vahini Mahiratna, Luluk Mutmainnah, Ihda Aniqoh, and Indra Fredika Kusuma, 2024. "Dualistic view in the formulation of criminal offenses in the national criminal code", *Hang Tuah Law Journal*:186-198. <https://doi.org/10.30649/htlj.v8i2.248>

10 Andri Yanto and Faidatul Hikmah, "Akomodasi hukum yang hidup dalam kitab undang-undang hukum pidana nasional menurut perspektif asas legalitas", *Recht Studiosum Law Review*(2), 2 (2023) :81-91. <https://doi.org/10.32734/rslr.v2i2.14162>

efektif dalam interaksi sosial dan penyelesaian konflik sebelum adanya sistem hukum formal.¹¹ Selain itu, ketentuan ini juga mencerminkan pluralisme hukum Indonesia, di mana hukum yang ada bukan hanya berlandaskan pada tradisi kolonial, tetapi juga pada kearifan lokal yang telah ditetapkan dalam kehidupan masyarakat.¹²

Adanya pengakuan terhadap hukum yang hidup juga dapat dilihat sebagai langkah untuk menjembatani antara pendekatan positif dan sosiologis dalam hukum. Dalam hal ini, KUHP tetap menghormati prinsip legalitas dengan mewajibkan pengesahan hukum adat dalam peraturan daerah, namun di saat yang sama memberi ruang bagi nilai-nilai lokal untuk berkontribusi dalam proses penegakan hukum yang adil.¹³ Hal ini menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan akan kepastian hukum dan kebutuhan untuk menghormati norma-norma lokal yang mungkin tak tertulis.

Namun demikian, perlu dicermati bahwa pengakuan hukum yang hidup dalam KUHP bersifat terbatas dan bersyarat. Pasal 2 ayat (2) KUHP menyatakan bahwa hukum yang hidup tersebut hanya dapat diberlakukan jika ditetapkan dalam peraturan daerah. Artinya, keberlakuan hukum adat sebagai dasar pemidanaan tidak bersifat otomatis, melainkan harus melalui mekanisme legal-formal tertentu yang sesuai dengan sistem perundang-undangan nasional. Selain itu, keberadaan syarat normatif seperti kesesuaian dengan nilai Pancasila, hukum umum, dan hak asasi manusia juga menunjukkan bahwa tidak semua praktik hukum adat dapat langsung diterima sebagai dasar hukum pidana.¹⁴

Dari perspektif teori hukum, pengakuan terhadap hukum yang hidup ini dapat dibaca sebagai upaya untuk menjembatani antara pendekatan positivistik dengan pendekatan sosiologis dalam pembentukan hukum pidana. Di satu sisi, KUHP tetap menjaga prinsip legalitas dengan mensyaratkan adanya perda sebagai bentuk formalisasi. Di sisi lain, KUHP juga membuka ruang bagi nilai-nilai lokal dan norma sosial untuk masuk dalam ranah pemidanaan, sepanjang memenuhi standar universal yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 2 KUHP menunjukkan adanya pergeseran paradigma hukum pidana nasional yang tidak lagi semata-mata bertumpu pada hukum tertulis, tetapi juga mengakui keberadaan dan peran norma sosial yang hidup dalam masyarakat. Meski demikian, pengakuan ini mengandung tantangan besar dalam tataran implementasi, yang akan dibahas dalam subbagian berikutnya.

B.2 Permasalahan Implementasi di Daerah

Meskipun secara normatif KUHP Nasional telah memberikan pengakuan terhadap eksistensi hukum yang hidup dalam masyarakat, implementasi dari ketentuan tersebut tidak bersifat langsung atau otomatis. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) KUHP, hukum yang hidup hanya dapat dijadikan dasar pemidanaan apabila telah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah (perda). Ketentuan ini menimbulkan problematika tersendiri, khususnya terkait kapasitas dan kesiapan pemerintah daerah dalam merumuskan dan menetapkan norma-norma hukum yang hidup menjadi produk hukum formal.

Permasalahan pertama berkaitan dengan kodifikasi hukum yang bersifat tidak tertulis dan kontekstual.¹⁵ Hukum yang hidup dalam masyarakat, terutama yang berkembang dalam komunitas adat,

11 Jawahir Thontowi, Wildan Syahamata Ady, Nooraini Dyah Rahmawati, and Machrus Ali, "Prophetic law and social engineering: the interaction between religious legal system and customary local system in respect to maintain and promote religious values in Indonesian national legal system", *International Journal of Social Science Education Communication and Economics (Sinomics Journal)*(6), 1 (2023) :761-778. <https://doi.org/10.54443/sj.v1i6.86>

12 Sophian Yahya Selajar and Aroma Elmina Martha, "Indonesian criminal code, living law and control in law enforcement in Indonesia", *Sasi*(4), 29 (2023) :705. <https://doi.org/10.47268/sasi.v29i4.1697>

13 Milenia Ramadhani, "Tantangan implementasi pengakuan hukum adat dalam kitab undang-undang hukum pidana baru di Indonesia", *Comserva Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*(3), 4 (2024):714-722. <https://doi.org/10.59141/comserva.v4i3.1394>

14 Ade Irawan and Margo Hadi Pura, "Analisis yuridis ketentuan hukum yang hidup dalam masyarakat pada kitab undang-undang hukum pidana Indonesia", *Ajudikasi Jurnal Ilmu Hukum*(1), 7 (2023) :59-74. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6453>

15 Maulia Kuswicaksono, "Pengaruh kearifan lokal terhadap penerapan sanksi hukum adat atas tindak pidana yang diatur oleh KUHP terhadap pelaku", *Jurnal Syntax Transformation*(09), 2 (2021) :1308-1318. <https://doi.org/10.46799/jst.v2i9.323>

pada umumnya memiliki sifat lisan, tidak terdokumentasi secara sistematis, dan sangat kontekstual mengikuti dinamika sosial budaya setempat. Proses kodifikasi terhadap hukum adat semacam ini menghadapi tantangan epistemologis dan metodologis yang tidak ringan. Pemerintah daerah dituntut untuk melakukan identifikasi, inventarisasi, dan kodifikasi hukum adat yang hidup secara otentik, tanpa mereduksi substansi dan nilai-nilai asli yang terkandung di dalamnya.¹⁶ Padahal, sebagian besar daerah belum memiliki perangkat kelembagaan maupun sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan proses tersebut secara akurat dan partisipatif.

Kedua, terdapat potensi ketegangan antara hukum adat dan prinsip hukum nasional, terutama dalam hal kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila, hak asasi manusia, dan prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa. Beberapa praktik hukum adat dalam masyarakat lokal terkadang tidak sejalan dengan prinsip non-diskriminasi, persamaan di hadapan hukum, atau perlindungan hak-hak individu. Misalnya, sanksi sosial terhadap pelanggaran norma adat yang bersifat kolektif atau memalukan dapat berbenturan dengan prinsip perlindungan martabat manusia. Dalam hal ini, pemerintah daerah menghadapi dilema dalam menilai sejauh mana suatu norma adat dapat diterima sebagai hukum yang hidup yang layak diformalkan dalam perda.

Ketiga, keragaman budaya hukum di Indonesia menciptakan tantangan koordinasi antar wilayah. Suatu norma adat yang dianggap hidup dan mengikat dalam satu komunitas belum tentu relevan atau bahkan tidak dikenal di komunitas lain, bahkan dalam satu kabupaten atau provinsi yang sama.¹⁷ Situasi ini menyulitkan proses penyusunan perda, karena pengaturan yang bersifat terlalu umum akan kehilangan kekhasan hukum adat setempat, sedangkan pengaturan yang terlalu spesifik berpotensi menimbulkan eksklusivitas atau diskriminasi terhadap kelompok lain. Keberadaan hukum adat yang menjadi bagian integral dalam tata kehidupan masyarakat di Indonesia, dan seharusnya dihormati dan diimplementasikan tanpa menghapus karakteristik unik masing-masing masyarakat adat.¹⁸ Sementara, perda harus bersifat normatif, berlaku umum, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Keempat, keterbatasan kapasitas legislasi daerah menjadi faktor yang tidak dapat diabaikan. Dalam banyak kasus, pembentukan peraturan daerah masih diwarnai oleh keterbatasan anggaran, rendahnya kualitas naskah akademik, serta minimnya partisipasi masyarakat.¹⁹ Untuk menetapkan hukum yang hidup sebagai norma pidana dalam perda, dibutuhkan kajian akademik dan sosiologis yang mendalam serta proses partisipatif yang inklusif. Hal ini penting untuk menjamin keabsahan hukum adat yang diformalkan sekaligus mencegah potensi kriminalisasi berlebihan terhadap masyarakat yang sebenarnya tidak menginternalisasi norma tersebut. Dalam konteks ini, peran lembaga adat, akademisi lokal, serta organisasi masyarakat sipil sangat krusial untuk mendampingi proses legislasi daerah.

Kelima, proses legislasi daerah mengenai hukum yang hidup berisiko menimbulkan ketimpangan perlakuan hukum antarwilayah. Dalam sistem hukum pidana yang ideal, penerapan sanksi pidana harus didasarkan pada prinsip kesamaan perlakuan dan kepastian hukum. Namun dengan mekanisme perda yang bersifat otonom, ada kemungkinan terjadi perbedaan jenis dan bentuk norma hukum yang hidup di berbagai daerah. Seorang warga negara yang melakukan perbuatan tertentu dapat dipidana di satu daerah,

16 Anselmus Migelson Molebila, Daud D. Tallo, and Nikolas Manu, "Peranan lembaga adat dalam penyelesaian perkara tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga di desa wolwal kabupaten alor", *Comserva Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*(02), 3 (2023) :536-546. <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i02.796>

17 Veris Septiansyah, Ahmad Fauzan Suryono, Icha Cahyaning Fitri, and Dominikus Rato, "Legal certainty principle in judicial activism decision of the constitutional court of the republic of indonesia case number 143/puu-xxi/2023", *IJAMRS*(3), 4 (2024) :127-137. <https://doi.org/10.62225/2583049x.2024.4.3.2754>

18 Lisnawaty W. Badu, Julisa Aprilia Kaluku, and Abas Kaluku, "Perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat adat di kabupaten boalemo dalam penerapan sanksi adat", *Jurnal Konstitusi*(1), 18 (2021) :219-239. <https://doi.org/10.31078/jk18110>

19 Muhammad Nizar Zulmi, "Status pengakuan tanah ulayat masyarakat hukum adat dalam proyek pembangunan rempang eco-city", *ciastech*(1), 6 (2023) :298. <https://doi.org/10.31328/ciastech.v6i1.5274>

tetapi tidak di daerah lain, hanya karena perbedaan pengakuan hukum yang hidup dalam perda. Meskipun prinsip legalitas tetap dijaga, ketidakseragaman ini berpotensi menciptakan ketidakadilan dalam praktik penegakan hukum.

Keenam, perlu dicermati bahwa ketentuan pelaksanaan Pasal 2 KUHP berupa Peraturan Pemerintah hingga kini belum diterbitkan. Padahal, peraturan pelaksana tersebut sangat penting untuk memberikan pedoman teknis bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kriteria hukum yang hidup, prosedur pengumpulan data, keterlibatan masyarakat adat, serta mekanisme validasi norma adat. Ketiadaan peraturan ini membuat pemerintah daerah tidak memiliki acuan yang jelas untuk menyusun perda, sehingga berpotensi menimbulkan kekosongan hukum atau justru inkonsistensi dalam penerapan. Dalam konteks ini, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab besar untuk segera menyusun dan menerbitkan peraturan pelaksana tersebut guna menjamin efektivitas dan harmonisasi implementasi hukum yang hidup.

Terakhir, dalam perspektif otonomi daerah, pengaturan hukum yang hidup dalam bentuk perda juga harus mempertimbangkan batas-batas kewenangan daerah dalam bidang hukum pidana. Meskipun daerah diberi kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan, urusan hukum pidana secara umum masih menjadi ranah pemerintah pusat. Oleh karena itu, perda yang memuat hukum yang hidup sebagai dasar pemidanaan perlu dikaji secara hati-hati agar tidak melampaui kewenangan daerah dan tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional.

Dengan mempertimbangkan berbagai persoalan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan hukum yang hidup dalam masyarakat melalui perda bukanlah proses yang sederhana. Diperlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, dukungan regulasi pelaksana, serta partisipasi aktif masyarakat adat dan akademisi agar pengakuan hukum yang hidup tidak hanya bersifat simbolis, melainkan benar-benar mampu diimplementasikan secara adil dan konstitusional.

B.3 Kekosongan Regulasi Teknis dan Dampaknya

Kekosongan regulasi teknis yang diidentifikasi dalam konteks hukum pidana di Indonesia merupakan isu sentral yang mempengaruhi implementasi pengakuan terhadap hukum yang hidup. Pengakuan ini diatur dalam Pasal 2 ayat (3) KUHP, yang merujuk pada perlunya pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP). Ketidakterediaan PP ini menimbulkan risiko signifikan terhadap kepastian hukum, partisipasi masyarakat, serta integrasi norma hukum yang hidup dengan prinsip-prinsip nasional seperti Pancasila dan hak asasi manusia.

Kekosongan regulasi ini dapat menimbulkan variasi tafsir mengenai hukum yang hidup di tingkat daerah. Ketidakjelasan mengenai kriteria dan prosedur untuk mengidentifikasi hukum yang hidup berpotensi menjadikan pemerintah daerah memiliki kebebasan yang berlebihan dalam menentukan norma-norma sosial yang diakui sebagai hukum pidana. Hal ini dikhawatirkan dapat berujung pada kriminalisasi terhadap tindakan yang mungkin tidak lagi dianggap melanggar oleh masyarakat lokal, sedangkan norma sosial yang mestinya diakui malah terabaikan.²⁰ Dalam konteks inilah perlunya panduan teknis yang jelas menjadi sangat mendesak agar proses identifikasi dan validasi norma dapat dilakukan secara sah dan akuntabel.

Lebih lanjut, akses terhadap pedoman teknis juga penting untuk memastikan partisipasi masyarakat dalam proses pengaturan hukum yang hidup. Tanpa adanya acuan yang jelas terkait proses

20 Ni Ketut Sari Adnyani, "Perlindungan hukum kesatuan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan pariwisata berbasis kearifan lokal", *Media Komunikasi Fpips*(2), 20 (2021):70. <https://doi.org/10.23887/mkfis.v20i2.33738>

keterlibatan masyarakat adat, ada kemungkinan besar bahwa legislasi daerah hanya akan dimanipulasi oleh kepentingan elite politik dan birokrasi setempat, mengabaikan suara masyarakat yang paling terkena dampak dari peraturan tersebut.²¹ Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah adalah aspek fundamental untuk memastikan keberlakuan hukum yang lebih adil dan otentik. Aneka hasil penelitian menunjukkan bahwa peran institusi adat dalam pembuatan kebijakan sangat krusial dalam konteks pembangunan masyarakat berbasis hukum.

Selanjutnya, pengaturan mengenai hubungan antara hukum yang hidup dengan nilai-nilai nasional dan internasional juga perlu diatur secara teknis. Ketidadaan panduan jelas mengenai standar yang harus dipenuhi oleh norma hukum yang hidup berisiko menciptakan norma yang bertentangan dengan prinsip-prinsip fundamental negara, termasuk hak asasi manusia dan Pancasila.²² Terdapat potensi terjadinya konflik antara regulasi lokal dengan hukum nasional, yang pada gilirannya dapat menurunkan legitimasi sistem hukum pidana secara keseluruhan.

Peraturan Pemerintah juga seharusnya memberikan pedoman mengenai prosedur legislasi daerah untuk memastikan bahwa semua norma hukum yang diolah mengalami proses evaluasi yang adil dan transparan. Tanpa prosedur yang seragam, setiap daerah bisa menerapkan ketentuan yang berbeda-beda, yang berpotensi menciptakan kesenjangan hukum di antara berbagai wilayah.²³ Hal ini menciptakan ketidakadilan hukum bagi warga negara yang berpindah atau melintasi daerah, dan dapat memperburuk persepsi publik terhadap keadilan hukum.

Kekosongan regulasi juga menghambat pembentukan perda, dengan DPRD dan kepala daerah yang kehilangan acuan normatif yang diperlukan untuk merumuskan peraturan daerah yang sesuai.²⁴ Tanpa PP yang mendasari, legislator dapat mengalami keraguan mengenai kapasitas untuk menyusun perda yang berkaitan dengan hukum yang hidup, sehingga bisa memperlambat pelaksanaan KUHP yang baru mulai berlaku pada 1 Januari 2026. Hal ini semakin menambah urgensi untuk mendesain regulasi pelaksana yang memadai sebagai bagian dari penguatan legitimasi hukum pidana.

Dari sudut pandang hukum, kurangnya regulasi pelaksana bertentangan dengan prinsip hukum seperti *lex certa* dan *lex scripta*, yang mensyaratkan kejelasan dalam hukum pidana untuk menjaga kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.²⁵ Tanpa kelengkapan regulasi, norma hukum yang muncul dari masyarakat tidak dapat dipertanggungjawabkan dan justru menciptakan ketidakpastian, yang berseberangan dengan prinsip yang mengatur tentang keadilan dan transparansi dalam hukum.

Dalam kajian politik hukum, ketidadaan PP sebagai regulasi pelaksana mencerminkan inkonsistensi mendasar antara rancangan hukum nasional dan implementasinya. Meskipun pengakuan terhadap hukum adat bertujuan untuk mendukung pluralisme hukum dan memberikan keadilan lokal, tantangan nyata muncul ketika infrastruktur regulatif yang diperlukan untuk memfasilitasi implementasi tersebut tidak memadai.²⁶ Oleh karena itu, ada urgensi bagi pemerintah untuk menyediakan regulasi yang komprehensif agar semua pihak dapat berpartisipasi secara adil dalam penegakan hukum.

21 Betha, Ariza Umami Rahmasari, and Tirta Gautama, "Pengaruh hukum adat dalam pengaturan pemerintahan desa: perspektif normatif", *Muhammadiyah Law Review*(2), 7 (2023) :60. <https://doi.org/10.24127/mlr.v7i2.2770>

22 Stella, "Pengaruh hukum adat dalam penyelesaian sengketa adat di pengadilan hukum adat", *Jurnal Hukum Dan Ham Wara Sains*(09), 2 (2023) :894-903. <https://doi.org/10.58812/jhhws.v2i09.658>

23 Wirdi Hisroh Komeni and Ermania Widjajanti, "Ketidaktepatan penerapan hukum pidana adat dalam pasal 2 kuhp baru: prespektif teori kepastian hukum", *Innovative Journal of Social Science Research*(3), 4 (2024):1051-1059. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i3.10586>

24 Deki Demianus Korwa, "Wewenang kankain karkara byak dalam menyelesaikan delik adat", *Jihk*(1), 4 (2022) :1-10. <https://doi.org/10.46924/jihk.v4i1.162>

25 Mashuril Anwar, "Holistic paradigm contradiction of the ultimate principle of remedium against the principle of legality in environmental criminal law enforcement", *Administrative and Environmental Law Review*(1), 1 (2020) :43-52. <https://doi.org/10.25041/aclr.v1i1.2083>

26 Ainun Jiwanti, "Kebijakan hukum pidana dalam upaya penanggulangan tindak pidana lingkungan hidup dalam undang-undang cipta kerja", *Justisi*(2), 9 (2023) :158-174. <https://doi.org/10.33506/jurnaljustisi.v9i2.2334>

Untuk menyelesaikan masalah kekosongan regulasi teknis ini, diperlukan pendekatan yang inklusif dalam penyusunan PP, melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk praktik masyarakat hukum adat, luar akademisi, dan perwakilan dari pemerintah daerah dan adat. Analisis sistematis dan partisipatif dapat menghasilkan peta regulasi yang akan menguatkan situasi hukum yang lebih adil dan transparan, serta menjaga integrasi antara norma-norma lokal dengan nilai dasar hukum nasional.

Secara keseluruhan, regulasi teknis dalam bentuk PP bukanlah sekadar pelengkap dari ketentuan KUHP, melainkan merupakan prasyarat bagi operasionalisasi pengakuan hukum hidup yang efektif. Tanpa kejelasan regulasi, upaya untuk mengakui pluralisme hukum di Indonesia akan terhambat, menyisakan banyak tantangan yang harus dihadapi dalam mencapai keadilan substansial di bidang hukum pidana. Untuk menciptakan sistem hukum pidana yang adil dan transparan, penting bagi semua pihak untuk bersatu dalam merumuskan kebijakan yang mencakup praktik hukum adat di tataran domestik, sambil tetap memperhatikan prinsip-prinsip dasar konstitusi.

C. Penutup

Pengakuan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar pemidanaan dalam KUHP Nasional merupakan langkah penting dalam mengakomodasi pluralisme hukum di Indonesia. Ketentuan dalam Pasal 2 KUHP mencerminkan kehendak pembentuk undang-undang untuk mengakui realitas sosial dan nilai-nilai lokal yang masih dipatuhi dan dijadikan pedoman dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian, implementasi dari ketentuan ini menghadapi sejumlah tantangan serius, baik di tingkat normatif, kelembagaan, maupun teknis. Pertama, penerapan hukum yang hidup sebagai dasar pemidanaan tidak bersifat otomatis, melainkan harus terlebih dahulu diformalkan melalui peraturan daerah. Proses ini mensyaratkan kapasitas legislasi daerah yang memadai, keterlibatan masyarakat adat, dan adanya standar kriteria yang jelas mengenai hukum yang hidup. Sayangnya, hingga kini belum terdapat peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (3) KUHP, yang menyebabkan kekosongan regulasi teknis dan berimplikasi terhadap ketidakpastian hukum. Kedua, tanpa adanya pedoman normatif yang terstandar secara nasional, terdapat potensi perbedaan tafsir, kriminalisasi yang berlebihan, hingga perlakuan hukum yang tidak setara antarwilayah. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum pidana modern yang menekankan asas legalitas, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Ketiga, perumusan dan penetapan hukum yang hidup melalui perda juga berisiko menimbulkan konflik antara norma lokal dan nilai-nilai universal, seperti HAM dan kesetaraan di hadapan hukum. Oleh karena itu, diperlukan kerangka hukum yang mampu menyeimbangkan antara pengakuan terhadap hukum adat dan konsistensi dengan sistem hukum nasional.

Sejalan dengan itu, pemerintah pusat harus segera menyusun dan menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tata cara dan kriteria penetapan hukum yang hidup, guna menjamin operasionalisasi ketentuan tersebut secara tepat dan efektif. Regulasi teknis ini harus disusun secara partisipatif dan interdisipliner, dengan memperhatikan konteks sosiologis, hukum, serta dinamika pemerintahan daerah. Dengan langkah-langkah strategis tersebut, diharapkan pengakuan terhadap hukum yang hidup tidak hanya bersifat simbolis, tetapi benar-benar menjadi bagian integral dari sistem hukum pidana Indonesia yang pluralistik, adil, dan berkeadilan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyani, Ni Ketut Sari. 2021. "Perlindungan Hukum Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal." *Media Komunikasi Fpips* 20 (2): 70. <https://doi.org/10.23887/mkfis.v20i2.33738>.
- Anis, Pujiyono Pujiyono Widyawati, Nur Rochaeti, Genjie Ompoy, and Nurul Natasha Binti Muhammad Zaki. 2022. "Urgency of the Legal Structure Reformation for Law in Execution of Criminal Sanctions." *Lex Scientia Law Review* 6 (2): 327–358. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v6i2.58131>.
- Anwar, Mashuril. 2020. "Holistic Paradigm Contradiction of the Ultimate Principle of Remedium against the Principle of Legality in Environmental Criminal Law Enforcement." *Administrative and Environmental Law Review* 1 (1): 43–52. <https://doi.org/10.25041/aclr.v1i1.2083>.
- Badu, Lisnawaty W., Julisa Aprilia Kaluku, and Abas Kaluku. 2021. "Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Adat di Kabupaten Boalemo dalam Penerapan Sanksi Adat." *Jurnal Konstitusi* 18 (1): 219–239. <https://doi.org/10.31078/jk18110>.
- Betha, Ariza Umami Rahmasari, and Tirta Gautama. 2023. "Pengaruh Hukum Adat dalam Pengaturan Pemerintahan Desa: Perspektif Normatif." *Muhammadiyah Law Review* 7 (2): 60. <https://doi.org/10.24127/mlr.v7i2.2770>.
- Cahyono, Anton, Gusti Ayu Gita Dharma Vahini Mahiratna, Luluk Mutmainnah, Ihda Aniqoh, and Indra Fredika Kusuma. 2024. "Dualistic View in the Formulation of Criminal Offenses in the National Criminal Code." *Hang Tuah Law Journal* 8 (2): 186–198. <https://doi.org/10.30649/htlj.v8i2.248>.
- Hamzani, Achmad Irwan, Mukhidin, Kanti Rahayu, Sanusi Sanusi, Kus Rizkianto, Nur Khasanah, and Havis Aravik. 2022. "Dimensions of National Law Development in Indonesia." *International Journal of Research and Innovation in Social Science* 6 (7): 479–483. <https://doi.org/10.47772/ijriss.2022.6729>.
- Ikhsan, Muhammad, Hamonangan Albariansyah, Neisa Ang Rum Adisti, Henny Yuningsih, and Desia Rakhma Banjarani. 2024. "Restorative Justice on Blasphemy Cases: Overview of the Prosecutors Role and Legal Reform." *Bengkoelen Justice Jurnal Ilmu Hukum* 14 (2): 191–211. <https://doi.org/10.33369/jbengkoelenjust.v14i2.32363>.
- Irawan, Ade, and Margo Hadi Pura. 2023. "Analisis Yuridis Ketentuan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia." *Ajudikasi Jurnal Ilmu Hukum* 7 (1): 59–74. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6453>.
- Jiwanti, Ainun. 2023. "Kebijakan Hukum Pidana dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Lingkungan Hidup dalam Undang-Undang Cipta Kerja." *Justisi* 9 (2): 158–174. <https://doi.org/10.33506/jurnaljustisi.v9i2.2334>.
- Komeni, Wirdi Hisroh, and Ermania Widjajanti. 2024. "Ketidaktepatan Penerapan Hukum Pidana Adat dalam Pasal 2 KUHP Baru: Prespektif Teori Kepastian Hukum." *Innovative Journal of Social Science Research* 4 (3): 1051–1059. <https://doi.org/10.31004/innovative.v4i3.10586>.
- Korwa, Deki Demianus. 2022. "Wewenang Kankain Karkara Byak dalam Menyelesaikan Delik Adat." *Jihk* 4 (1): 1–10. <https://doi.org/10.46924/jihk.v4i1.162>.
- Kuswicaksono, Maulia. 2021. "Pengaruh Kearifan Lokal terhadap Penerapan Sanksi Hukum Adat atas Tindak Pidana yang Diatur oleh KUHP terhadap Pelaku." *Jurnal Syntax Transformation* 2 (9): 1308–1318. <https://doi.org/10.46799/jst.v2i9.323>.

- Molebila, Anselmus Migelson, Daud D. Tallo, and Nikolas Manu. 2023. "Peranan Lembaga Adat dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga di Desa Wolwal Kabupaten Alor." *Comserva Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 3 (2): 536–546. <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i02.796>.
- Mulyadi, Aditya Wisnu, Hoiruddin Hasibuan, and Lilik Mulyadi. 2025. "The Role of Criminology in Criminal Law Reform in Indonesia." *Journal of Law and Regulation Governance* 2 (11): 389–398. <https://doi.org/10.57185/jlarg.v2i11.70>.
- Nasution, Nurul Putri Awaliah, Fathul Hamdani, and Ana Fauzia. 2022. "The Concept of Restorative Justice in Handling Crimes in the Criminal Justice System." *European Journal of Law and Political Science* 1 (5): 32–41. <https://doi.org/10.24018/ejpolitics.2022.1.5.37>.
- Ramadhani, Milenia. 2024. "Tantangan Implementasi Pengakuan Hukum Adat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Baru di Indonesia." *Comserva Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 4 (3): 714–722. <https://doi.org/10.59141/comserva.v4i3.1394>.
- Selajar, Sophian Yahya, and Aroma Elmina Martha. 2023. "Indonesian Criminal Code, Living Law and Control in Law Enforcement in Indonesia." *Sasi* 29 (4): 705. <https://doi.org/10.47268/sasi.v29i4.1697>.
- Septiansyah, Veris, Ahmad Fauzan Suryono, Icha Cahyaning Fitri, and Dominikus Rato. 2024. "Legal Certainty Principle in Judicial Activism Decision of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia Case Number 143/PUU-XXI/2023." *IJAMRS* 4 (3): 127–137. <https://doi.org/10.62225/2583049x.2024.4.3.2754>.
- Stella. 2023. "Pengaruh Hukum Adat dalam Penyelesaian Sengketa Adat di Pengadilan Hukum Adat." *Jurnal Hukum Dan Ham Wara Sains* 2 (9): 894–903. <https://doi.org/10.58812/jhhws.v2i09.658>.
- Supardin, and Abdul Syatar. 2021. "Adultery Criminalization Spirit in Islamic Criminal Law: Alternatives in Indonesia's Positive Legal System Reform." *Samarah Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam* 5 (2): 913. <https://doi.org/10.22373/sjkh.v5i2.9353>.
- Thontowi, Jawahir, Wildan Syahamata Ady, Nooraini Dyah Rahmawati, and Machrus Ali. 2023. "Prophetic Law and Social Engineering: The Interaction between Religious Legal System and Customary Local System in Respect to Maintain and Promote Religious Values in Indonesian National Legal System." *International Journal of Social Science Education Communication and Economics (Sinomics Journal)* 1 (6): 761–778. <https://doi.org/10.54443/sj.v1i6.86>.
- Tolkah. 2021. "Customary Law Existency in the Modernization of Criminal Law in Indonesia." *Varia Justicia* 17 (1): 72–89. <https://doi.org/10.31603/variajusticia.v17i1.5024>.
- Wedha, Yogi Yasa, and Edy Nurcahyo. 2021. "Criminal Law Reform Toward Deprivation of Property Resulting from Corruption Criminal Acts." *Prizren Social Science Journal* 5 (1): 97–103. <https://doi.org/10.32936/pssj.v5i1.207>.
- Yanto, Andri, and Faidatul Hikmah. 2023. "Akomodasi Hukum yang Hidup dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional Menurut Perspektif Asas Legalitas." *Recht Studiosum Law Review* 2 (2): 81–91. <https://doi.org/10.32734/rslr.v2i2.14162>.
- Zulmi, Muhammad Nizar. 2023. "Status Pengakuan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Proyek Pembangunan Rempang Eco-City." *Ciastech* 6 (1): 298. <https://doi.org/10.31328/ciastech.v6i1.5274>.

Kesesuaian Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan Pemulihan Kerugian Negara

Azmi Fathu Rohman¹, Naufal Rizqiyanto², Rahmatika Monati³

^{1,2}Universitas Gadjah Mada, ³ Pusat Studi Syari'ah dan Konstitusi

Email: naufalrizqiyanto@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 12/05/2025, direvisi: 01/12/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

Corruption is a crucial problem with the potential for large state losses. In 2022-2023, there were 1,367 corruption cases with 3,090 suspects, and state losses from 2019-2023 reached 127.4 trillion rupiah. The Criminal Asset Forfeiture Bill was formulated more than a decade ago to regulate asset forfeiture without punishment in order to recover state assets due to corruption, but until now it has not been discussed because it has not become a DPR priority even though it has entered the National Legislation Program twice. This study aims to describe the dynamics of the Asset Forfeiture Bill and aims to analyze its compatibility with the recovery of state assets in Indonesia. The research method used in this study is normative juridical with conceptual, case and statutory approaches. The findings of this study show that the dynamics of the Asset Forfeiture Bill can be seen since the existence of a status quo that is not optimal in returning state finances, then the Asset Forfeiture Bill was born with debates and polemics amid the situation and its urgency. In addition, this research analysis illustrates the strong compatibility of the Asset Forfeiture Bill with the recovery of state losses in Indonesia.

Keywords: Compatibility, Asset Forfeiture, State Loss Recovery.

ABSTRAK

Korupsi merupakan masalah krusial dengan potensi kerugian negara yang besar. Pada tahun 2022-2023, terdapat 1.367 kasus korupsi dengan 3.090 tersangka dan kerugian negara dari tahun 2019-2023 mencapai 127,4 triliun rupiah. RUU Perampasan Aset Tindak Pidana telah dirumuskan lebih dari satu dekade yang lalu untuk mengatur perampasan aset tanpa pemidanaan dalam rangka pemulihan aset negara akibat tindak pidana korupsi, namun hingga saat ini belum dapat dibahas karena belum menjadi prioritas DPR meskipun sudah dua kali masuk Prolegnas. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dinamika RUU Perampasan Aset dan bertujuan untuk menganalisis kesesuaiannya dengan pemulihan aset negara di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual, kasus, dan perundang-undangan. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika RUU Perampasan Aset dapat dilihat sejak adanya status quo yang tidak optimal dalam mengembalikan keuangan negara, kemudian RUU Perampasan Aset lahir dengan perdebatan dan polemik di tengah situasi dan urgensinya. Selain itu, analisis penelitian ini menggambarkan kuatnya kesesuaian RUU Perampasan Aset dengan pemulihan kerugian negara di Indonesia.

Kata kunci: Kesesuaian, Perampasan Aset, Pengembalian Kerugian Negara.

A. Pendahuluan

Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Tindak Pidana (RUU Perampasan Aset) telah menjadi sorotan hingga saat ini. Sejak awal tahun 2010, RUU Perampasan Aset telah melalui perjalanan yang cukup panjang, meskipun hingga saat ini masih sebatas angan-angan. Jika kita tengok ke belakang, secara formal RUU Perampasan Aset sudah dua kali masuk dalam Prolegnas terakhir, yaitu pada periode 2015-2019 bersama 189 RUU lainnya, dan periode 2020-2024 bersama 284 RUU lainnya. Namun, akhirnya kandas karena Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak kunjung menjadikan RUU Perampasan Aset sebagai prioritas.¹ Harapan untuk merealisasikan RUU Perampasan Aset menjadi undang-undang kembali harus tertunda.²

Di saat yang sama, jumlah kasus korupsi setiap tahunnya mengalami peningkatan hingga ke tingkat yang mengkhawatirkan. Situasi ini menjadi alarm bagi Pemerintah dan DPR untuk memberikan perhatian

¹ Irwan Hafid, “Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan Dalam Perspektif Economic Analysis Of Law,” *Lex Renaissance* 6, no. 1 (2021): 465–80.

² Nasir Djamil, anggota Komisi III DPR dari Fraksi PKS menerangkan kemungkinan besar RUU Perampasan Aset baru akan dibahas pada DPR periode 2024-2029, hal itupun sulit jika tidak ada upaya kolaboratif. Lihat Prayogi Dwi Sulisty, “RUU Perampasan Aset Baru Dibahas DPR Periode Mendatang,” *Kompas id*, 2024, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/05/24/ruu-perampasan-aset-baru-dibahas-dpr-periode-mendatang?open_from=Search_Result_Page.

yang lebih serius terhadap masalah korupsi, termasuk dengan segera memprioritaskan pembahasan dan pengesahan RUU Perampasan Aset sebagai salah satu instrumen produk legislasi yang mendukung upaya penindakan tindak pidana korupsi.³ Peningkatan jumlah kasus korupsi ini tercermin dari laporan Indonesia Corruption Watch (ICW) tentang hasil pemantauan tren korupsi tahun 2023 yang menunjukkan peningkatan jumlah kasus korupsi dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2022, terdapat 576 kasus korupsi dengan jumlah tersangka sebanyak 1.395 orang. Sedangkan pada tahun 2023 meningkat menjadi 791 kasus korupsi dengan 1.695 tersangka. Hal ini jelas merupakan peningkatan yang signifikan. Meski demikian, potensi kerugian negara akibat korupsi pada tahun 2023 sedikit lebih sedikit dibandingkan dengan tahun 2022, namun angkanya masih sangat besar. Pada tahun 2023, potensi kerugian negara mencapai Rp28,4 triliun, sedangkan pada tahun 2022 sebesar Rp42,7 triliun. Adapun pada 2021 sebesar 29,4 triliun, 2020 sebesar Rp18,5 triliun, dan 2019 sebesar 8,4 triliun.⁴ Maraknya kasus korupsi yang mengakibatkan potensi kerugian negara dalam lima tahun terakhir ini jelas merupakan masalah yang kompleks. Oleh karena itu, pemerintah dan DPR harus memperketat pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara di masa mendatang.

Saat ini, upaya untuk menuntut dan menghukum pelaku kejahatan keuangan ilegal, termasuk korupsi, masih belum efektif. Hukuman penjara atau kurungan yang semakin lama dianggap tidak memberikan efek jera dan belum berhasil diterapkan. Akibatnya, terjadi perubahan metode penanganan kejahatan keuangan yang awalnya berfokus pada pengejaran terhadap pelaku. Kini, fokusnya bergeser pada pengejaran aset atau keuntungan ilegal yang diperoleh dari kejahatan tersebut.⁵ Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam perjanjian internasional, United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) tahun 2003 yang kemudian diratifikasi menjadi UU No. 7 Tahun 2006. Pasal 54 ayat (1) huruf c UNCAC menjelaskan kewajiban seluruh negara pihak untuk mempertimbangkan langkah-langkah yang dianggap perlu agar perampasan aset hasil tindak pidana korupsi dapat dilakukan tanpa melalui proses pidana dalam kasus-kasus yang tidak dapat dilakukan penuntutan, misalnya dengan alasan meninggal dunia, melarikan diri, dan lain-lain. Oleh karena itu, diusulkan agar setiap negara pihak menggunakan perampasan aset tanpa tuntutan pidana (Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture).⁶ Perampasan aset merupakan strategi baru untuk mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, penyalahgunaan uang negara dan korupsi di Indonesia.

Beberapa penelitian terkait perampasan aset telah banyak dilakukan. Diantara penelitian yang memiliki keterkaitan kuat dengan penelitian ini antara lain; Pertama. Penelitian yang dilakukan oleh Refki Saputra dengan judul “Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia.” Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa beberapa tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah adalah terkait dengan masalah hak milik dan juga proses peradilan yang adil. Mengingat pendekatan perampasan in rem telah menggeser nilai kebenaran materiil tentang kesalahan dalam hukum pidana menjadi kebutuhan akan kebenaran formil tentang asal usul harta kekayaan. Dalam mengimplementasikan RUU Perampasan Aset nantinya, pemerintah setidaknya harus menegaskan bahwa mekanisme yang digunakan sama sekali tidak membuktikan kesalahan seseorang, melainkan hanya membuktikan bahwa suatu aset merupakan hasil

3 Prayogi Dwi Sulisty, “Korupsi Meningkat, RUU Perampasan Aset Semakin Urgen,” n.d., <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/05/19/korupsi-meningkat-ruu-perampasan-aset-semakin-urgan>, diakses pada 20 Mei 2024.

4 Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan, “Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023” Indonesia Corruption Watch,” 2024, 9–10.

5 Sukarno, “Penerapan Perampasan Aset Di Indonesia Sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Negara Dalam Perspektif Keuangan Negara,” *Indonesia Treasury Review* 3, no. 4 (2018): 297.

6 Refki Saputra, “Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia,” *Anti Korupsi Integritas* 3, no. 1 (2017): 118.

dari suatu tindak pidana.⁷

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Sudarto, Hari Purwadi dan Hartiwiningsih yang berjudul “Mekanisme Perampasan Aset dengan Menggunakan Non-Conviction Based Asset Forfeiture Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi”.⁸ Artikel ini menjelaskan bahwa mekanisme perampasan aset tanpa pemidanaan di masa yang akan datang dapat diatur dalam undang-undang perampasan aset dengan mekanisme yang sesuai dengan ketentuan United Nations Convention Against Corruption yang memungkinkan penerapan pembuktian terbalik oleh pelaku tindak pidana korupsi sejak tahap penyidikan dalam rangka mewujudkan prinsip *follow the money* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Ketiga, penelitian oleh Sukarno dengan judul “Penerapan Perampasan Aset di Indonesia sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Negara dalam Perspektif Keuangan Negara”.⁹ Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perampasan aset merupakan salah satu instrumen yang dapat diterapkan di Indonesia dalam rangka mengembalikan uang negara yang dicuri, sebagai konsep keuangan negara dalam pemulihan kerugian negara selain sanksi administratif, perdata, maupun pidana. Rekomendasi dari penelitian ini adalah perampasan aset dapat dikenakan kepada pelaku tindak pidana dalam keadaan yang tidak memungkinkan untuk menggunakan jalur pidana.

Dari ketiga penelitian tersebut, titik perbedaan (*state of the art*) dengan penelitian yang akan dilakukan adalah melihat lebih dalam mengenai dinamika yang terjadi dalam RUU Perampasan Aset sejak awal munculnya ide RUU hingga status quo-nya hingga saat ini. Kemudian, menganalisis sejauh mana kompatibilitasnya dengan pemulihan kerugian negara dengan meninjau secara obyektif pasal-pasal esensial.

Dengan demikian, muncul pertanyaan penelitian dalam hal ini, yaitu pertama, bagaimana dinamika rancangan undang-undang perampasan aset hasil tindak pidana? kedua, bagaimana kompatibilitas rancangan undang-undang perampasan aset hasil tindak pidana dengan syarat-syarat pemulihan kerugian negara?

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau metode penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan untuk meneliti isi dari peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya. Penelitian ini bersifat eksplanatoris dan menggunakan data sekunder, yaitu data yang tidak secara langsung diperoleh dari lapangan, tetapi diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen-dokumen dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data deskriptif kualitatif yang berkaitan dengan konsep pendekatan kesesuaian rancangan undang-undang perampasan aset tanpa disertai tuntutan pidana (*Non-Conviction Based Asset Forfeiture*) terhadap upaya pemulihan kerugian negara. Analisis dilakukan dengan cara mendeskripsikan norma dan peraturan yang melandasi wacana kebijakan perampasan aset di Indonesia melalui pendekatan kasus, konseptual dan tentu saja peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan hasil yang objektif.

⁷ *Ibid.*

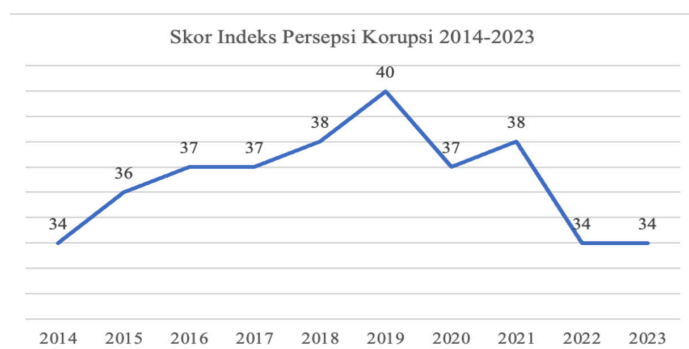
⁸ Hari Purwadi Sudarto and Hartiwiningsih, “Mekanisme Perampasan Aset Dengan Menggunakan Non-Conviction Based Asset Forfeiture Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi,” *Pasca Sarjana Hukum UNS* V, no. 1 (n.d.): 2017.

⁹ Sukarno, “Penerapan Perampasan Aset Di Indonesia Sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Negara Dalam Perspektif Keuangan Negara.”

B. Pembahasan

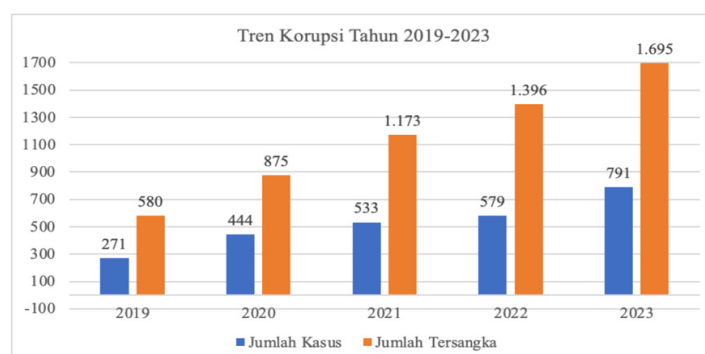
B.1 Dinamika Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi

Saat ini, korupsi merupakan momok terbesar bagi bangsa Indonesia. Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa yang berimplikasi pada kerugian keuangan negara. Merujuk pada data dari Transparency International terkait Indeks Persepsi Korupsi (IPK), Indonesia mengalami stagnasi bahkan penurunan peringkat dunia. Pada tahun 2022, Indonesia berada di peringkat 110 dunia, sedangkan pada tahun 2023 turun ke peringkat 115.¹⁰ Hal ini mengindikasikan bahwa pemberantasan korupsi di Indonesia mulai dari tindakan pencegahan hingga penanganan masih belum optimal. Selama hampir satu dekade, IPK Indonesia tidak mengalami peningkatan yang signifikan bahkan cenderung stagnan (lihat tabel 1).



Tabel 1. Skor Indeks Persepsi Korupsi 2014-2023 Sumber: Laporan Pemantauan Tren Korupsi Indonesia Corruption Watch 2023

Indonesia's low GPA is directly proportional to the proliferation of corrupt behavior in the current era. In the last 5 years (2019-2023) the number of cases and perpetrators of corruption has increased very significantly even up to 3 (three) times. In 2019, for example, it is known that there were 271 cases of corruption, while in 2023 it jumped dramatically to 791 cases. The same thing happened to the number of perpetrators who were originally only 580 people in 2019, now they are 1695 people in 2023 as illustrated in tabel 2.



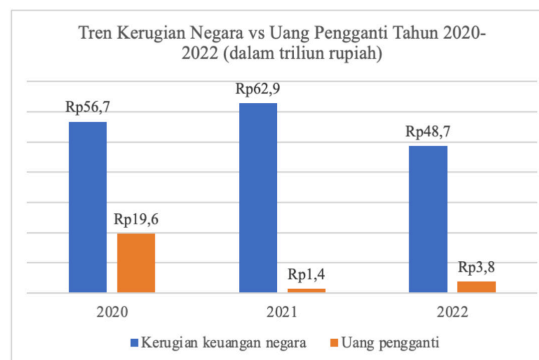
Tabel 2. Jumlah Korupsi di Indonesia tahun 2019-2023 Sumber: Laporan Pemantauan Tren Korupsi Indonesia Corruption Watch 2023.

Tren korupsi dalam lima tahun terakhir menunjukkan lemahnya penegakan hukum korupsi di Indonesia. Korupsi tidak hanya terjadi di kalangan elit, namun telah mengakar hingga ke unit pemerintahan

¹⁰ Indonesia Corruption Watch, "Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023," 2024, 11.

terkecil, yaitu tingkat desa. Angka korupsi yang semakin masif berimplikasi pada kerugian negara yang semakin membengkak. Tingginya angka korupsi di Indonesia bertolak belakang dengan penegakan hukum yang ada. Hukuman bagi pelaku korupsi di Indonesia cenderung sangat ringan jika dibandingkan dengan negara lain, sehingga tidak dapat memberikan efek jera. Rata-rata hukuman pidana pokok berupa pidana penjara bagi koruptor di Indonesia hanya sekitar 39,3 bulan atau 3 tahun 3 bulan.¹¹ Hal ini berbeda dengan China yang berani menerapkan hukuman mati bagi para koruptor seperti yang tertera dalam Pasal 383 KUHP China.¹² Hukuman yang tegas bagi para koruptor juga diterapkan di Amerika Serikat, Australia, dan Filipina melalui konsep hukum perampasan aset.¹³

Pada dasarnya, selain pidana penjara sebagai hukuman utama, koruptor juga dibebankan denda atau uang pengganti. Sayangnya, jumlah nominalnya sangat jauh tidak sebanding dengan kerugian yang dialami negara akibat perilaku korupsi. Berdasarkan data dari Indonesia Corruption Watch, potensi kerugian negara akibat korupsi pada tahun 2020-2023 mencapai lebih dari Rp195 triliun, sementara uang pengganti yang dihasilkan bahkan tidak mencapai ½ (setengah) dari kerugian yang ditimbulkan seperti yang tergambar pada tabel 3.



Tabel 3. Kerugian negara vs. restitusi

Sumber: Laporan Pemantauan Tren Korupsi Indonesia Corruption Watch 2023

Berdasarkan tabel di atas, dapat ditarik benang merah bahwa pemulihan kerugian keuangan negara akibat korupsi selalu menemui jalan buntu. Meskipun sanksi tindak pidana korupsi telah diatur dalam KUHP dan UU Tipikor secara khusus, namun sayangnya upaya tersebut masih belum efektif dan tidak menimbulkan efek jera. Menurut penulis, terdapat beberapa celah dalam aturan hukum penegakan tindak pidana korupsi di Indonesia, yaitu pertama konsep substitusi yang tidak ideal. Pasal 18 UU Tipikor menjadi dasar yuridis penetapan pidana tambahan berupa uang pengganti, namun aturan ini masih sangat umum. Perlu dibuat pedoman pemidanaan agar tidak terjadi disparitas putusan hakim. Status quo menunjukkan bahwa mayoritas besaran uang pengganti yang diputuskan oleh hakim jarang sekali melebihi ancaman maksimum pidana pokok, sehingga menimbulkan potensi pilihan untuk memperberat hukuman daripada membayar uang pengganti.¹⁴

Masalah lain yang menghambat upaya pengembalian kerugian negara adalah pembatasan perampasan aset dalam Pasal 18 UU Tipikor. Pasal tersebut mengatur bahwa perampasan aset hanya dibebankan kepada terpidana. Paradigma ini sudah tidak sesuai lagi dengan modus korupsi saat ini. Banyak koruptor

¹¹ *Ibid*

¹² Steven Makaruku, "Penerapan Sanksi Pidana Mati Kepada Koruptor Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia Dan Cina," *Sasi* 22, no. 1 (2016): 52, <https://doi.org/10.47268/sasi.v22i1.176>.

¹³ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Terkait Dengan Tindak Pidana*, 2022, 54.

¹⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hlm 33.

yang menempuh modus menyembunyikan hasil korupsi kepada orang lain mulai dari keluarga, kolega, bahkan orang yang tidak dikenal. Contoh konkrit dari pembangkangan terhadap uang pengganti dapat dilihat pada kasus korupsi dana APBD oleh mantan Bupati Kendal Hendy Boedoro.¹⁵ Putusan kasasi pada bulan Juni 2008 menjatuhkan vonis 7 tahun penjara dan denda serta uang pengganti sebesar 13,121 miliar. Sayangnya, hingga 2 tahun setelah putusan tersebut uang tersebut tidak kunjung dibayarkan, sementara di tahun yang sama istri tersangka, Widya Kandi Susanti, maju dalam kontestasi pilkada dan menang. Secara logika, untuk maju dalam pemilihan kepala daerah tentu membutuhkan dana yang tidak sedikit. Hal ini diperkuat dengan argumen mantan calon walikota Semarang, Mahfud Ali, yang menyatakan bahwa dana minimal untuk maju dalam pilkada adalah Rp 5 miliar.

Kedua, kesenjangan penegakan hukum korupsi di Indonesia adalah lamanya proses hukum. Ciri khas dari proses peradilan pidana dalam perkara tipikor adalah proses pembuktian yang detail dan komprehensif sehingga membutuhkan waktu yang lama. Fakta menunjukkan bahwa rata-rata waktu penyelesaian perkara adalah 2-3 tahun.¹⁶ Durasi ini terlalu lama dan memberikan kelonggaran bagi para koruptor untuk menghilangkan jejak dana korupsi. Tidak sedikit pula para koruptor yang melarikan uang haramnya ke luar negeri, seperti ke Swiss dengan dalih investasi. Atas dasar itu, perlu adanya perubahan paradigma pemberantasan korupsi di Indonesia dari perspektif yang berorientasi pada tersangka menjadi perspektif yang berorientasi pada keuntungan. Jika sebelumnya paradigma yang dibangun selalu berfokus pada koruptor, maka perlu diubah menjadi berfokus pada perampasan aset hasil kejahatan untuk membantu memulihkan keuangan negara. Tujuan lain dari konsep perampasan aset adalah menciptakan efek jera sebagai upaya preventif untuk menekan angka korupsi.

Merujuk pada argumentasi A.A. Oka Mahendra, ia menyatakan bahwa pemberantasan korupsi dengan cara konvensional saat ini sudah sangat sulit dilakukan. Modus korupsi semakin berkembang dan dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Korupsi seringkali tidak hanya melibatkan satu orang saja, melainkan kejahatan yang melibatkan kelompok tertentu secara sistematis. Anggaran negara yang berhasil dikorupsi seringkali disembunyikan kepada pihak lain bahkan negara lain sebagai upaya antisipasi yang menghilangkan jejak. Atas dasar itu, perlu diinisiasi RUU Perampasan Aset untuk mengoptimalkan penindakan korupsi di Indonesia.

Secara konseptual, penyitaan aset adalah "Penyitaan, yang mencakup penyitaan, perampasan permanen atas perintah pengadilan atau pihak berwenang lainnya".¹⁷ Secara umum, Indonesia setuju dengan konsep perampasan aset yang tertuang dalam Pasal 18 UU Tipikor. Namun perampasan aset yang ada saat ini bersifat *in persona*, sehingga ketika pelaku tidak ditemukan, melarikan diri ke luar negeri, atau bahkan meninggal dunia, perampasan aset tidak dapat dilakukan.¹⁸ Perlu ada ketentuan khusus yang mengatur hal ini dan menerapkan prinsip *in rem* yang dapat melakukan perampasan kapan saja bahkan ketika koruptor menghilang atau meninggal dunia. Hal ini diwujudkan dalam perumusan RUU Perampasan Aset. Perjalanan RUU Perampasan Aset sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 2008 yang diusulkan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Namun sayangnya, hingga tahun 2024 ini, sudah lebih dari satu dekade RUU tersebut tak kunjung disahkan. Berikut ini adalah rangkuman perjalanan RUU Perampasan Aset dari tahun 2008-2024.¹⁹

15 Muhammad Haiqal Arifianto, "Strategi Transparency International Indonesia (TII) Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia," *Repository.Uinjkt.Ac.Id* (2015), 78.

16 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan AsetTerkait Dengan Tindak Pidana*, hlm 90.

17 Pasal 2 huruf g United Nations Convention Against Corruptions(UNCAC)

18 Yusmar et al., "Urgensi Pengesahan Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dengan Predicate Crime Tindak Pidana Narkotika," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 2 (2021).

19 Fajar Pebrianto, "Siapa Menjegal RUU Perampasan Aset Di DPR," *majalah.tempo.com*, 2024, <https://majalah.tempo.co/read/hukum/170878/pembahasan-ruu-perampasan-aset>.

Tahun	Deskripsi
2008	PPATK memprakarsai penyusunan RUU Perampasan Aset.
2010	Draft RUU Perampasan Aset telah dibahas di antara lembaga-lembaga terkait dan siap diserahkan kepada presiden untuk diusulkan ke DPR.
2012	Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Draft naskah akademik RUU Perampasan Aset.
2015	DPR memasukkan RUU Perampasan Aset dalam legislasi jangka menengah.
2019	RUU Perampasan Aset kembali diusulkan ke DPR, namun terjadi perdebatan alot sehingga pembahasannya tidak selesai dan menemui jalan buntu.
2021	Badan Legislasi DPR telah menghapus RUU Perampasan Aset dari daftar legislasi nasional, dengan alasan waktu yang singkat.
2023	- Presiden mengirimkan surat kepada DPR untuk segera membahas RUU Perampasan Aset. - RUU Perampasan Aset kembali masuk ke dalam Prolegnas, namun tidak kunjung dibahas hingga akhir tahun 2023.
2024	Pada tanggal 6 Februari 2024, DPR RI menutup sidang paripurna terakhirnya tanpa membahas RUU Perampasan Aset.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat betapa alotnya proses pengesahan RUU Perampasan Aset di Senayan. Tarik ulur pembahasan dan bongkar pasang isi pasal sudah sering terjadi selama satu dekade terakhir. Ada 2 (dua) pandangan terkait RUU ini. Bagi pihak yang kontra, alasan hak asasi manusia menjadi dasar perdebatan. Pada tahun 2023, Ketua Komisi Hukum DPR RI, Bambang Pacul, berpendapat bahwa aturan perampasan aset ini berbahaya karena dapat menyerang semua pihak dan mengubah kehidupan bernegara.²⁰ Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Direktur Penegakan Hukum Agraria Nasional, Roni Saputra, yang mengkhawatirkan adanya pelanggaran HAM karena penyitaan dapat dilakukan sebelum adanya penetapan putusan pengadilan.²¹ Mayoritas kelompok yang menolak RUU Perampasan Aset meyakini bahwa asas praduga tak bersalah tidak boleh dicerai dengan penyitaan aset tanpa putusan pengadilan. Setiap orang memiliki hak milik yang diakomodir oleh negara. Sedangkan perampasan aset secara in rem yang menggunakan asas pembuktian terbalik tidak sejalan dengan hal tersebut. Yang dimaksud dengan pembuktian terbalik adalah jika ada harta benda yang diduga merupakan hasil kejahatan, maka akan dianggap bersalah dan harus dirampas sampai pemilik harta benda tersebut dapat membuktikan “kemurniannya”.²²

Alasan kedua dari penolakan RUU Perampasan Aset terkait dengan alasan politis. Berdasarkan argumen Yuris Reza Setiawan, peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) FH UGM, menyatakan bahwa lambatnya pengesahan RUU ini disebabkan oleh ketakutan para pejabat publik yang akan dirampas hartanya.²³ Lebih dari itu, alotnya pengesahan RUU Perampasan Aset tidak hanya disebabkan oleh keputusan anggota legislatif semata, tetapi juga berasal dari keputusan partai politik. Hal ini ditegaskan oleh Bambang Pacul yang mengatakan bahwa Komisi III DPR akan mengesahkan RUU Perampasan Aset apabila ada perintah dari Ketua Umum masing-masing partai politik.²⁴ Dua alasan inilah yang menjadi polemik pengesahan RUU Perampasan Aset.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² M. Ainun Najib, “Polemik Pengesahan Rancang Undang-Undang Perampasan Aset Di Indonesia,” *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 3, no. 2 (2023): 160–75.

²³ *Ibid.*

²⁴ Dwi NH, “Polemik Penolakan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana, Arsul Sani: Kami Setuju Ada UU Ini,” *Kompas*, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/04/01/17273701/polemik-penolakan-ruu-perampasan-aset-tindak-pidana-arsul-sani-kami-setuju?page=all>.

Bagi pihak yang pro, ada banyak manfaat ketika Indonesia mengesahkan aturan ini, terutama terkait dampak preventif yang akan terjadi. Pertama, perampasan aset akan membuat pelaku kehilangan sumber daya untuk melakukan kejahatan lebih lanjut. Kedua, perampasan aset akan mengurangi kesempatan pelaku untuk menikmati kekayaan hasil korupsi. Konsep asset recovery akan menghilangkan tujuan yang menjadi motif utama pelaku melakukan kejahatan.²⁵ Analisis kriminologis menunjukkan bahwa tujuan utama para koruptor adalah motif ekonomi untuk menghasilkan kekayaan sebanyak-banyaknya. Oleh karena itu, secara nalar hukum, cara yang efektif untuk memberantas korupsi adalah dengan mematikan akar kejahatan dengan cara menyita hasil kejahatan. Ketiga, pengembalian aset menimbulkan efek jera bagi masyarakat luas dan memastikan bahwa tidak ada tempat yang aman di dunia ini bagi para pelaku kejahatan untuk menyembunyikan hasil kejahatan karena doktrin hukum kejahatan tidak ada ganjarannya. Penjatuhan pidana badan sebagaimana statusquo saat ini terbukti tidak menimbulkan efek jera bagi para koruptor.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat urgensi untuk merekonstruksi sistem hukum pidana di Indonesia dengan mengatur perampasan dan perampasan aset dalam suatu undang-undang khusus. Pengaturan tersebut tidak hanya harus komprehensif tetapi juga terintegrasi dengan peraturan lainnya agar undang-undang yang akan disusun dapat diimplementasikan secara efektif dan mampu memulihkan kerugian keuangan negara.

B.2 Kesesuaian Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi dengan Syarat Pemulihan Kerugian Negara

Dalam pengelolaan keuangan negara, tidak menutup kemungkinan terjadi kerugian negara (status damsus). Terminologi kerugian negara ditemukan dalam diskursus hukum administrasi negara, khususnya dalam Hukum Perbendaharaan Negara dan Pemeriksaan Keuangan Negara.²⁶ UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur definisi kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.²⁷ Secara lebih rinci, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013²⁸ menguraikan rincian mengenai kategori kerugian negara sebagai berikut; Pertama, pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku. Kedua, pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang/barang) yang tidak seharusnya dikeluarkan. Ketiga, hilangnya sumber/kekayaan negara. Keempat, penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima. Kelima, timbulnya kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada. Keenam, timbulnya kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya. Ketujuh, hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut ketentuan yang berlaku. Kedelapan, hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.

Apabila terjadinya kerugian negara disebabkan oleh perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang dan memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001. Hal ini dapat mengarah pada tindak pidana korupsi. Dalam kasus tindak pidana korupsi, hasil kejahatan yang merupakan kerugian negara harus segera dipulihkan karena berkaitan dengan perekonomian seperti

25 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Terkait Dengan Tindak Pidana*.

26 Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2023), 249.

27 Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

28 Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 48/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 2 huruf g dan i UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Pasal 23 UUD 1945.

kebutuhan pembangunan infrastruktur dan hak-hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah. Refki Saputra berpendapat bahwa untuk menyelesaikan persoalan korupsi, mekanisme perdata dinilai sangat relevan. Mengingat, hukum perdata tidak bertujuan untuk menghukum, tetapi dirancang untuk dua hal. Pertama, status quo ante untuk mengembalikan posisi pihak yang dirugikan. Kedua, untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan atas kerugian yang dideritanya. Oleh karena itu, mekanisme Non-Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture; Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan atau in rem forfeiture dalam pemberantasan tindak pidana keuangan sudah tidak bisa ditawarkan lagi. Hal ini sangat beralasan mengingat prinsip utama perampasan pidana yang harus terlebih dahulu membutuhkan pembuktian kesalahan dari pelaku untuk dapat merampas asetnya.²⁹

Theodore S. Greenberg menjelaskan bahwa Perampasan Aset NCB sangat signifikan dalam berbagai konteks, terutama ketika hukum pidana tidak memungkinkan untuk diterapkan seperti dalam kondisi berikut:³⁰

1. Pelaku melarikan diri. Hukum pidana tidak dapat diterapkan jika pelaku melarikan diri;
2. Pelaku meninggal dunia atau meninggal dunia selama proses hukum berlangsung. Kematian pelaku dapat mengakhiri proses pidana;
3. Pelaku memiliki kekebalan hukum terhadap proses pidana;
4. Pelaku memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga penyelidikan atau penahanan tidak mungkin dilakukan;
5. Pelaku tidak diketahui dan asetnya telah ditemukan (misalnya, aset ditemukan di tangan kurir yang tidak terlibat dalam kejahatan). Hal ini membuat proses pidana terhadap pelaku menjadi tidak pasti atau bahkan tidak mungkin dilakukan;
6. Aset berada di tangan pihak ketiga yang tidak dapat dituntut berdasarkan hukum pidana atau tidak mengetahui fakta bahwa aset tersebut merupakan hasil tindak pidana. Jika hukum pidana tidak dapat menyentuh aset pihak ketiga tersebut, maka perampasan aset NCB dapat mengambil tindakan terhadap aset tersebut tanpa perlawanan dari pihak ketiga;
7. Tidak ada bukti yang cukup untuk membawa kejahatan ke pengadilan atau kejahatan tidak dapat dibuktikan. Dalam hal ini perampasan aset NCB dapat dilakukan karena tindakan hukum diambil terhadap aset kejahatan, bukan terhadap orangnya;
8. Pelaku dinyatakan tidak bersalah melakukan tindak pidana karena tidak cukup bukti atau tidak ada bukti yang dapat dibuktikan. Dalam perampasan aset NCB, tindakan hukum dapat dilakukan karena standar pembuktiannya lebih rendah daripada standar dalam hukum pidana;
9. Tidak memerlukan persidangan yang menghadirkan pelaku kejahatan. Dalam perampasan aset NCB, yang merupakan pengadilan umum, prosedur penilaian yudisial terhadap aset yang dicuri tepat waktu dan hemat biaya.

Model Perampasan Aset NCB atau perampasan in rem di Indonesia dalam kasus korupsi sebenarnya telah didukung melalui beberapa regulasi, yang dapat dilihat pada tabel berikut:

29 Saputra, “‘‘Tantangan Penerapan Prampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia.’’ 121.

30 Wingate Grant Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* ((The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009).

No.	Peraturan	Pasal	Bunyi Pasal
1.	United Nations Convention against Corruption (UNCAC 2003) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006	Pasal 51	“Pengembalian aset sesuai dengan bab ini merupakan prinsip dasar Konvensi ini, dan Negara-negara Pihak harus memberikan satu sama lain kerja sama dan bantuan seluas-luasnya dalam hal ini.”
		Pasal 54 angka 1 huruf c UNCAC	“Mempertimbangkan untuk mengambil langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk memungkinkan penyitaan properti tersebut tanpa hukuman pidana dalam kasus-kasus di mana pelaku tidak dapat dituntut karena alasan kematian, pelarian, atau ketidakhadiran atau dalam kasus-kasus lain yang sesuai”
		Pasal 20	“Tunduk pada konstitusi dan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, setiap Negara Pihak harus mempertimbangkan untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif dan langkah-langkah lain yang mungkin diperlukan untuk menetapkan sebagai tindak pidana, ketika dilakukan dengan sengaja, pengayaan yang tidak sah, yaitu peningkatan signifikan dalam aset pejabat publik yang tidak dapat dijelaskan secara wajar dalam kaitannya dengan pendapatannya yang sah.”
2.	UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang	Pasal 67 ayat (2)	“Dalam hal terduga pelaku tindak pidana tidak ditemukan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, penyidik dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan negeri untuk menetapkan Aset tersebut sebagai aset negara atau dikembalikan kepada yang berhak.”
		Pasal 79(4)	Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana Pencucian Uang, maka hakim atas permintaan penuntut umum menetapkan perampasan harta kekayaan yang telah disita.
3.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001	Pasal 33	Dalam hal tersangka meninggal dunia dalam proses penyidikan, sedangkan secara nyata telah terjadi kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara penyidikan kepada Jaksa Pengacara Negara atau menyerahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.
		Pasal 34	Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan telah nyata-nyata terjadi kerugian negara, maka penuntut umum wajib segera menyerahkan salinan berkas perkara kepada Kejaksaan Negeri atau menyerahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.
		Pasal 38 (5)	Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup bahwa ia melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas permintaan penuntut umum menetapkan perampasan barang yang telah disita.
4.	Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Pasal 47 ayat (1)	Berdasarkan dugaan kuat adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan atau penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri sehubungan dengan tugas penyidikannya.

- | | | | |
|----|---|---------|--|
| 5. | Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan Penanganan Harta Kekayaan dalam Tindak Pidana Pencucian Uang atau Tindak Pidana Lain. | Pasal 1 | Peraturan ini berlaku untuk permohonan penanganan aset yang diajukan oleh Penyidik dalam hal tidak ditemukannya terduga pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. |
| 6. | Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pedoman Penanganan Perkara: Tata Cara Penyelesaian Permohonan Perampasan Aset dalam Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Lain. | Pasal 3 | <p>Permohonan penanganan aset sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus dilengkapi dengan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Berita acara penghentian sementara seluruh atau sebagian transaksi yang terkait dengan Harta Kekayaan yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana atas permintaan PPATK; b. Berkas perkara hasil penyidikan; dan; c. Berita acara penggeledahan terhadap tersangka |

(Sumber: disusun oleh penulis, 2024)

Namun, situasi hukum pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang dinilai belum optimal hingga saat ini seperti yang telah dibahas sebelumnya, berpotensi menimbulkan permasalahan lebih lanjut. Maka terobosan menghadirkan RUU Perampasan Aset yang mengakomodir perampasan in rem sebagai upaya penegakan hukum untuk memulihkan aset negara menjadi relevan untuk dianalisis kesesuaiannya, dalam uraian berikut ini:

Pertama, RUU Perampasan Aset terlebih dahulu menjelaskan beberapa definisi penting yang mendasar untuk diketahui. Misalnya, perampasan aset didefinisikan sebagai “upaya paksa yang dilakukan oleh negara untuk mengambil alih penguasaan dan/atau kepemilikan Harta Kekayaan hasil tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tanpa didasarkan pada pemidanaan terhadap pelaku”.³¹ Sedangkan Harta Kekayaan yang Berkaitan dengan Tindak Pidana yang selanjutnya disebut Harta Kekayaan Tindak Pidana adalah Harta Kekayaan yang dapat dirampas oleh negara berdasarkan Undang-Undang ini.³² (RUU Perampasan Aset). Selanjutnya, yang dimaksud dengan aset adalah semua benda bergerak maupun tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan mempunyai nilai ekonomis.³³

Kedua, RUU Perampasan Aset menyatakan, Perampasan Aset dalam Undang-Undang ini tidak didasarkan pada penjatuhan pidana terhadap pelaku tindak pidana.³⁴ Kemudian, yang dimaksud dengan “berdasarkan Undang-Undang ini” adalah rezim Perampasan Aset secara Perdata in rem. Perampasan Aset secara in rem dapat diartikan sebagai tindakan hukum terhadap Aset itu sendiri, bukan terhadap orang perorangan (in personam) sebagaimana dalam perkara pidana.³⁵ Perampasan hasil kejahatan sebenarnya berakar pada prinsip keadilan yang sangat mendasar, dimana kejahatan tidak boleh menguntungkan pelaku (crime should not pay). Artinya, seseorang tidak boleh mendapatkan keuntungan dari kegiatan ilegal yang dilakukannya.

³¹ Pasal 1 angka 3 RUU Perampasan Aset.

³² Pasal 1 angka 2 RUU Perampasan Aset.

³³ Pasal 1 angka 1 RUU Perampasan Aset.

³⁴ Pasal 2 RUU Perampasan Aset.

³⁵ Penjelasan Pasal 2 RUU Perampasan Aset.

Ketiga, RUU Perampasan Aset menyatakan bahwa Perampasan Aset tidak menghilangkan kewenangan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana.³⁶ Dalam hal terjadi penuntutan terhadap pelaku tindak pidana, Aset Hasil Tindak Pidana yang telah dinyatakan dirampas oleh negara tidak dapat dimintakan untuk dirampas kembali.³⁷ Apabila penuntutan terhadap pelaku tindak pidana menyangkut Harta Kekayaan yang sama dengan objek permohonan Perampasan Harta Kekayaan, maka pemeriksaan permohonan Perampasan Harta Kekayaan ditunda sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap pelaku tindak pidana.³⁸ Dalam hal putusan terhadap pelaku tindak pidana menyatakan Harta Kekayaan dirampas untuk negara, maka pemeriksaan perkara atas permohonan Perampasan Harta Kekayaan dihentikan.³⁹ Upaya ini jelas progresif dan tentunya diperlukan dalam kaitannya dengan pengembalian keuangan negara dalam kasus korupsi dengan menerapkan beban pembuktian yang dinamis⁴⁰ atau sistem pembuktian terbalik yang membebaskan beban kepada tergugat atau pihak yang menguasai harta kekayaan untuk membuktikan bahwa asal usul harta kekayaan tersebut bukan berasal dari tindak pidana atau korupsi.⁴¹

Keempat, RUU Perampasan Aset menyatakan, Perampasan Aset dilakukan dalam hal; a). tersangka atau terdakwa meninggal dunia, melarikan diri, sakit permanen, atau tidak diketahui keberadaannya; atau b). terdakwa dibebaskan dari segala tuntutan hukum.⁴² Selain itu, perampasan aset juga dapat dilakukan terhadap aset yang; a). perkara pidananya tidak dapat disidangkan; atau b). terdakwa telah dijatuhi pidana oleh pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan dikemudian hari diketahui terdapat Harta Kekayaan hasil tindak pidana yang belum dinyatakan dirampas.⁴³ Ketentuan ini sejalan dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi (United Nations Convention Against Corruption/UNCAC) yang telah diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC. UNCAC telah menetapkan kewajiban negara pihak sesuai dengan hukum nasionalnya, untuk mengambil langkah-langkah yang memungkinkan perampasan harta benda yang diperoleh melalui atau terlibat dalam tindak pidana tanpa adanya putusan pidana dalam kasus-kasus di mana pelaku tidak dapat dituntut karena meninggal dunia, melarikan diri, tidak berada di tempat, atau dalam kasus-kasus tertentu lainnya.⁴⁴ Dengan demikian, ketentuan Pasal 54 ayat (1) huruf c UNCAC yang menjadi acuan RUU Perampasan Aset telah terpenuhi.

Dengan melihat ketentuan-ketentuan esensial dalam RUU Perampasan Aset yang menjawab kebutuhan hukum saat ini, sebagaimana telah dianalisis di atas. Dengan demikian, dapat digambarkan bahwa RUU Perampasan Aset memiliki kompatibilitas yang kuat dengan pemulihan kerugian negara di Indonesia, sehingga memiliki urgensi yang mendesak untuk segera menjadi payung hukum yang kokoh dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di masa mendatang.

Jika dilihat secara garis besar, materi muatan RUU Perampasan Aset membawa perubahan paradigma dalam penegakan hukum pidana.⁴⁵ Pertama, pihak yang dijerat dalam tindak pidana tidak hanya subjek hukum sebagai pelaku tindak pidana, tetapi juga harta kekayaan yang diperoleh dari tindak pidana

36 Pasal 3 ayat (1) RUU Perampasan Aset.

37 Pasal 3 ayat (2) RUU Perampasan Aset.

38 Pasal 4 ayat (1) RUU Perampasan Aset.

39 Pasal 4 ayat (2) RUU Perampasan Aset.

40 Dynamic burden of proof adalah suatu konsep dimana mengharuskan pihak yang dapat lebih mampu membuktikan suatu fakta menjadi pihak yang harus membuktikannya. Dalam hal perampasan, pemilik berada dalam posisi yang lebih baik untuk membuktikan bahwa aset-asetnya diperoleh dengan cara sah secara hukum dan meruntuhkan usaha jaksa penuntut untuk membuktikan bahwa aset tersebut diperoleh dengan cara kejahatan. Theodore S. Greenberg, et.al., *Stolen Asset Recovery*, (Washington: The World Bank, 2009), hlm. 199.

41 *Ibid.*, hlm. 13 dan 191.

42 Pasal 7 ayat (1) RUU Perampasan Aset.

43 Pasal 7 Ayat (2) RUU Perampasan Aset.

44 UNODC, *United Nations Convention Against Corruption: Konvensi Persatuan Bangsa-Bangsa Mengenai Anti Korupsi* (Jakarta: United Nations, 2009).

45 Saputra, “‘Tantangan Penerapan Prampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia.’ 118

tersebut. Kedua, mekanisme peradilan pidana yang digunakan adalah mekanisme peradilan perdata. Ketiga, putusan pengadilan tidak dikenakan sanksi pidana sebagaimana yang dikenakan kepada pelaku tindak pidana lainnya. Pihak yang berkepentingan dengan aset yang bersangkutan (bisa jadi terduga pelaku) dapat menjadi pihak terkait dalam persidangan untuk mempertahankan aset tersebut. Penggunaan mekanisme perdata dalam perkara pidana merupakan pilihan pragmatis masyarakat global dalam UNCAC untuk memberantas kejahatan, khususnya korupsi.⁴⁶ Meskipun demikian, belum ada putusan Perampasan Aset NCB yang terkait dengan kasus korupsi. Oleh karena itu, perlu adanya pengarusutamaan penerapan NCB Asset Forfeiture; Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan atau *in rem forfeiture* dalam penyidikan kasus korupsi agar dapat membantu menstabilkan sistem keuangan negara dengan cepat akibat kejahatan korupsi yang semakin merajalela.

C. Penutup

Berdasarkan analisis dan uraian di atas, ada dua garis besar yang dapat disimpulkan dari pembahasan artikel ini. Pertama, dinamika RUU Perampasan Aset dapat dilihat sejak adanya status quo mengenai kasus korupsi yang semakin menjamur, mengindikasikan lemahnya penegakan hukum korupsi di Indonesia dan menyebabkan pemulihan kerugian keuangan negara semakin tidak efektif. Kondisi ini berusaha direspons dengan hadirnya RUU Perampasan Aset yang dalam perjalanan panjangnya sejak tahun 2008 belum menemui hasil hingga saat ini. Polemik maju mundurnya pembahasan, bongkar pasang isi pasal dan perdebatan pro dan kontra mewarnai RUU Perampasan Aset. Padahal adanya kebutuhan yang mendesak untuk memberantas korupsi dalam rangka mengembalikan kerugian negara, membuat RUU Perampasan Aset ini semakin dibutuhkan ke depannya. Kedua, RUU Perampasan Aset memiliki kompatibilitas yang kuat dengan pemulihan kerugian negara di Indonesia di tengah kondisi hukum yang belum optimal meskipun sudah ada peraturan pendukung terkait perampasan aset. Dalam RUU Perampasan Aset, terdapat ketentuan-ketentuan yang esensial, antara lain: Pasal 1 angka 1-3, Pasal 2 dan Penjelasannya, Pasal 3 ayat (1 dan 2), Pasal 4 ayat (1 dan 2), dan Pasal 7 ayat (1 dan 2) RUU Perampasan Aset yang dianalisa sehingga dapat dilihat kesesuaiannya dengan pemulihan kerugian negara. Selain itu, materi muatan dalam RUU Perampasan Aset secara garis besar membawa perubahan paradigma dalam penegakan hukum pidana.

46 Ramelan, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012). 60-61.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifianto, Muhammad Haiqal. "Strategi Transparency International Indonesia (TII) Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia." *Repository.Uinjkt.Ac.Id*, 2015.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Terkait Dengan Tindak Pidana*, 2022.
- Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan. "Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023" Indonesia Corruption Watch," 2024, 9–10.
- Hafid, Irwan. "Perampasan Aset Tanpa Pidana Dalam Perspektif Economic Analysis Of Law," *Lex Renaissance* 6, no. 1 (2021): 465–80.
- Indonesia Corruption Watch. "Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023," 2024, 11.
- Makaruku, Steven. "Penerapan Sanksi Pidana Mati Kepada Koruptor Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia Dan Cina." *Sasi* 22, no. 1 (2016): 43. <https://doi.org/10.47268/sasi.v22i1.176>.
- Najib, M. Ainun. "Polemik Pengesahan Rancang Undang-Undang Perampasan Aset Di Indonesia." *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 3, no. 2 (2023): 160–75.
- NH, Dwi. "Polemik Penolakan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana, Arsul Sani: Kami Setuju Ada UU Ini." Kompas, 2023. <https://nasional.kompas.com/read/2023/04/01/17273701/polemik-penolakan-ruu-perampasan-aset-tindak-pidana-arsul-sani-kami-setuju?page=all>.
- Pebrianto, Fajar. "Siapa Menjegal RUU Perampasan Aset Di DPR?" majalah.tempo.com, 2024. <https://majalah.tempo.co/read/hukum/170878/pembahasan-ruu-perampasan-aset>.
- Prayogi Dwi Sulisty. "RUU Perampasan Aset Baru Dibahas DPR Periode Mendatang." Kompas id, 2024. https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/05/24/ruu-perampasan-aset-baru-dibahas-dpr-periode-mendatang?open_from=Search_Result_Page.
- Ramelan. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012.
- Saputra, Refki. "Tantangan Penerapan Prampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia." *Anti Korupsi Integritas* 3, no. 1 (2017): 118.
- Sudarto, Hari Purwadi, and Hartiwiningsih. "Mekanisme Perampasan Aset Dengan Menggunakan Non-Conviction Based Asset Forfeiture Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi." *Pasca Sarjana Hukum UNS V*, no. 1 (n.d.): 2017.
- Sukarno. "Penerapan Perampasan Aset Di Indonesia Sebagai Upaya Pemulihan Kerugian Negara Dalam Perspektif Keuangan Negara." *Indonesia Treasury Review* 3, no. 4 (2018): 297.
- Sulisty, Prayogi Dwi. "Korupsi Meningkat, RUU Perampasan Aset Semakin Urgen," n.d. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/05/19/korupsi-meningkat-ruu-perampasan-aset-semakin-urgan>.
- Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant. *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*. (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.
- Tjandra, Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2023.
- UNODC. *United Nations Convention Against Corruption: Konvensi Persatuan Bangsa-Bangsa Mengenai Anti Korupsi*. Jakarta: United Nations, 2009.

Yusmar, Widiya, And Somawijaya, and Nella Sumika Putri. "Urgensi Pengesahan Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Sebagai Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dengan Predicate Crime Tindak Pidana Narkotika." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 2 (2021).

Legislasi di Masa Transisi: Telaah Kritis Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Bayu Aryanto¹, Muhammad Khoiril Akhyar²

^{1,2}Universitas Muria Kudus

Email: mbayu.aryanto@umk.ac.id

Naskah diterima: 01/06/2025, direvisi: 08/11/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

During the transition period, social, economic, political and legal dynamics undergo significant changes, so that the formation of existing policies is required to be able to accommodate the needs of society in the future. The formation of laws in the transition period is one of the important indicators in seeing how the state navigates changes towards a more democratic system. The politics of law that develops in the transition period reflects the dynamics of power, changes in democratic values, and the public's drive to realize a more transparent and accountable government. This research uses normative juridical legal research with a qualitative approach. This paper draws two conclusions: First, that lawmaking in both power transition periods (2018-2019 and 2024-2025) shows a recurring pattern of increased lawmaking activity at the end of the DPR's term. Second. The pattern of law-making during the transition period in Indonesia is indicated as a pattern of panicked-legislation, which can be identified through three indicators, including first, the compaction of unrealistic discussion schedules. Second, the dominance of short-term political interests over technical-juridical considerations. Third, the lack of transparency and public participation, where the deliberation process is carried out behind closed doors or only involves certain interest groups.

Keywords: legal politics, lawmaking, transition, democracy.

ABSTRAK

Pada masa transisi, dinamika sosial, ekonomi, politik dan hukum mengalami perubahan signifikan, sehingga pembentukan kebijakan yang ada dituntut untuk mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat di masa yang akan datang. Pembentukan undang-undang dalam masa transisi menjadi salah satu indikator penting dalam melihat bagaimana negara menavigasi perubahan menuju sistem yang lebih demokratis. Politik hukum yang berkembang dalam masa transisi, mencerminkan dinamika kekuasaan, perubahan dalam nilai-nilai demokrasi, serta dorongan masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Tulisan ini menghasilkan dua kesimpulan di antaranya: *Pertama*, bahwa pembentukan undang-undang dalam kedua periode masa transisi kekuasaan (periode 2018-2019 dan 2024-2025) menunjukkan pola berulang yaitu adanya peningkatan aktivitas pembentukan undang-undang pada akhir masa jabatan DPR. *Kedua*, pola pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia terindikasi sebagai pola legislasi panik (*panicked-legislation*) yang dapat diidentifikasi melalui tiga indikator di antaranya pertama, pemadatan jadwal pembahasan yang tidak realistis. Kedua, dominasi kepentingan politik jangka pendek atas pertimbangan teknis-yuridis. Ketiga, minimnya transparansi dan partisipasi publik, di mana proses deliberasi dilakukan secara tertutup atau hanya melibatkan kelompok kepentingan tertentu.

Kata Kunci: politik hukum, pembentukan undang-undang, masa transisi, demokrasi.

A. Pendahuluan

Undang-undang merupakan cara rakyat untuk mengatur dirinya sendiri.¹ Sebagai salah satu produk hukum, undang-undang idealnya dibentuk dengan merepresentasikan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) dari suatu negara. Cita hukum bangsa Indonesia tersirat dalam nilai-nilai luhur Pancasila, yang menjadi dasar falsafah hukum negara. Pancasila mengamanatkan bahwa hukum hendaknya digunakan untuk mewujudkan keadilan sosial, dengan tujuan memberikan kesejahteraan

1 Pemaknaan bahwa undang-undang merupakan cara rakyat untuk mengatur dirinya sendiri mengacu pada konsep demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dalam negara hukum yang demokratis, rakyat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, undang-undang yang dibuat dapat mencerminkan kepentingan, nilai-nilai, dan aspirasi rakyat. Lihat Fauzi Iswari, "Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 6, no. 1 (2020): 127-129, doi.org/10.33760/jch.v6i1.285.

yang merata secara materiil dan spiritual kepada masyarakat sebagai satu kesatuan, dalam keseimbangan yang proporsional.²

Pembentukan undang-undang atau legislasi pada kenyataannya, senantiasa dipengaruhi oleh dinamika politik.³ Hal ini dikarenakan undang-undang merupakan manifestasi dari proses politik oleh lembaga negara. Hubungan antara politik dan hukum memiliki fungsi progresif dan fungsi pengamanan. Hukum dan politik, secara terpisah atau bersama-sama, keduanya mendorong dan menekan perkembangan hubungan masyarakat, sementara keduanya juga berfungsi untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban. Hakikat keberadaan keduanya yang “*terpisah dan terhubung*” tetapi tidak integral adalah untuk membantu menetapkan batas-batas satu sama lain. Batas-batas ini mencegah keberpihakan yang berlebihan dalam politik atau hukum, mirip dengan mekanisme “*checks and balances*”.⁴

Pada kenyataannya, setiap lembaga hukum merupakan refleksi sebagian dari keputusan politik individu maupun kolektif pada waktu tertentu dan dalam lingkungan tertentu, yang telah mengambil bentuk serta sifat hukum. Hal ini berlaku baik dalam sistem dengan pembuat aturan utama adalah lembaga yang sah secara politik (misalnya legislatif) maupun dalam sistem yang lebih mengedepankan penetapan hukum melalui peradilan, karena bahkan peradilan yang paling otonom sekalipun selalu ditentukan oleh semacam pengaruh politik. Di sisi lain, lembaga hukum juga memengaruhi politik secara timbal balik dengan membatasi dan mengarahkan politik sebagai bagian dari kesadaran hukum yang lebih luas, atau ideologi hukum tertentu.⁵

Pada hubungan timbal balik, politik dan hukum tidak memiliki peran yang ditentukan secara konstan, karena dalam periode yang berbeda mereka dapat selaras dalam persetujuan atau pertentangan, progresif atau konservatif secara sosial, atau bahkan reaksioner. Namun, perlu ditekankan bahwa dalam konteks hukum, fungsi konservatif memiliki peran yang paling penting dan menonjol, meskipun hukum juga dapat berfungsi secara progresif dalam mendukung perkembangan sosial. Hal ini bukan berarti hukum tidak mampu mempromosikan hubungan sosial yang baru, tetapi menegaskan bahwa peran tersebut, dari sudut pandang kebijakan hukum, tidak seharusnya dilebih-lebihkan. Sebaliknya, yang lebih penting adalah mendorong pengembangan mekanisme yang memungkinkan sistem hukum merespons perubahan sosial dengan cepat dan efektif, sekaligus mencegah kemungkinan eksekusi atau keberpihakan.⁶

Masa transisi menjadi periode penting dalam menentukan arah pengembangan hukum nasional. Perjalanan sejarah pembentukan undang-undang di Indonesia dalam masa transisi pada perkembangannya, memiliki peran krusial dalam membentuk struktur politik dan hukum. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang dalam masa transisi menjadi salah satu indikator penting dalam melihat negara menavigasi perubahan menuju sistem yang lebih demokratis. Pembentukan undang-undang dalam masa transisi, hendaknya memperhatikan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sehingga proses pembentukan undang-undang tidak hanya berorientasi pada stabilitas politik semata, tetapi juga mampu menjamin perlindungan hak-hak warga negara. Di sisi lain, pembentukan undang-undang dalam masa transisi harus dirancang untuk mengakomodasi perubahan sosial dan ekonomi tanpa mengorbankan prinsip-prinsip konstitusional.

2 Heriyono Tardjono, “Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia,” *Jurnal Renaissance* 1, no. 02 (Agustus 2016): 66. not a power state (machstaat)

3 Muhammad Bagir Shadr dan Ramli Santoso, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Suatu Upaya Menjaga Kualitas Legislasi Di Indonesia,” *Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LK2FHUI)*, 2023, <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/politik-hukum-pembentukan-undang-undang-suatu-upaya-menjaga-kualitas-legislasi-di-indonesia/>.

4 Dr. Miro Cerar, “The Relationship Between Law and Politics,” *Annual Survey of International & Comparative Law*, 3, 15, no. 1 (2009): 21-24.

5 Simon Deakin dkk., “Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law,” *Journal of Comparative Economics* 45, no. 1 (Februari 2017): 185, doi.org/10.1016/j.jce.2016.04.005.

6 *Ibid.*

Tulisan ini membawa kebaruan dari penelitian sebelumnya yang umumnya berfokus pada legislasi dalam masa non-transisi yang menempatkan pembentukan undang-undang sebagai arena dialektika antara legitimasi politik dan rasionalitas hukum. Tulisan ini menyoroti bagaimana legislasi dalam masa transisi dapat berfungsi sebagai instrumen rekonsiliasi antara kebutuhan stabilitas pemerintahan dan tuntutan transformasi demokratis. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan perspektif baru yang menempatkan *law-making process* tidak sekadar sebagai produk politik, melainkan sebagai mekanisme konstitusional yang menentukan arah pembentukan tatanan hukum pasca-transisi.

Berdasarkan latar belakang di atas, menarik menelaah secara kritis politik hukum pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia khususnya pada dua periode terakhir pergantian kekuasaan di Indonesia. Oleh karena itu, tulisan ini memfokuskan pada dua hal yaitu **pertama**, Pembentukan Undang-Undang dalam Masa Transisi di Indonesia. **Kedua**, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang dalam Masa Transisi di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif pada penelitian ini digunakan untuk mengeksplorasi fenomena politik hukum secara mendalam, dengan menekankan pada pemahaman interpretatif terhadap proses legislasi di masa transisi. Spesifikasi atau sifat penelitian yang digunakan ialah deskriptif-kualitatif. Spesifikasi deskriptif-kualitatif digunakan untuk mendapatkan jawaban dari rumusan identifikasi permasalahan. Spesifikasi deskriptif-kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan pengaruh politik terhadap proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

B. Pembahasan

B.1 Pembentukan Undang-Undang dalam Masa Transisi di Indonesia

B.1.1 Periode 2018-2019

Tahun 2019 merupakan tahun politik bersamaan dengan masa transisi kekuasaan. Meskipun kepemimpinan eksekutif dalam hal ini Presiden pada periode ini tidak berubah, namun transisi kekuasaan lembaga legislatif dari DPR periode 2014-2019 ke periode 2019-2024 tetap berlangsung sebagai bagian dari suksesi kontestasi pemilu 2019. Sebelum terjadinya transisi kekuasaan, aktivitas pembentukan undang-undang pada masa ini dapat diamati yaitu pada tahun 2018. Beranjak pada tahun 2018, melalui Keputusan DPR RI No. 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Prolegnas RUU Tahun 2015-2019 yang ditetapkan pada 31 Oktober 2018, telah merinci Program Legislasi Nasional tahun 2019 sebagai berikut:⁷

Tabel 1.4 Daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas Prolegnas Tahun 2019

No.	Judul RUU	Pengusul
1	RUU tentang Pertanahan	DPR
2	RUU tentang Jabatan Hakim	DPR
3	RUU tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan	DPR
4	RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	DPR
5	RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah	DPR
6	RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual	DPR

7 BPHN, "Monitoring dan Evaluasi Prolegnas Ruu Prioritas Tahun 2019" (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 26 Juni 2019), https://bphn.go.id/data/documents/prolegnas_pemerintah_prioritas_tahun_2019.pdf.

7	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	DPR
8	RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol	DPR
9	RUU tentang Pertembakuan	DPR
10	RUU tentang Kewirausahaan Nasional	DPR
11	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah-simpan Karya Cetak dan Karya Rekam	DPR
12	RUU tentang Kebidanan	DPR
13	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya alam Hayati dan Ekosistemnya	DPR
14	RUU tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan	DPR
15	RUU tentang Masyarakat Hukum Adat	DPR
16	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	DPR
17	RUU tentang Sumber Daya Air	DPR
18	RUU tentang Konsultan Pajak	DPR
19	RUU tentang Badan Usaha Milik Negara	DPR
20	RUU tentang Pendidikan Kedokteran	DPR
21	RUU tentang Pekerja Sosial	DPR
22	RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan	DPR
23	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	DPR
24	RUU tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran	DPR
25	RUU tentang Perkelapasawitan	DPR
26	RUU tentang Hukum Acara Pidana	DPR
27	RUU tentang Penyadapan	DPR
28	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia	DPR
29	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	DPR
30	RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan	DPR
31	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	DPR
32	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	DPR
33	RUU tentang Permusikan	DPR
34	RUU tentang Keamanan dan Ketahanan Siber	DPR
35	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan	DPR
36	RUU tentang Ekonomi Kreatif	DPD
37	RUU tentang Wawasan Nusantara	DPD
38	RUU tentang Daerah Kepulauan	DPD
39	RUU tentang Bahasa Daerah	DPD
40	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	PEMERINTAH
41	RUU tentang Perubahan Kelima atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan	PEMERINTAH
42	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	PEMERINTAH

43	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	PEMERINTAH
44	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	PEMERINTAH
45	RUU tentang Bea Materai	PEMERINTAH
46	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri	PEMERINTAH
47	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan	PEMERINTAH
48	RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Pertahanan Negara	PEMERINTAH
49	RUU tentang Data Pribadi	PEMERINTAH
50	RUU tentang Hukum Acara Perdata	PEMERINTAH
51	RUU tentang Wabah	PEMERINTAH
52	RUU tentang Narkotika dan Psikotropika	PEMERINTAH
53	RUU tentang Pembatasan Transaksi Penggunaan Uang Kartal	PEMERINTAH
54	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia	PEMERINTAH
55	RUU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	PEMERINTAH

Sumber: Diolah Penulis

Tabel 2.4 Capaian Prolegnas Tahun 2019

Daftar RUU yang Telah Ditetapkan			
No.	Judul RUU	Pengusul	Keterangan
1	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah-simpan Karya Cetak dan Karya Rekam	DPR	Disahkan menjadi UU No. 13 Tahun 2018 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam pada 28 Desember 2018
2	RUU tentang Kebidanan	DPR	Disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan pada 13 Maret 2019
3	RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah	DPR	Disahkan menjadi UU No. 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah pada 26 April 2019
4	RUU tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	Pemerintah	Disahkan menjadi UU No. 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada 13 Agustus 2019
5	RUU tentang Pekerja Sosial	DPR	Disahkan menjadi UU No. 14 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial pada 01 Oktober 2019
6	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	DPR	Disahkan menjadi UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada 02 Oktober 2019
7	RUU tentang Sumber Daya Air	DPR	Disahkan menjadi UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air pada 15 Oktober 2019

8	RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan	DPR	Disahkan menjadi UU No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren pada 15 Oktober 2019
9	RUU tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan	DPR	Disahkan menjadi UU No. 21 Tahun 2019 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan pada 18 Oktober 2019
10	RUU tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan	DPR	Disahkan menjadi UU No. 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan pada 18 Oktober 2019
11	RUU tentang Ekonomi Kreatif	DPD	Disahkan menjadi UU No. 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif pada 24 Oktober 2019
12	RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Pertahanan Negara	Pemerintah	Disahkan menjadi UU No. 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara pada 24 Oktober 2019

Prioritas	Perincian RUU	Realisasi					
		RUU Prioritas	Daftar Kumulatif Terbuka				
			DOB	Ratifikasi	APBN	PERPPU	MK
Tahun 2019 55 RUU	35 RUU Usulan DPR, 16 RUU Usulan Pemerintah, 4 RUU Usulan DPD	12 RUU (DPR 9 + DPD 1 + Pem. 2)		5			
Jumlah		12 RUU (DPR 9 + DPD 1 + Pem. 2)	-	5			

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan data di atas, pada masa transisi kekuasaan tahun 2019, tercatat bahwa dari 55 RUU Prioritas Prolegnas, DPR periode 2014-2019 menuntaskan 12 (dua belas) RUU Prioritas Prolegnas. Selain itu, DPR juga mengesahkan 3 (tiga) RUU yang semula tidak masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2019, yakni Revisi UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, Revisi UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Revisi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), sehingga total ada 15 (lima belas) RUU yang disahkan. Namun, masa transisi kekuasaan tahun 2019 menjadi kontroversial ketika setidaknya terdapat 10 RUU yang diketok DPR hanya dalam 15 hari menjelang akhir masa jabatannya, yang diragukan baik dari segi prosedur pembentukan maupun substansi. RUU tersebut antara lain: RUU tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3), Komisi Pemberantasan Korupsi, Sumber Daya Air, Budi Daya Pertanian, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pengelolaan Sumber Daya Nasional (PSDN) untuk Pertahanan Negara, Pesantren, Perkoperasian, Ekonomi Kreatif, dan Perkawinan.⁸

Mencermati aktivitas pembentukan undang-undang pada masa pergantian anggota DPR periode 2014-2019. Antara penetapan hasil rekapitulasi suara yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2019 sampai dengan dilaksanakannya pelantikan anggota DPR terpilih, yakni pada tanggal 1 Oktober 2019, DPR memiliki jeda waktu sekitar 4 (empat) bulan dengan jumlah masa sidang yang tersisa sekitar 4 (empat) kali. Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan RUU menunjukkan indikasi meningkat tidak hanya pada RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap RUU yang masuk dalam paripurna guna diputus sebagai RUU inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.

8 Antoni Putra. (2019, Oktober 18). *Dua tantangan legislasi DPR yang baru*. Pshk.or.id. <https://pshk.or.id/blog-id/dua-tantangan-legislasi-dpr-yang-baru/>.

Di sisi lain, dalam periode masa sidang 2019-2020 (hingga tanggal 30 September 2019), terdapat 7 (tujuh) RUU yang masuk dalam Prolegnas. Hal ini tentu mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan masa sidang 2018-2019 sebelumnya yang hanya terdapat 4 (empat) RUU yang masuk dalam Prolegnas.⁹

B.1.2 Periode 2024-2025

Berbeda halnya dengan corak transisi kekuasaan di periode sebelumnya, masa transisi periode 2024-2025 merupakan masa ketika kepemimpinan eksekutif dan kekuasaan lembaga legislatif dalam hal ini sepenuhnya beralih. Aktivitas pembentukan undang-undang pada masa ini, dapat diamati pada tahun 2023 sebelum transisi kekuasaan terjadi. Beranjak pada tahun 2023, melalui Keputusan DPR RI No. 15/ DPR/I/2023-2024 tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2024 yang ditetapkan pada 3 Oktober 2023, telah merinci Program Legislasi Nasional tahun 2024 sebagai berikut:

Tabel 3.4 Daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas Prolegnas Tahun 2024

No.	Judul RUU	Pengusul
1	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran	DPR
2	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	DPR
3	RUU tentang Pertanahan	DPR
4	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	DPR
5	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	DPR
6	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran	DPR
7	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara	DPR
8	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	DPR
9	RUU tentang Energi Baru dan Energi Terbarukan (dalam Prolegnas Tahun 2020-2024 tertulis Rancangan Undang-Undang tentang Energi Baru Terbarukan)	DPR
10	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.	DPR
11	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan	DPR
12	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata	DPR
13	RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol	DPR
14	RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga	DPR
15	RUU tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.	DPR
16	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik	DPR
17	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia	DPR
18	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial	DPR
19	RUU tentang Permuseuman	DPR

9 Fitra Arsil, "RUU Kontroversi Pada Masa Transisi-Republika 18 sept 2019-Fitra Arsil," Republika 28 September 2019.

20	RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (dalam Prolegnas Tahun 2020-2024 tercantum RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia)	DPR
21	RUU tentang Pertekstilan	DPR
22	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji	DPR
23	RUU tentang Pengelolaan Perubahan Iklim	DPR
24	RUU tentang Komoditas Strategis	DPR
25	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat	DPR/ PEMERINTAH
26	RUU tentang Masyarakat Hukum Adat	DPR
27	RUU tentang Perlindungan Tokoh Agama dan Simbol Agama	DPR
28	RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak	DPR
29	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	DPR
30	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	DPR/DPD
31	RUU tentang Hukum Acara Perdata	PEMERINTAH
32	RUU tentang Narkotika dan Psikotropika (dalam Prolegnas Tahun 2020-2024 tercantum Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika)	PEMERINTAH
33	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik	PEMERINTAH
34	RUU tentang Desain Industri	PEMERINTAH
35	RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila	PEMERINTAH
36	RUU tentang Perampasan Aset Terkait Tindak Pidana	PEMERINTAH
37	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten	PEMERINTAH
38	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	PEMERINTAH
39	RUU tentang Pengadaan Barang dan Jasa Publik	PEMERINTAH
40	RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045	PEMERINTAH
41	RUU tentang Penilai	PEMERINTAH
42	RUU tentang Pengelolaan Ruang Udara Nasional	PEMERINTAH
43	RUU tentang Persandian	PEMERINTAH
44	RUU tentang Hukum Perdata Internasional	PEMERINTAH
45	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan	DPD
46	RUU tentang Daerah Kepulauan	DPD
47	RUU tentang Bahasa Daerah	DPD

Sumber: Diolah Penulis

Tabel 2.4 Capaian Prolegnas Tahun 2024

Daftar RUU yang Telah Ditetapkan			
No.	Judul RUU	Pengusul	Keterangan
1	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	DPR	Disahkan menjadi UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara pada 31 Oktober 2023

2	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Pemerintah	Disahkan menjadi 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara pada 31 Oktober 2023
3	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik	Pemerintah	Disahkan menjadi UU No. 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik pada 02 Januari 2024
4	RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (dalam Prolegnas Tahun 2020-2024 tercantum RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia)	DPR	Disahkan menjadi UU No. 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta pada 25 April 2024
5	RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak	Pemerintah	Disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak pada Fase Seribu Hari Pertama Kehidupan pada 02 Juli 2024
6	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	DPR	Disahkan menjadi UU No. 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya pada 7 Agustus 2024

Prioritas	Perincian RUU	Realisasi					
		RUU Prioritas	Daftar Kumulatif Terbuka				
			DOB	Ratifikasi	APBN	PERPPU	MK
Tahun 2024 47 RUU	28 RUU Usulan DPR, 14 RUU Usulan Pemerintah, 3 RUU Usulan DPD, 1 RUU Usulan DPR/DPD, 1 RUU Usulan DPR/Pemerintah	6 RUU (DPR 3 + Pem. 3)		5			
Jumlah		6 RUU (DPR 3 + Pem. 3)	-	5			

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan data di atas, pada masa transisi kekuasaan tahun 2024, tercatat bahwa dari 47 RUU Prioritas Prolegnas, DPR periode 2019-2024 hanya mampu menuntaskan 6 (enam) RUU Prioritas Prolegnas. Hingga akhir masa jabatannya, DPR Periode 2019-2024 telah mengesahkan total 149 UU yang didominasi oleh UU dalam daftar kumulatif terbuka. Masa transisi 2024 menunjukkan indikasi peningkatan aktivitas pembentukan undang-undang. Apabila dibandingkan pada tahun sebelumnya yaitu 2023, DPR hanya mampu mengesahkan 13 RUU yang mana 10 (sepuluh) di antaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka.

Menjelang masa akhir jabatannya, dapat diamati bahwa DPR periode 2019-2024 *'mengebut'* pembahasan beberapa RUU yang strategis dan berdampak luas. Di antaranya adalah revisi UU tentang Kementerian Negara, revisi UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden, dan revisi UU tentang Keimigrasian.¹⁰

10 Hidayat Salam. (2024, September 29). *Yang Kilat dan Tak Kunjung Usai dari Legislasi DPR 2019-2024*. Kompas.id. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/09/29/yang-kilat-dan-tak-kunjung-usai-dari-legislasi-dpr-2019-2024>.

Ketiga RUU tersebut, disahkan DPR hanya dalam jarak waktu 2 hari satu sama lain. Revisi UU tentang Kementerian Negara disahkan menjadi UU No. 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara pada 15 Oktober 2024, kemudian revisi UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden yang disahkan menjadi UU No. 64 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden dan revisi UU tentang Keimigrasian yang disahkan menjadi UU No. 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian masing-masing pada tanggal 17 Oktober 2024.

Pembentukan undang-undang dalam kedua periode masa transisi kekuasaan di atas, menunjukkan pola berulang yaitu adanya peningkatan aktivitas pembentukan undang-undang pada masa akhir masa jabatan DPR. Pada periode 2019-2020, setidaknya terdapat 10 RUU yang disahkan DPR dalam waktu singkat. RUU tersebut antara lain: RUU tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3), Komisi Pemberantasan Korupsi, Sumber Daya Air, Budi Daya Pertanian, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pengelolaan Sumber Daya Nasional (PSDN) untuk Pertahanan Negara, Pesantren, Perkoperasian, Ekonomi Kreatif, dan Perkawinan. Periode masa transisi 2024-2025 yang mana kekuasaan eksekutif dalam hal ini berganti, pembahasan RUU pada akhir masa jabatan DPR lebih berfokus pada RUU yang strategis dan berdampak luas di pemerintahan selanjutnya. Di antaranya adalah revisi UU tentang Kementerian Negara, revisi UU tentang Dewan Pertimbangan Presiden, dan revisi UU tentang Keimigrasian.

B.2 Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang dalam Masa Transisi di Indonesia

Peningkatan aktivitas pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia, acapkali memunculkan berbagai permasalahan yang menimbulkan kekhawatiran terhadap kualitas dan politik hukum yang menjadi dasar pembentukannya. Permasalahan pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia tidak hanya menunjukkan masalah-masalah prosedural, tetapi juga terkait dinamika kekuasaan, ketidakstabilan kelembagaan, dan tekanan ekonomi-politik.¹¹ Hal tersebut dapat diamati dari beberapa faktor di antaranya:

Pertama, pembentukan undang-undang yang berorientasi pada kekuasaan. Masa transisi berpotensi menempatkan pembentukan undang-undang sebagai alat legitimasi politik bagi rezim yang berkuasa. Pembentukan undang-undang semacam ini menunjukkan bahwa kekuasaan lebih mendominasi daripada nilai-nilai demokrasi dan supremasi hukum. Proses yang disebut di akhir masa jabatan mencerminkan upaya untuk mengukir warisan kebijakan atau mengamankan kepentingan kelompok penguasa sebelum kursi kekuasaan berganti. Praktik semacam ini mengorbankan demokrasi dan supremasi hukum di altar kepentingan kekuasaan jangka pendek yang pragmatis. Hukum berisiko direduksi menjadi sekadar produk komoditas transaksional.¹²

Kedua, inkonsistensi pembentukan undang-undang.¹³ Selama masa transisi, kebijakan yang dibentuk tanpa perencanaan yang matang disebabkan oleh lemahnya koordinasi antar-lembaga negara dan absennya mekanisme evaluasi kebijakan yang efektif dapat berakibat pada tidak terwujudnya harmonisasi antar peraturan. Desakan waktu dan dinamika politik yang kompleks membuat proses pembentukan undang-undang yang matang sering kali dikorbankan. Lemahnya koordinasi antarlembaga negara dan

11 Liddle, R. W. (2012). *Memperbaiki mutu demokrasi di Indonesia: Sebuah perdebatan* (I. Ali-Fauzi & S. R. Panggabean, Ed.; Cetakan 1). Pusat Studi Agama & Demokrasi, Yayasan Wakaf Paramadina.

12 Taufiqurrohman Syahuri, "Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 2 (20 Mei 2016): 243, doi.org/10.31078/jk921.the seriousness of the state in protecting the entire nation and the homeland based on the concept of unity in a real effort to bring about social justice; second, the concept of "Social Welfare" is intended to guarantee the welfare to the state/government and all the people; third, the framers who are committed and convinced that the ideals of social justice in the economy can achieve equitable prosperity; fourth, the framers requires that the state only do the maintenance (bestuursdaad

13 Sofia, D., Fernandes, R., & Suryanef, S. (2025). Mengenal Lika-Liku Politik Indonesia dari Orde Lama ke Masa Reformasi. *Jurnal Kajian Sosial dan Humaniora*, 1(4), 218–227. <https://doi.org/10.63082/jksh.v1i4.27>.

tiadanya mekanisme evaluasi kebijakan yang efektif melahirkan kebijakan yang tumpang tindih, saling bertentangan, atau tidak selaras dengan peraturan di bawahnya. Inkonsistensi ini merobek prinsip dasar sistem hukum yang menekankan harmonisasi dan hierarki serta melahirkan ketidakpastian hukum yang menyulitkan implementasi dan penegakannya.

Ketiga, kurangnya partisipasi publik yang bermakna (*meaningful public participation*).¹⁴ Partisipasi publik yang lemah menjadi salah satu permasalahan utama pembentukan undang-undang dalam masa transisi yang dapat diamati dari proses deliberasi yang tidak inklusif. Partisipasi masyarakat disebut bermakna apabila hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) dipenuhi oleh pembentuk kebijakan.¹⁵ Pengabaian atas prinsip partisipasi publik yang bermakna dapat berpotensi menciptakan kelompok yang menanggung beban dari dampak negatif kebijakan yang tidak proporsional.

Keempat, pembentukan undang-undang yang tergesa-gesa dan minim kajian akademis. Proses pembentukan undang-undang yang tergesa-gesa terjadi karena tekanan politik atau tenggat waktu pembentukan yang tidak realistis, sehingga produk hukum yang dihasilkan rentan dipersoalkan di kemudian hari.¹⁶ Produk hukum yang lahir dari proses semacam ini tidak hanya lemah secara substantif karena tidak didasarkan pada data dan kajian yang kuat tetapi juga menyimpan bibit konflik hukum dan sosial di masa depan, merusak kepastian hukum dan legitimasi peraturan tersebut.

Ketika undang-undang dibentuk tanpa analisis mendalam tentang dampak sosial, ekonomi, atau konstitusionalnya, risiko munculnya ketidakjelasan norma, atau bahkan pelanggaran hak asasi manusia menjadi tinggi. Contohnya, pengesahan RUU Sumber Daya Air pada 2020 yang diprotes karena dianggap mengabaikan kajian lingkungan dan hak masyarakat adat, atau revisi UU KPK yang dinilai melemahkan pemberantasan korupsi tanpa evaluasi komprehensif. Dampak jangka panjangnya adalah delegitimasi hukum pada masyarakat dan pelaku usaha enggan mematuhi aturan yang dianggap tidak adil atau tidak rasional, sementara aparat penegak hukum kesulitan menerapkan norma yang ambigu. Pada tingkat yang lebih luas, hal ini memperkuat persepsi bahwa hukum hanya alat politik, bukan instrumen keadilan.¹⁷

Penulis mengindikasikan pola legislasi dalam masa transisi di Indonesia dengan istilah legislasi panik (*panicked-legislation*) yang dimaknai ketika proses pembentukan undang-undang didorong oleh kepanikan politik atau desakan waktu.¹⁸ Fenomena ini mencerminkan politik hukum yang reaktif yang mana hukum dibentuk bukan sebagai instrumen penyelesaian masalah, melainkan sebagai alat pencapaian tujuan jangka pendek kekuasaan. Pada konteks transisi, pola ini sering dimanfaatkan untuk mengamankan kepentingan rezim yang akan berakhir atau memengaruhi kebijakan pemerintahan baru sebelum kekuasaan sepenuhnya beralih. Akibatnya, produk hukum yang dihasilkan cenderung minim analisis mendalam, tidak partisipatif, dan rentan terhadap *judicial review*, sehingga justru menciptakan ketidakstabilan hukum dalam jangka panjang.

Karakteristik utama *panicked-legislation* dapat diidentifikasi melalui tiga indikator. Pertama, pemadatan jadwal pembahasan yang tidak realistis, di mana RUU yang seharusnya melalui tahapan panjang seperti kajian akademis, uji publik, dan harmonisasi, dipaksakan untuk disahkan dalam hitungan

-
- 14 Nasution, A. I., & Sapii, R. B. S. (2022). Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(2), 202. <https://doi.org/10.32493/SKD.v9i2.y2022.26207>.
- 15 Helmi Chandra Sy dan Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (1 Desember 2022): 776, doi.org/10.31078/jk1942.
- 16 Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya, *Hukum Etika dan Kekuasaan*, Cet. 1 (Yogyakarta: Genta, 2011).
- 17 Subandi Sardjoko. (2023). *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).
- 18 Catherine L. Carpenter, "Panicked Legislation," *SSRN Electronic Journal*, 49 J. Legis. 1 (2023): 38-45.

minggu atau bahkan hari. Kedua, dominasi kepentingan politik jangka pendek atas pertimbangan teknis-yuridis, seperti terlihat dalam pengesahan RUU MD3 (2019) yang sarat muatan imunitas politik atau revisi UU KPK yang melemahkan independensi lembaga antikorupsi. Ketiga, minimnya transparansi dan partisipasi publik, di mana proses deliberasi dilakukan secara tertutup atau hanya melibatkan kelompok kepentingan tertentu. Pola ini memperparah defisit demokrasi, karena hukum yang seharusnya dibangun melalui konsensus justru menjadi monopoli segelintir elite politik.

Pada ranah politik, praktik semacam ini meningkatkan ketidakpercayaan publik terhadap DPR dan proses demokrasi, karena hukum dianggap sebagai '*mainan politik*' penguasa. Jika tidak diatasi, *panicked-legislation* akan menjadi bom waktu yang mengancam stabilitas sistem hukum Indonesia. Untuk memutus mata rantai permasalahan pembentukan undang-undang dalam masa transisi, diperlukan reformasi sistemis proses legislasi. Hal ini dapat dilakukan dengan *pertama*, mempertegas aturan batas waktu pengajuan dan pembahasan RUU di DPR, misalnya 6 bulan sebelum akhir masa jabatan untuk menghindari legislasi yang tergesa-gesa. *Kedua*, menguatkan peran lembaga Badan Legislasi (Baleg) dan akademisi dalam melakukan *quality control* melalui kajian akademis wajib dan uji publik terbuka. *Ketiga*, memperkuat platform partisipasi digital yang transparan agar masukan masyarakat tidak hanya bersifat formalistik, tetapi substantif dan terdokumentasi. Langkah-langkah ini, seyogyanya diimplementasikan secara konsisten, dapat menggeser paradigma legislasi dari sekadar "*pemenuhan target*" menjadi proses deliberatif yang berintegritas dan responsif, bahkan di tengah dinamika transisi kekuasaan yang sarat kepentingan.

C. Penutup

Berdasarkan telaah kritis terhadap politik hukum pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia, tulisan ini menghasilkan dua kesimpulan, di antaranya: ***pertama***, bahwa pembentukan undang-undang dalam kedua periode masa transisi kekuasaan (periode 2018-2019 dan 2024-2025) menunjukkan pola berulang yaitu adanya peningkatan aktivitas pembentukan undang-undang pada akhir masa jabatan DPR. ***Kedua***, pola pembentukan undang-undang dalam masa transisi di Indonesia terindikasi sebagai pola legislasi panik (*panicked-legislation*) yang dapat diidentifikasi melalui tiga indikator, yaitu pertama, pemadatan jadwal pembahasan yang tidak realistis. Kedua, dominasi kepentingan politik jangka pendek atas pertimbangan teknis-yuridis. Ketiga, minimnya transparansi dan partisipasi publik, di mana proses deliberasi dilakukan secara tertutup atau hanya melibatkan kelompok kepentingan tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoni Putra. (2019, Oktober 18). *Dua tantangan legislasi DPR yang baru*. Pshk.or.id. <https://pshk.or.id/blog-id/dua-tantangan-legislasi-dpr-yang-baru/>.
- Arsil, F. (2019). *RUU Kontroversi Pada Masa Transisi-Republika 18 sept 2019-Fitra Arsil*.
- BPHN. (2019). *MONITORING DAN EVALUASI PROLEGNAS RUU PRIORITAS TAHUN 2019*. Badan Pembinaan Hukum Nasional. https://bphn.go.id/data/documents/prolegnas_pemerintah_prioritas_tahun_2019.pdf
- Carpenter, C. L. (2022). Panicked Legislation. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4179366>
- Cerar, Dr. M. (2009). The Relationship Between Law and Politics. *Annual Survey of International & Comparative Law*, 15(1). http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol15/iss1/3?utm_source=digitalcommons.law.ggu.edu%2Fannlsurvey%2Fvol15%2Fiss1%2F3&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Chandra Sy, H., & Irawan, S. P. (2022). Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 766–793. <https://doi.org/10.31078/jk1942>
- Deakin, S., Gindis, D., Hodgson, G. M., Huang, K., & Pistor, K. (2017). Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 188–200. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.04.005>
- Heriyono Tardjono. (2016). Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia. *Jurnal Renaissance*, 1(02), 61–74.
- Hidayat Salam. (2024, September 29). *Yang Kilat dan Tak Kunjung Usai dari Legislasi DPR 2019-2024*. Kompas.id. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/09/29/yang-kilat-dan-tak-kunjung-usai-dari-legislasi-dpr-2019-2024>
- Iswari, F. (2020). APLIKASI KONSEP NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127–140. <https://doi.org/10.33760/jch.v6i1.285>
- Liddle, R. W. (2012). *Memperbaiki mutu demokrasi di Indonesia: Sebuah perdebatan* (I. Ali-Fauzi & S. R. Panggabean, Ed.; Cetakan 1). Pusat Studi Agama & Demokrasi, Yayasan Wakaf Paramadina.
- Nasution, A. I., & Sapii, R. B. S. (2022). Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(2), 202. <https://doi.org/10.32493/SKD.v9i2.y2022.26207>
- Prasetyo, D. I., & Tanya, B. L. (2011). *Hukum Etika dan Kekuasaan*. Genta.
- Shadr, M. B., & Santoso, R. (2023). Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Suatu Upaya Menjaga Kualitas Legislasi Di Indonesia. *Lembaga Kajian Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LK2FHUI)*. <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/politik-hukum-pembentukan-undang-undang-suatu-upaya-menjaga-kualitas-legislasi-di-indonesia/>
- Sofia, D., Fernandes, R., & Suryanef, S. (2025). Mengenal Lika-Liku Politik Indonesia dari Orde Lama ke Masa Reformasi. *Jurnal Kajian Sosial dan Humaniora*, 1(4), 218–227. <https://doi.org/10.63082/jksh.v1i4.27>
- Subandi Sardjoko. (2023). *Menuju Indonesia Emas: Refleksi dan Visi Pembangunan 2005-2045*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).
- Syahuri, T. (2016). Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*, 9(2), 243. <https://doi.org/10.31078/jk921>

Disharmoni dan Over-Regulasi di Indonesia: Studi Perbandingan Regulasi Korea Selatan dan Jerman

Daei Aljanni¹, Nanik Prasetyoningsih²

¹²Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

Email: daei.aljanni.psc24@mail.umy.ac.id

Naskah diterima: 30/06/2025, direvisi: 10/11/2025, disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The phenomenon of overregulation and disharmony in legislation in Indonesia has created legal uncertainty and hampered the effectiveness of public policy. Overlapping, unsynchronized regulations that are not based on comprehensive evaluations pose a serious challenge to the national legal system. This study aims to formulate strategies for improving the governance of legislation in Indonesia through institutional reform and legislative methodology. The method used is a legal-normative approach with literature review and comparative law techniques on the legislative systems in South Korea and Germany. The analysis focuses on regulatory control practices, evaluation of the effectiveness of laws, and methodological innovation in the formulation of regulations. The results of the study indicate that reforming the National Law Development Agency (BPHN) into an independent institution and granting it the authority to monitor the effectiveness of laws post-implementation is essential. Additionally, the omnibus law method can be used to simplify regulations, provided it is explicitly regulated in the law and based on in-depth academic studies. With comprehensive reforms based on the principles of good regulatory governance, Indonesia's legal system can be restructured toward certainty, efficiency, and adaptability.

Keywords: Overregulation, Disharmony of Regulations, BPHN Reform, Omnibus Law, Legal Governance

ABSTRAK

Fenomena over regulasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghambat efektivitas kebijakan publik. Regulasi yang tumpang tindih, tidak sinkron, serta tidak berbasis evaluasi menyeluruh menjadi tantangan serius dalam sistem hukum nasional. Penelitian ini bertujuan merumuskan strategi pembenahan tata kelola perundang-undangan di Indonesia melalui reformasi kelembagaan dan metodologi legislasi. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dengan teknik studi kepustakaan dan studi perbandingan hukum terhadap sistem legislasi di Korea Selatan dan Jerman. Fokus analisis diarahkan pada praktik pengendalian regulasi, evaluasi efektivitas undang-undang, dan inovasi metodologis dalam pembentukan regulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menjadi lembaga independen serta pemberian kewenangan untuk memantau efektivitas undang-undang pasca-implementasi sangat diperlukan. Selain itu, metode *omnibus law* dapat digunakan untuk menyederhanakan regulasi, asalkan diatur secara eksplisit dalam undang-undang dan berbasis kajian akademik yang mendalam. Dengan reformasi yang menyeluruh dan berbasis prinsip *good regulatory governance*, sistem hukum Indonesia dapat ditata ulang menuju kepastian, efisiensi, dan adaptabilitas.

Kata Kunci: Over Regulasi, Disharmoni Regulasi, Reformasi BPHN, Omnibus Law, Tata Kelola Hukum

A. Pendahuluan

Dalam sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan idealnya berfungsi sebagai instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan substantif, dan kemanfaatan bagi seluruh lapisan masyarakat. Prinsip ini sejalan dengan tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh para pemikir hukum klasik maupun modern, seperti Gustav Radbruch (1932), Hans Kelsen (1967), Aristoteles (1980), John Rawls (1971), Jeremy Bentham (1789), dan John Stuart Mill (1863), tujuan hukum pada hakikatnya mencakup tiga dimensi utama, yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, yang secara bersama-sama membentuk dasar ideal bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, implementasi prinsip tersebut dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi tantangan serius yang menghambat pencapaian fungsi ideal tersebut. Dua masalah utama yang menonjol dalam konteks ini adalah fenomena over regulasi dan disharmoni antar peraturan.¹

¹ Muhammad Rinaldy Bima, Rahmat Rahadi, and La Ode Husen, "Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 4, no. 1 (2023): 145–59, <https://doi.org/10.52103/jlp.v4i1.1494>.

Over regulasi tercermin dari kecenderungan proliferasi peraturan secara berlebihan tanpa disertai koordinasi dan evaluasi yang memadai.² Proliferasi di sini berarti meningkatnya jumlah peraturan yang diterbitkan berbagai lembaga secara cepat dan tidak terkendali, sehingga menimbulkan tumpang tindih norma dan ketidakpastian hukum. Misalnya, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, banyaknya regulasi berbeda antar kementerian dan pemerintah daerah dalam perizinan usaha sering menimbulkan kebingungan dan memperlambat investasi. Hal ini tidak hanya membebani birokrasi dengan tumpukan aturan yang kompleks dan saling tumpang tindih, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat umum dan pelaku usaha yang menjadi subjek hukum. Di sisi lain, disharmoni antar peraturan, baik secara vertikal antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, maupun secara horizontal antar peraturan yang setingkat, semakin memperparah situasi. Ketidakharmonisan ini umumnya disebabkan oleh lemahnya sinkronisasi antar lembaga pembentuk regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Akibatnya, sering muncul konflik antaraturan, baik secara vertikal maupun horizontal, yang menyebabkan ketidakjelasan kewenangan, tumpang tindih kebijakan, serta perbedaan tafsir dalam pelaksanaannya di lapangan sehingga menimbulkan konflik norma, multitafsir dalam implementasi, serta membuka ruang bagi penyalahgunaan kewenangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi peraturan sebagai sarana rekayasa sosial belum sepenuhnya tercapai dalam praktik sistem hukum nasional.³

Fenomena over regulasi atau hiper-regulasi dalam sistem hukum Indonesia juga disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan sering kali tidak didasarkan pada koordinasi, sinkronisasi, maupun harmonisasi yang memadai antar lembaga pembentuk regulasi.⁴ Produksi regulasi yang berlebihan ini umumnya dipicu oleh kecenderungan birokratis bahwa setiap kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus selalu diwujudkan dalam bentuk peraturan formal. Akibatnya, jumlah regulasi terus membengkak tanpa kontrol yang proporsional terhadap kebutuhan nyata di lapangan.⁵

Banyaknya regulasi yang dibentuk tanpa integrasi sistemis menyebabkan tumpang tindih norma, inkonsistensi antar substansi hukum, serta konflik antara aturan hukum yang satu dengan yang lain, baik secara vertikal maupun horizontal. Kondisi ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum dan menghambat efektivitas implementasi kebijakan publik, tetapi juga berkontribusi pada fenomena alienasi hukum—yakni keterasingan masyarakat dari hukum itu sendiri. Hukum menjadi semakin sulit dipahami, tidak transparan, dan tidak mudah diakses, bahkan oleh aparat penegak hukum yang seharusnya menjadi pelaksana utama. Akibatnya, legitimasi hukum di mata masyarakat melemah, dan tujuan hukum untuk memberikan keadilan, kepastian, serta kemanfaatan menjadi semakin sulit diwujudkan secara optimal.⁶

Permasalahan disharmoni dan over regulasi dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak hanya menimbulkan dampak negatif dalam aspek hukum secara normatif, tetapi juga memiliki implikasi serius terhadap sektor non-hukum, khususnya dalam dunia usaha, investasi, dan pelayanan publik. Ketidakharmonisan antar regulasi, yang disertai dengan proliferasi aturan yang berlebihan dan

2 A Yanto et al., "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia," *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63, <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2025.19.1.9>; W Setiadi, "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia," *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31, <https://doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699>.

3 Indah Astrida Lestari Putri and Nurul Satria Abdi, "Kebijakan Sinkronisasi Dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislatif Pemerintah Di Indonesia," *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 1, no. 1 (2021): 36–46, <https://doi.org/10.12928/adlp.v1i1.3573>; Firman Freaddy Busroh, Fatria Khairo, and Putri Difa Zhafirah, "Harmonisasi Regulasi Di Indonesia: Simplikasi Dan Sinkronisasi Untuk Peningkatan Efektivitas Hukum," *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (2024): 699–711, <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711>.

4 Yanto et al., "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia"; Setiadi, "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia."

5 Bima, Rahadi, and Husen, "Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia."

6 Ahmad Alif Hidayat and Ikhsan Fatah Yasin, "Mengurai Persoalan Hyper Regulation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dengan Formulasi Diet Regulasi" *Jurnal Justitiable* 7, no. 2 (2025): 106–20.

tidak terkoordinasi, mengakibatkan ketidakpastian hukum yang tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam permasalahan disharmoni dan over-regulasi peraturan perundang-undangan di Indonesia serta mengusulkan strategi untuk menciptakan sistem legislasi yang lebih harmonis dan efisien. Pendekatan yang digunakan meliputi kajian yuridis normatif dan analisis terhadap kebijakan harmonisasi regulasi yang telah diterapkan, serta menggunakan pendekatan perbandingan terhadap negara yang relatif berhasil dalam melakukan tata kelola perundangan – undangan dengan baik sehingga tidak mengalami disharmoni dan over regulasi, yaitu Korea Selatan dan Jerman.⁷ Jerman dan Korea Selatan dipilih sebagai pembanding karena keduanya menunjukkan praktik tata kelola peraturan perundang-undangan yang relatif berhasil dan konsisten. Jerman menonjol dengan sistem pengendalian regulasi yang terlembaga melalui National Regulatory Control Council (NKR), sedangkan Korea Selatan berhasil melakukan reformasi regulasi secara progresif sejak krisis 1997 dengan menekankan transparansi, efisiensi, dan integritas birokrasi.⁸ Dengan demikian hasil akhir dapat memberikan pengetahuan yang bermuara pada kontribusi nyata dalam reformasi sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Pembahasan

Tingginya jumlah peraturan atau regulasi di Indonesia yang telah mencapai lebih dari 25.000 regulasi di tingkat pusat, menjadi indikator nyata dari fenomena over regulasi yang semakin mengkhawatirkan. Jumlah yang sangat besar ini mencakup berbagai bentuk peraturan, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang – undang (perppu), peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri. Meskipun secara normatif pembentukan peraturan bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara tertib dan sistematis, dalam praktiknya akumulasi regulasi yang masif ini justru menciptakan kompleksitas, redundansi, dan potensi tumpang tindih antar aturan. Tidak sedikit dari peraturan tersebut yang substansinya saling bertentangan atau telah kehilangan relevansi dengan dinamika sosial dan ekonomi terkini, namun tetap berlaku secara formal karena lemahnya mekanisme evaluasi dan pencabutan regulasi yang usang. Kondisi ini tidak hanya menghambat efektivitas sistem hukum nasional, tetapi juga memperburuk iklim investasi dan pelayanan publik akibat ketidakpastian hukum yang tinggi. Oleh karena itu, keberadaan lebih dari 25.000 regulasi bukan semata-mata mencerminkan kepastian hukum, tetapi justru menjadi cerminan lemahnya manajemen regulasi dan mendesakny reformasi regulasi yang berbasis pada prinsip simplifikasi, harmonisasi, dan efisiensi hukum.

Tabel 1 Statistik Jumlah Peraturan di Indonesia

Jenis	Jumlah
Undang – Undang	1.889
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang (Perppu)	218
Peraturan Presiden	2.528
Peraturan Pemerintah	4.948
Peraturan Menteri	19.203

Sumber: <https://peraturan.go.id/>

7 S Kuhlmann and S Veit, “The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation,” in *Governance and Public Management* (University of Potsdam, Potsdam, Germany: Palgrave Macmillan, 2021), 357–73, https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_20; N Park, J Ham, and Y Son, “Deregulating a Developmental State: Changes since South Korea’s 1998 Regulatory Reform,” *Public Administration Quarterly* 47, no. 4 (2023): 514–45, <https://doi.org/10.37808/paq.47.4.5>. Better Regulation has become a major reform topic at the federal and—in some cases—also at the Länder level. Although the debate about improving regulatory quality and reducing unnecessary burdens created by bureaucracy and red tape date back to the 1960s and 1970s, the introduction by law in 2006 of a new independent institutionalised body for regulatory control at the federal level of government has brought a new quality to the discourse and practice of Better Regulation in Germany. This chapter introduces the basic features of the legislative process at the federal level in Germany, addresses the issue of Better Regulation and outlines the role of the National Regulatory Control Council (Nationaler Normenkontrollrat—NKR)

8 Kuhlmann and Veit, “The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation.”

Selain itu berdasarkan data Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) per Juni 2025, tercatat sebanyak 17.168 peraturan di tingkat pusat, dengan 13.514 yang masih berlaku. Di tingkat kementerian dan lembaga terdapat 22.296 peraturan, di mana 15.092 masih berlaku, sementara di tingkat pemerintah daerah jumlahnya mencapai 233.292, dengan 218.172 peraturan yang masih aktif. Akumulasi regulasi yang demikian masif mencerminkan fenomena over regulasi atau hiper-regulasi, yaitu kecenderungan untuk memproduksi aturan secara berlebihan tanpa koordinasi dan harmonisasi yang memadai antar lembaga pembentuk peraturan. Kondisi ini berdampak pada tumpang tindih norma, konflik antar aturan hukum, serta ketidakkonsistenan substansi hukum yang melemahkan kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Selain itu, praktik birokratis yang menjadikan setiap kebijakan harus dituangkan dalam bentuk regulasi turut memperburuk situasi, sehingga memperbesar beban administratif, menyulitkan akses terhadap hukum, bahkan bagi aparat penegak hukum sendiri. Oleh karena itu, pembenahan tata kelola regulasi menjadi sangat mendesak, melalui upaya sistematis berupa simplifikasi regulasi, harmonisasi norma hukum, dan pencabutan aturan yang sudah tidak relevan, guna menciptakan sistem hukum yang lebih tertib, efisien, dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat dan dinamika pembangunan nasional⁹.

B.1 Perbandingan dengan Korea Selatan

Korea Selatan menerapkan sistem tata kelola regulasi yang dinamis, responsif, dan adaptif terhadap perubahan zaman, khususnya pasca krisis ekonomi Asia tahun 1997 yang menjadi titik balik reformasi regulasi nasional. Salah satu terobosan penting dalam konteks ini adalah pengesahan Basic Act on Administrative Regulation pada tahun 1997, yang menjadi fondasi yuridis bagi perbaikan menyeluruh dalam proses pembentukan regulasi di negara tersebut. Undang-undang ini tidak hanya menetapkan prinsip-prinsip dasar dalam penyusunan peraturan administratif, tetapi juga memperkenalkan berbagai instrumen pengendalian regulasi, seperti Regulatory Impact Analysis (RIA) dan sistem *sunset clause* yang memungkinkan evaluasi dan penghapusan peraturan yang tidak lagi relevan atau menimbulkan beban berlebihan. Selain itu, Korea Selatan membentuk lembaga khusus seperti Regulatory Reform Committee (RRC) yang bertanggung jawab mengawasi, menilai, dan merekomendasikan perubahan terhadap regulasi yang dinilai bermasalah. Pendekatan ini menunjukkan komitmen pemerintah Korea Selatan terhadap prinsip efisiensi hukum, kepastian regulasi, serta kemudahan berusaha, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap meningkatnya daya saing ekonomi nasional dan efektivitas tata kelola pemerintahan¹⁰.

Salah satu lembaga kunci dalam sistem ini adalah Regulatory Reform Committee (RRC). Komite ini memiliki keunikan karena mayoritas anggotanya berasal dari kalangan non-pemerintah, termasuk akademisi, praktisi, dan tokoh masyarakat. RRC memiliki mandat untuk mengevaluasi regulasi yang sudah berlaku serta menilai usulan regulasi baru. Fungsi evaluatif ini dilaksanakan secara ketat dan transparan, dengan mempertimbangkan analisis dampak regulasi (Regulatory Impact Analysis) dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan. Tidak hanya itu, RRC juga memiliki fungsi strategis dalam mengumpulkan dan menelaah opini publik terhadap regulasi yang sedang dirancang, menjadikannya sebagai forum deliberatif yang menjembatani pemerintah dan masyarakat sipil.

Selanjutnya, Korea Selatan menerapkan sistem *Regulatory Registration & Inventory*, yaitu kewajiban bagi setiap peraturan untuk didaftarkan secara resmi dan diberikan kode identifikasi unik. Sistem ini diberlakukan untuk mencegah adanya duplikasi regulasi, aturan tersembunyi (*hidden regulations*), serta memudahkan pelacakan dan pemantauan regulasi oleh publik maupun lembaga pengawas. Peraturan yang tidak terdaftar secara resmi dinyatakan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian,

9 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Statistik Peraturan Perundang-undangan, diakses 2 Juni 2025, <https://peraturan.bpk.go.id/Statistik>.

10 Dae Yong Choi Song June Kim, *Regulatory Coherence: The Case of the Republic Korea*, 2016.

sistem ini menjadi instrumen penting dalam membangun keterbukaan dan ketertiban regulasi secara nasional¹¹.

Inovasi lainnya yang sangat signifikan adalah penerapan *Sunset Clause*, yakni ketentuan bahwa setiap regulasi memiliki batas waktu keberlakuan, umumnya selama lima tahun. Setelah melewati periode tersebut, regulasi secara otomatis dinyatakan tidak berlaku kecuali diperbarui melalui proses evaluasi dan pembentukan ulang. Mekanisme ini tidak hanya mendorong pembaruan regulasi secara berkala, tetapi juga memastikan bahwa hanya regulasi yang masih relevan dan bermanfaat yang dipertahankan. *Sunset clause* menjadi elemen penting dalam menciptakan sistem hukum yang adaptif dan tidak terjebak pada stagnasi normatif¹².

Untuk menunjang transparansi dan efisiensi, Korea Selatan mengembangkan Regulatory Information Portal, sebuah platform digital terpadu yang mencakup seluruh siklus hidup regulasi. Portal ini memuat informasi dari tahap perencanaan regulasi, penyusunan *draft*, proses konsultasi publik, hingga evaluasi dan laporan kinerja regulasi. Masyarakat umum dapat mengakses dan menelusuri regulasi yang berlaku dengan mudah, sekaligus memberikan tanggapan terhadap peraturan yang sedang dirancang. Hal ini mencerminkan prinsip *open government* dalam sistem regulasi Korea Selatan yang semakin terintegrasi dengan teknologi informasi¹³.

Aspek yang tak kalah penting adalah partisipasi publik. Dalam setiap proses legislasi, rancangan peraturan wajib dipublikasikan secara daring melalui portal resmi. Masyarakat, baik individu maupun organisasi, diberi kesempatan untuk memberikan masukan, kritik, dan saran terhadap isi *draft* regulasi. Proses ini tidak hanya meningkatkan legitimasi hukum, tetapi juga memperkuat dimensi demokratis dalam pembentukan peraturan. Dengan sistem partisipatif ini, kualitas regulasi meningkat karena disusun berdasarkan kebutuhan riil dan aspirasi publik¹⁴.

Secara keseluruhan, sistem tata kelola regulasi Korea Selatan mencerminkan perpaduan antara prinsip hukum yang modern, teknologi informasi, serta pendekatan partisipatif. Keberhasilan Korea Selatan dalam membangun sistem regulasi yang efisien dan adaptif dapat menjadi rujukan penting bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, dalam menghadapi persoalan over regulasi dan disharmoni peraturan. Reformasi regulasi bukan hanya soal jumlah aturan, tetapi lebih pada bagaimana peraturan dikelola secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik serta kepentingan nasional jangka panjang¹⁵.

B.2 Perbandingan dengan Jerman

Jerman menganut sistem hukum yang sangat terstruktur dan berlandaskan pada prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*), yang menekankan bahwa seluruh tindakan legislasi maupun administrasi negara harus tunduk secara mutlak pada konstitusi (*Grundgesetz*) serta prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Dalam kerangka *Rechtsstaat*, hukum berfungsi sebagai batas dan pedoman bagi penyelenggaraan kekuasaan negara, yang menuntut adanya supremasi hukum, kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, serta pembagian kekuasaan yang seimbang antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi Jerman bukan hanya menjadi sumber hukum tertinggi, tetapi juga instrumen pengendali dalam proses pembentukan regulasi, di mana setiap rancangan undang-undang harus melalui pengujian kesesuaian terhadap norma-norma konstitusional. Dengan demikian, sistem hukum Jerman dibangun secara

11 Ibid.

12 Ibid

13 Ibid

14 Ibid

15 Ibid

sistematis untuk mencegah lahirnya regulasi yang inkonstitusional atau tumpang tindih, serta menjamin bahwa produk hukum yang dihasilkan selaras dengan asas keadilan, rasionalitas, dan keteraturan sosial. Pendekatan ini menjadikan sistem hukum Jerman sebagai salah satu model *civil law* paling mapan yang mengedepankan keharmonisan regulatif dan efektivitas tata kelola pemerintahan¹⁶.

Pada prinsipnya proses pembentukan undang-undang di Jerman melibatkan berbagai lembaga yang memiliki peran strategis dalam menciptakan, mengawasi, dan mengesahkan peraturan hukum yang berlaku di tingkat federal dan negara bagian. Di antara lembaga-lembaga tersebut, Bundestag, yang merupakan Parlemen Federal, memegang peran utama dalam pembuatan undang-undang. Sebagai badan legislatif, Bundestag tidak hanya bertugas untuk merancang dan mengesahkan undang-undang, tetapi juga untuk mengawasi jalannya pemerintahan, memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional dan kebutuhan masyarakat.

Selain Bundestag, Bundesrat, atau Dewan Perwakilan Negara Bagian, juga memainkan peran penting dalam proses legislatif. Anggota Bundesrat terdiri dari perwakilan pemerintah negara bagian yang mewakili kepentingan daerah masing-masing. Dewan ini berfungsi untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Bundestag, khususnya yang berkaitan dengan masalah yang mempengaruhi negara bagian. Oleh karena itu, Bundesrat menjadi salah satu mekanisme penting dalam memastikan keseimbangan kekuasaan antara pemerintahan pusat dan negara bagian di Jerman.

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi Federal (Bundesverfassungsgericht) memiliki kewenangan untuk menguji kesesuaian undang-undang yang dibuat oleh Bundestag dan Bundesrat dengan konstitusi Jerman, yaitu Das Grundgesetz. Pengujian konstitusional ini dilakukan baik secara abstrak, sebelum undang-undang diberlakukan, maupun secara konkret, setelah undang-undang tersebut diterapkan. Mahkamah Konstitusi Federal berperan sebagai penjaga konstitusi yang memastikan bahwa setiap undang-undang yang diberlakukan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam konstitusi, menjaga keutuhan dan stabilitas sistem hukum di Jerman.

Dengan demikian, proses pembentukan undang-undang di Jerman mencerminkan sistem *checks and balances* yang kuat antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang bertujuan untuk menjaga kepatuhan terhadap konstitusi dan melindungi hak-hak dasar warga negara. Keberadaan berbagai lembaga ini memastikan bahwa setiap undang-undang yang dihasilkan memiliki legitimasi yang kuat dan dapat diterima oleh semua pihak, baik di tingkat federal maupun negara bagian¹⁷.

Setiap legislasi di Jerman wajib melalui proses *Regulatory Impact Assessment* (RIA), yang merupakan syarat wajib untuk seluruh legislasi primer dan sekunder yang disiapkan oleh pemerintah federal. Proses RIA ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak potensial dari suatu undang-undang atau regulasi terhadap ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta untuk memastikan bahwa kebijakan yang diusulkan dapat memberikan manfaat yang maksimal dengan biaya yang wajar. Hasil dari proses RIA ini dipublikasikan bersama dengan draf undang-undang yang diajukan, dan selanjutnya dibahas di kabinet untuk memperoleh masukan lebih lanjut dari berbagai pihak terkait.

Sebagai upaya untuk menghadapi perkembangan teknologi, Jerman juga telah memperkenalkan "*digital readiness check*". Ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap regulasi baru yang diajukan

16 Ama Ilhamri Bin Dahlan et al., "Menganalisis Perbandingan Administrasi Publik Di Negara Jerman Dan Perancis" 3, no. 8 (2024): 347–62; Hamdy Mubarak and Yogo Pamungkas, "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN," *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti* 6, no. 4 (2024): 1444–56.

17 Mubarak and Pamungkas, "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN."

siap diimplementasikan secara digital, dengan memperhitungkan kemudahan akses, penggunaan, serta kompatibilitas dengan sistem digital yang ada. Selain itu, inisiatif ini juga bertujuan untuk memperkuat penilaian keberlanjutan dengan memperhitungkan aspek-aspek lingkungan dan sosial dari regulasi yang diusulkan, memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak hanya relevan dalam konteks teknologi, tetapi juga dalam konteks keberlanjutan jangka panjang.

Di samping itu, Jerman juga melakukan evaluasi *ex post* untuk menilai efektivitas dari regulasi yang telah diterapkan. Evaluasi ini sangat penting, terutama jika suatu regulasi menyebabkan biaya kepatuhan yang lebih besar dari 1 juta euro. Dengan melakukan evaluasi pasca-implementasi, pemerintah dapat mengidentifikasi apakah regulasi tersebut mencapai tujuan yang diinginkan dan apakah ada kebutuhan untuk melakukan penyesuaian atau revisi terhadap kebijakan yang sudah ada. Proses ini merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan yang berfokus pada transparansi, akuntabilitas, dan perbaikan berkelanjutan dalam pengelolaan regulasi¹⁸.

B.3 Solusi Strategis Pengaturan Regulasi Indonesia

Upaya strategis untuk menguatkan tata kelola perundang-undangan di Indonesia dapat ditempuh melalui reformasi kelembagaan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Sebagai unit di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, BPHN memiliki mandat dalam pembinaan hukum nasional yang mencakup perencanaan pembangunan hukum, penelitian dan pengembangan hukum, penyuluhan hukum, serta pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum nasional. Dengan demikian, BPHN berperan sebagai institusi yang membangun arah dan desain besar kebijakan hukum, bukan sebagai pelaksana teknis pembentukan regulasi. Adapun fungsi harmonisasi, perancangan, dan evaluasi peraturan perundang-undangan secara teknis merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP). Penegasan batas kewenangan ini penting agar reformasi kelembagaan tidak menimbulkan tumpang tindih fungsi, melainkan memperjelas pembagian peran dalam sistem legislasi nasional secara lebih terstruktur dan efektif

Meskipun tidak menjalankan fungsi teknis legislasi, penguatan peran BPHN tetap relevan dalam kerangka reformasi hukum nasional. Reformasi yang dimaksud bukanlah pengambilalihan kewenangan Ditjen PP, melainkan peneguhan posisi BPHN sebagai pusat analisis kebijakan hukum berbasis riset dan data empiris. Penataan ulang kelembagaan, termasuk penguatan independensi struktural, dapat dipertimbangkan agar BPHN mampu menyusun kajian strategis, proyeksi pembangunan hukum, serta analisis dampak kebijakan secara objektif dan profesional, tanpa terikat kepentingan sektoral jangka pendek. Model ini dapat merujuk pada praktik Regulatory Impact Analysis (RIA) di Korea Selatan yang menekankan analisis dampak regulasi secara sistematis sebelum kebijakan ditetapkan. Dengan demikian, BPHN dapat berfungsi sebagai think tank pembangunan hukum nasional yang memperkaya proses legislasi dengan basis akademik yang kuat, sehingga produk hukum menjadi lebih responsif, akuntabel, dan selaras dengan kebutuhan masyarakat.¹⁹

Reformasi kedua yang perlu dilakukan terhadap BPHN adalah aspek refungsi, yakni memperluas kewenangan dan kewajiban BPHN untuk memantau efektivitas undang-undang setelah disahkan. Selama ini, evaluasi terhadap implementasi undang-undang cenderung sporadis dan tidak terstruktur, sehingga banyak regulasi yang tidak lagi relevan atau bahkan menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya tetap bertahan tanpa revisi. Dalam konteks ini, BPHN perlu diberi mandat formal untuk melakukan

18 *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Regulatory Policy Outlook (OECD Publishing, 2018), <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

19 Mario Agritama S W Madjid et al., "Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja," *JAPHTN-HAN* 2, no. 2 (July 31, 2023): 305–36, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.81>.

pemantauan berkala terhadap efektivitas setiap undang-undang, termasuk memberikan rekomendasi revisi atau pencabutan jika ditemukan ketidaksesuaian dengan kebutuhan masyarakat atau perkembangan zaman. Gagasan ini sejalan dengan penerapan *sunset clause* di Korea Selatan, yaitu mekanisme yang menetapkan batas waktu keberlakuan suatu regulasi, kecuali jika setelah evaluasi dinyatakan masih relevan dan diperpanjang. Dengan menerapkan prinsip serupa, BPHN akan berperan sebagai penjaga kualitas hukum nasional yang adaptif, serta memastikan bahwa setiap undang-undang memiliki siklus hidup yang rasional dan berbasis pada evaluasi dampak nyata di masyarakat.²⁰

Upaya strategis lainnya dalam menguatkan tata kelola perundang-undangan di Indonesia adalah dengan menerapkan metode *omnibus law*. *Omnibus law* merupakan metode legislasi yang mengkonsolidasikan dan merevisi berbagai undang-undang yang tersebar ke dalam satu kerangka hukum yang komprehensif. Pendekatan ini bertujuan untuk menyederhanakan dan merampingkan sistem hukum nasional dengan mengatasi peraturan yang tumpang tindih, bertentangan, atau redundan. Dalam konteks Indonesia yang memiliki ribuan peraturan dengan tingkat hierarki dan substansi yang beragam, *omnibus law* dapat menjadi instrumen efektif untuk membenahi kompleksitas regulasi serta meningkatkan kepastian hukum dan efisiensi birokrasi. Namun, agar pelaksanaannya tepat sasaran dan tidak menimbulkan masalah baru, metode ini harus diiringi dengan kajian akademik yang mendalam, partisipasi publik yang luas, serta mekanisme evaluasi yang transparan dan akuntabel.²¹

Indonesia sendiri telah menerapkan metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Salah satu tujuan utama dari regulasi ini adalah untuk mendorong investasi dan meningkatkan daya saing nasional dengan menyederhanakan ekosistem investasi serta memperkuat kemudahan berusaha. Melalui penyatuan dan revisi terhadap puluhan undang-undang sektoral, UU Cipta Kerja diharapkan dapat mengatasi hambatan regulasi yang selama ini dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, implementasi UU ini tidak lepas dari kontroversi. UU Cipta Kerja menuai kritik dari berbagai kalangan karena dinilai mengabaikan partisipasi publik secara bermakna, serta berpotensi merugikan hak-hak pekerja dan perlindungan lingkungan. Mahkamah Konstitusi bahkan sempat menyatakan undang-undang ini inkonstitusional bersyarat, yang menunjukkan bahwa penerapan metode *omnibus law* harus dilakukan dengan hati-hati, akuntabel, dan tetap berpijak pada prinsip negara hukum yang demokratis. Pengalaman ini menjadi pelajaran penting bahwa terobosan hukum hanya akan efektif jika dibarengi dengan tata kelola legislasi yang transparan dan partisipatif.²²

Oleh karena itu, penerapan *omnibus law* di Indonesia perlu diatur secara eksplisit dalam suatu undang-undang yang menjadi dasar hukum metode tersebut. Hal ini penting mengingat Indonesia menganut sistem *civil law*, yang menempatkan undang-undang sebagai sumber hukum utama dan mengharuskan setiap bentuk legislasi memiliki legitimasi formal. Tanpa dasar hukum yang jelas, penerapan *omnibus law* berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum serta melemahkan prinsip legalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, metode ini juga perlu dikaji secara akademis dan mendalam, baik dari aspek teori hukum, asas-asas pembentukan peraturan, maupun dampaknya terhadap struktur hukum nasional. Kajian akademik menjadi landasan penting untuk memastikan bahwa metode *omnibus law* tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional

20 Madjid et al.

21 Putu Eva Ditayani Antari, "The Implementation of Omnibus Law in Indonesia Law Making Process on Philosophy Review," *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 14, no. 1 (June 30, 2022): 179–94, <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15757>; Ana Fauzia et al., "Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal Systems," *Journal of Law and Legal Reform* 4, no. 2 (April 30, 2023): 235–54, <https://doi.org/10.15294/jllr.v4i2.68256>.

22 Muhammad Eko Purwanto and Efridani Lubis, "Yudicial Review Omnibus Law Dalam Melindungi Pekerja Dan Mengembangkan Investasi Di Indonesia," *VERITAS* 8, no. 1 (March 21, 2022): 49–66, <https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1.1757>.

dan sistem hukum yang berlaku. Dengan demikian, *omnibus law* dapat menjadi solusi strategis yang sah, sistematis, dan bertanggung jawab dalam upaya reformasi regulasi di Indonesia.

C. Penutup

Tingginya intensitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak diiringi dengan proses harmonisasi, evaluasi, dan pengendalian yang memadai telah melahirkan kondisi over regulasi dan disharmoni norma yang akut. Situasi ini tidak hanya melemahkan kepastian dan efektivitas hukum, tetapi juga menghambat investasi, merusak iklim berusaha, serta menurunkan kualitas pelayanan publik. Problematika ini menunjukkan bahwa sistem legislasi Indonesia belum sepenuhnya ditopang oleh tata kelola yang terstruktur, sistematis, dan berorientasi pada asas kemanfaatan hukum.

Untuk itu, diperlukan agenda reformasi yang menyentuh pada aspek kelembagaan dan metodologis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pertama, reformasi kelembagaan terhadap Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menjadi urgen, baik dalam hal reposisi institusional sebagai lembaga yang independen dari kementerian, maupun refungsionalisasi peran strategisnya dalam melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan. Konsep *sunset clause* sebagaimana diterapkan di Korea Selatan dapat dijadikan rujukan guna memastikan keberlanjutan dan relevansi regulasi secara berkala.

Kedua, metode *omnibus law* sebagai strategi simplifikasi regulasi perlu diadopsi secara sistemis dalam sistem legislasi nasional. Akan tetapi, mengingat Indonesia menganut sistem *civil law* yang menempatkan undang-undang sebagai sumber hukum tertinggi, maka penerapan metode ini harus diatur secara eksplisit dalam suatu undang-undang yang memberikan dasar hukum yang sah dan mengikat. Di samping itu, penggunaan metode ini wajib didasarkan pada kajian akademik yang komprehensif dan partisipasi publik yang bermakna agar tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum yang demokratis dan akuntabel.

Dengan merujuk pada praktik tata kelola regulasi di negara-negara seperti Korea Selatan dan Jerman, Indonesia dapat mengambil pelajaran penting bahwa efektivitas sistem perundang-undangan sangat ditentukan oleh adanya mekanisme evaluasi berkelanjutan, keterbukaan informasi, serta partisipasi publik yang luas. Reformasi sistem legislasi Indonesia harus diarahkan untuk membangun kerangka hukum yang responsif, terintegrasi, dan selaras dengan dinamika sosial-ekonomi nasional dan internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Antari, Putu Eva Ditayani. "The Implementation of Omnibus Law in Indonesia Law Making Process on Philosophy Review." *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 14, no. 1 (June 30, 2022): 179–94. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15757>.
- Bima, Muhammad Rinaldy, Rahmat Rahadi, and La Ode Husen. "Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 4, no. 1 (2023): 145–59. <https://doi.org/10.52103/jlp.v4i1.1494>.
- Dahlan, Ama Ilhamri Bin, Cahya Eka Anjani, Fithria Sari Andalas, Nazwa Aisyarah Rafi, and Salma Dyahning Anggraeni. "Menganalisis Perbandingan Administrasi Publik Di Negara Jerman Dan Perancis" *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 3, no. 8 (2024): 347–62.
- Fauzia, Ana, Fathul Hamdani, Rusdianto Rusdianto, and Muhammad Azimuiddin Mohamed. "Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal Systems." *Journal of Law and Legal Reform* 4, no. 2 (April 30, 2023): 235–54. <https://doi.org/10.15294/jllr.v4i2.68256>.
- Firman Freaddy Busroh, Fatria Khairo, and Putri Difa Zhafirah. "Harmonisasi Regulasi Di Indonesia: Simplikasi Dan Sinkronisasi Untuk Peningkatan Efektivitas Hukum." *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (2024): 699–711. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711>.
- Hidayat, Ahmad Alif, and Ikhsan Fatah Yasin. "Mengurai Persoalan Hyper Regulation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dengan Formulasi Diet Regulasi" *Jurnal Justitiable* 7, no. 2 (2025): 106–20.
- Kuhlmann, S, and S Veit. "The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation." In *Governance and Public Management*, 357–73. University of Potsdam, Potsdam, Germany: Palgrave Macmillan, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_20.
- Madjid, Mario Agritama S W, Muhammad RM Fayasy Failaq, Vina Rohmatul Ummah, and Ade Yulfianto. "Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja." *JAPHTN-HAN* 2, no. 2 (July 31, 2023): 305–36. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.81>.
- Mubarok, Hamdy, and Yogo Pamungkas. "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN." *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti* 6, no. 4 (2024): 1444–56.
- OECD Regulatory Policy Outlook 2018. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Regulatory Policy Outlook. OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- Park, N, J Ham, and Y Son. "Deregulating a Developmental State: Changes since South Korea's 1998 Regulatory Reform." *Public Administration Quarterly* 47, no. 4 (2023): 514–45. <https://doi.org/10.37808/paq.47.4.5>.
- Purwanto, Muhammad Eko, and Efridani Lubis. "Yudicial Review Omnibus Law Dalam Melindungi Pekerja Dan Mengembangkan Investasi Di Indonesia." *VERITAS* 8, no. 1 (March 21, 2022): 49–66. <https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1.1757>.
- Putri, Indah Astrida Lestari, and Nurul Satria Abdi. "Kebijakan Sinkronisasi Dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah Di Indonesia." *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 1, no. 1 (2021): 36–46. <https://doi.org/10.12928/adlp.v1i1.3573>.

- Setiadi, W. "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31. <https://doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699>.
- Song June Kim, Dae Yong Choi. *Regulatory Coherence: The Case of the Republic Korea*, 2016.
- Yanto, A, F Hikmah, F Faisal, and D P Rahayu. "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia." *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2025.19.1.9>.

Inkonstitusional Bersyarat dan Praktik Penegakan Hukum terhadap Wartawan: Kajian Socio-Legal atas Putusan MK Nomor 145/PUU-XXIII/2025

May Lim Charity

Kementerian Hukum RI

Email: charity_maylim@yahoo.com

Naskah diterima: 03/01/2026, direvisi: 30/05/2025, disetujui: 09/06/2026

ABSTRACT

Constitutional Court Decision No. 145/PUU-XXIII/2025 marks a significant development in Indonesia's constitutional jurisprudence on press freedom by reinterpreting Article 8 of the Press Law through conditional unconstitutionality. While the provision formally guarantees "legal protection" for journalists, its declaratory character has generated normative ambiguity and facilitated criminal prosecution of journalistic activities. This article examines how the Court reconstructs the constitutional meaning of legal protection and situates the decision within broader theories of constitutional balancing and functional immunity. Using a socio-legal methodology that integrates doctrinal analysis with institutional assessment, the study argues that the Court transforms symbolic statutory protection into a functional constitutional safeguard grounded in proportionality and the ultima ratio principle. Nevertheless, the ruling raises critical questions regarding equality before the law and the limits of differentiated protection in democratic constitutionalism. The article contends that the decision reflects a form of transformative constitutional interpretation, reshaping the relationship between press freedom and criminal law while redefining the judiciary's role in mediating structural tensions within Indonesia's constitutional order.

Keywords: Conditional Unconstitutionality, Press Freedom, Functional Immunity

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 145/PUU-XXIII/2025 merupakan kemajuan penting dalam bidang yurisprudensi konstitusional Indonesia yang berkaitan dengan kebebasan pers, yang dicapai melalui reinterpretasi Pasal 8 UU Pers melalui kerangka inkonstitusionalitas bersyarat. Meskipun ketentuan tersebut seolah-olah memberikan "perlindungan hukum" bagi wartawan, sifat deklaratifnya telah menimbulkan ambiguitas normatif dan telah memfasilitasi penuntutan pidana terhadap upaya jurnalistik. Artikel ini melakukan analisis tentang cara Mahkamah merekonstruksi signifikansi konstitusional perlindungan hukum dan mengontekstualisasikan keputusan dalam paradigma keseimbangan konstitusional dan kekebalan fungsional yang lebih luas. Menggunakan metodologi socio-legal yang menggabungkan analisis doktrinal dengan evaluasi kelembagaan, penelitian ini berpendapat bahwa Pengadilan mengubah perlindungan hukum simbolis menjadi perlindungan konstitusional fungsional yang berlabuh dalam prinsip-prinsip proporsionalitas dan rasio ultima. Meskipun demikian, putusan tersebut memicu penyelidikan penting mengenai kesetaraan di hadapan hukum dan batas-batas perlindungan yang berbeda dalam kerangka konstitusionalisme demokratis. Artikel tersebut menegaskan bahwa keputusan tersebut melambangkan bentuk interpretasi konstitusional transformatif, sehingga mengkonfigurasi ulang hubungan antara kebebasan pers dan hukum pidana sekaligus mendefinisikan kembali fungsi peradilan dalam memediasi ketegangan struktural yang melekat dalam kerangka konstitusional Indonesia.

Kata Kunci: Inkonstitusionalitas Bersyarat, Kebebasan Pers, Imunitas Fungsional

A. Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, relasi antara kebebasan pers dan penegakan hukum pidana di Indonesia menunjukkan ketegangan yang semakin kompleks. Penggunaan instrumen pidana terhadap karya jurnalistik masih kerap terjadi, terutama melalui delik pencemaran nama baik dan ketentuan dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Sejumlah kasus memperlihatkan bagaimana proses hukum pidana digunakan terhadap aktivitas jurnalistik yang berkaitan dengan fungsi kontrol sosial pers. Kasus Haris Azhar dan Fatia Maulidiyanti, misalnya, menunjukkan bagaimana kritik dan penyampaian informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat berujung pada proses pidana pencemaran nama baik. Pada level lokal, kriminalisasi terhadap jurnalis media daerah juga terus terjadi, mulai dari pemanggilan penyidik, penyitaan alat kerja jurnalistik, hingga pelaporan pidana atas

pemberitaan investigatif. Data Aliansi Jurnalis Independen (AJI) bahkan menunjukkan bahwa kekerasan dan kriminalisasi terhadap wartawan masih menjadi ancaman serius bagi independensi pers di Indonesia. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa hukum pidana tidak jarang digunakan sebagai instrumen respons awal terhadap sengketa pemberitaan, padahal dalam negara hukum demokratis mekanisme etik dan hak jawab seharusnya lebih diutamakan. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan efek gentar (*chilling effect*) terhadap kebebasan berekspresi, tetapi juga memperlihatkan belum stabilnya perlindungan konstitusional terhadap pers dalam praktik penegakan hukum di Indonesia.

Dalam negara demokrasi konstitusional, kebebasan pers tidak dapat dipahami semata sebagai hak profesi wartawan, melainkan sebagai instrumen struktural yang menopang akuntabilitas kekuasaan dan deliberasi publik. Pers berfungsi sebagai mekanisme kontrol eksternal terhadap negara dengan memastikan tersedianya informasi yang memungkinkan masyarakat mengawasi tindakan pemerintah secara rasional dan terbuka. Oleh karena itu, perlindungan terhadap wartawan pada hakikatnya merupakan perlindungan terhadap fungsi demokratis pers itu sendiri. Kebebasan pers karenanya tidak dapat dipahami sekadar sebagai hak profesi wartawan, melainkan sebagai elemen struktural demokrasi konstitusional yang menopang transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.¹

Tanpa kebebasan pers, pengawasan terhadap penyelenggaraan kekuasaan menjadi lemah dan akuntabilitas berpotensi berubah menjadi formalitas prosedural semata. Kebebasan pers memungkinkan publik memperoleh informasi yang relevan untuk mengevaluasi kebijakan negara dan tindakan pejabat publik. Dalam konteks ini, perlindungan terhadap wartawan bukan hanya perlindungan terhadap individu, tetapi perlindungan terhadap fungsi demokratis yang dijalankannya. Ketika pers bekerja secara bebas dan bertanggung jawab, ia memperkuat legitimasi sistem demokrasi; sebaliknya, ketika pers dibatasi secara tidak proporsional, kualitas demokrasi ikut tereduksi.

Namun dalam praktik, relasi antara kebebasan pers dan kewenangan negara dalam penegakan hukum pidana sering berada dalam ketegangan. Penggunaan instrumen pidana terhadap produk jurnalistik khususnya melalui delik pencemaran nama baik dan ketentuan dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik menunjukkan bahwa hukum pidana masih kerap dijadikan respons awal terhadap sengketa informasi. Padahal, hukum pidana merupakan instrumen paling represif dalam sistem hukum dan idealnya ditempatkan sebagai upaya terakhir (*ultima ratio*).² Penggunaan prematur hukum pidana dalam konteks jurnalistik berpotensi menciptakan efek gentar (*chilling effect*) yang menyempitkan ruang kebebasan berekspresi.

Di tengah dinamika tersebut, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menyatakan bahwa wartawan “mendapat perlindungan hukum”. Secara normatif, rumusan ini tampak progresif. Namun secara operasional, norma tersebut tidak menjelaskan bentuk, mekanisme, maupun batas perlindungan yang dimaksud ketika wartawan berhadapan dengan proses penyidikan atau penuntutan pidana. Kekaburan ini membuka ruang interpretasi yang luas dan berpotensi menciptakan inkonsistensi dalam praktik penegakan hukum.

Situasi inilah yang melatarbelakangi pengujian konstitusionalitas Pasal 8 UU Pers dan melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025. Melalui teknik inkonstitusional bersyarat, Mahkamah tidak membatalkan norma tersebut, melainkan menafsirkan ulang maknanya agar sejalan dengan prinsip negara hukum dan perlindungan kebebasan pers. Putusan ini menjadi penting bukan

1 Rubén Marciel, “On Citizens’ Right to Information: Justification and Analysis of the Democratic Right to Be Well Informed,” *Journal of Political Philosophy*, March 16, 2023, <https://doi.org/10.1111/jopp.12298>.

2 George Letsas, “Offences against Status,” *Oxford Journal of Legal Studies* 43, no. 2 (February 7, 2023): 322–49, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqac033>.

hanya karena implikasi normatifnya, tetapi juga karena potensi dampaknya terhadap konfigurasi relasi antara pers, Dewan Pers, dan aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana.

Meskipun Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 telah memberikan tafsir konstitusional terhadap frasa “perlindungan hukum”, persoalan yang muncul tidak berhenti pada tingkat normatif. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah bagaimana Mahkamah mengonstruksi makna perlindungan tersebut dan sejauh mana konstruksi tersebut memengaruhi praktik penegakan hukum pidana terhadap wartawan.

Apakah perlindungan yang dimaksud berbentuk imunitas terbatas dalam lingkup fungsi jurnalistik, ataukah sekadar kewajiban prosedural bagi aparat untuk berhati-hati sebelum melakukan tindakan paksa? Bagaimana batas antara perlindungan fungsional dan prinsip persamaan di hadapan hukum dirumuskan agar tidak menciptakan privilese profesi? Selain itu, bagaimana putusan tersebut diinternalisasi dalam praktik penyidikan dan penuntutan, mengingat efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh teks normatif, tetapi juga oleh struktur dan budaya hukum yang mengitarinya?

Dengan demikian, problem penelitian ini terletak pada dua dimensi sekaligus: dimensi normatif, yakni konstruksi pertimbangan hukum Mahkamah dalam merekonstruksi makna perlindungan wartawan; dan dimensi institusional, yakni implikasi konstruksi tersebut terhadap praktik penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif konstruksi pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025, khususnya dalam menafsirkan makna “perlindungan hukum” bagi wartawan dalam kerangka negara hukum demokratis.

Secara lebih spesifik, penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) mengidentifikasi bagaimana teknik inkonstitusional bersyarat digunakan sebagai instrumen rekonstruksi norma;
- (2) menganalisis batas dan karakter perlindungan fungsional wartawan sebagaimana dirumuskan dalam putusan tersebut; dan
- (3) mengevaluasi implikasi penafsiran tersebut terhadap konfigurasi relasi antara pers, Dewan Pers, dan aparat penegak hukum dalam praktik penyidikan dan penuntutan pidana.

Dengan pendekatan socio-legal, penelitian ini tidak hanya berhenti pada analisis tekstual terhadap *ratio decidendi* Mahkamah, tetapi juga menempatkan putusan tersebut dalam konteks praktik litigasi dan dinamika institusional sistem peradilan pidana.

Dalam penelitian sebelumnya, isu kebebasan pers dan kriminalisasi wartawan telah banyak dibahas dalam literatur hukum, baik dalam kerangka hak asasi manusia maupun kebebasan berekspresi. Namun sebagian besar kajian tersebut masih berfokus pada analisis normatif terhadap Undang-Undang Pers atau pada deskripsi kasus-kasus konkret tanpa mengaitkannya secara sistematis dengan perkembangan yurisprudensi konstitusional.

Kajian yang ada cenderung menggunakan pendekatan doktrinal dan menempatkan perlindungan wartawan dalam kerangka umum kebebasan berekspresi, tanpa secara khusus menelaah bagaimana teknik inkonstitusional bersyarat digunakan sebagai instrumen rekonstruksi norma dalam konteks litigasi pidana. Selain itu, implikasi institusional dari putusan konstitusi terhadap relasi antara Dewan Pers dan aparat penegak hukum belum banyak dianalisis secara mendalam.

Hingga saat ini, belum terdapat kajian yang secara integratif menghubungkan pertimbangan hukum Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 dengan dinamika praktik penyidikan dan penuntutan terhadap

wartawan dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Kekosongan ini menunjukkan perlunya analisis yang tidak hanya membaca putusan sebagai produk normatif, tetapi juga menempatkannya dalam konteks struktur kekuasaan dan praktik penegakan hukum.

Berangkat dari celah konseptual dan metodologis tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan pada dua level: konseptual dan metodologis. Pada tataran konseptual, artikel ini mengembangkan gagasan mengenai “imunitas fungsional wartawan” sebagai kategori analitis untuk memahami batas perlindungan profesi dalam negara hukum demokratis, sekaligus membedakannya secara tegas dari konsep impunitas absolut. Dengan menempatkan Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 sebagai titik analisis, penelitian ini menunjukkan bahwa teknik inkonstitusional bersyarat dapat berfungsi sebagai mekanisme konstitusional untuk merekonstruksi relasi kekuasaan antara pers dan aparat penegak hukum.

Pada tataran metodologis, penelitian ini menggunakan pendekatan socio-legal untuk menghubungkan *ratio decidendi* Mahkamah dengan implikasi konkret dalam praktik penyidikan dan penuntutan. Pendekatan ini memperluas horizon kajian litigasi konstitusional yang selama ini cenderung berfokus pada analisis tekstual semata, dengan memasukkan dimensi institusional dan budaya hukum.

Justifikasi akademik penelitian ini terletak pada kontribusinya dalam memperkaya diskursus mengenai batas perlindungan konstitusional terhadap kebebasan pers dalam kerangka *constitutional balancing* antara kebebasan dan penegakan hukum. Sementara itu, justifikasi praktisnya relevan bagi hakim, jaksa, penyidik, advokat, serta Dewan Pers dalam merumuskan batas intervensi hukum terhadap produk jurnalistik. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya menjelaskan makna suatu putusan, tetapi juga menawarkan refleksi strategis mengenai bagaimana negara hukum demokratis seharusnya menempatkan perlindungan terhadap pers sebagai bagian integral dari arsitektur keadilan—bukan sebagai privilese profesi, melainkan sebagai syarat esensial bagi tegaknya kebebasan dan akuntabilitas dalam kehidupan bernegara.

B. Pembahasan

B.1 Konstruksi Konstitusional Perlindungan Wartawan dalam Putusan MK Nomor 145/PUU-XXIII/2025

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 pada dasarnya merepresentasikan perubahan penting dalam konstruksi perlindungan hukum terhadap wartawan dalam sistem hukum Indonesia. Sebelum putusan ini lahir, perlindungan wartawan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers cenderung dipahami secara deklaratif dan normatif semata. Frasa bahwa wartawan “mendapat perlindungan hukum” tidak disertai parameter operasional mengenai bentuk perlindungan, batas intervensi aparat penegak hukum, maupun mekanisme penyelesaian ketika karya jurnalistik dipersoalkan secara pidana. Akibatnya, norma tersebut lebih banyak berfungsi sebagai jaminan simbolik daripada instrumen perlindungan yang memiliki daya kerja konkret dalam praktik penegakan hukum.

Dalam praktik sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025, aparat penegak hukum cenderung menempatkan produk jurnalistik sebagai objek delik pidana biasa tanpa melakukan pembedaan yang memadai antara aktivitas jurnalistik dan perbuatan pidana umum. Sengketa pemberitaan sering langsung diarahkan pada mekanisme represif melalui pelaporan pidana, pemanggilan wartawan, penyitaan alat kerja jurnalistik, bahkan penahanan. Padahal, Undang-Undang Pers sesungguhnya telah mengenal mekanisme etik dan hak jawab sebagai instrumen korektif non-penal. Ketidakhadiran batas normatif yang jelas menyebabkan aparat memiliki diskresi luas dalam menentukan apakah suatu karya

jurnalistik merupakan bentuk ekspresi yang dilindungi atau justru dianggap memenuhi unsur tindak pidana. Dalam konteks inilah perlindungan hukum terhadap wartawan sebelum putusan Mahkamah cenderung bersifat pasif dan reaktif.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya ketidaksinkronan antara semangat perlindungan kebebasan pers dalam Undang-Undang Pers dengan praktik sistem peradilan pidana. Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa efektivitas hukum sangat ditentukan oleh keselarasan antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum³. Secara substansial, Undang-Undang Pers memang mengakui perlindungan wartawan, namun struktur penegakan hukum belum menginternalisasi perlindungan tersebut ke dalam praktik penyidikan dan penuntutan. Akibatnya, hukum pidana tetap menjadi instrumen dominan dalam penyelesaian sengketa pers. Situasi ini memperlihatkan bahwa perlindungan pers sebelum putusan Mahkamah masih berada dalam paradigma legalistik-formal, yakni perlindungan yang berhenti pada pengakuan normatif tanpa transformasi prosedural dalam praktik.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 kemudian merekonstruksi paradigma tersebut melalui teknik inkonstitusional bersyarat. Mahkamah tidak membatalkan Pasal 8 Undang-Undang Pers, melainkan memberikan tafsir konstitusional baru terhadap makna “perlindungan hukum.” Rekonstruksi yang dilakukan Mahkamah terletak pada pergeseran dari perlindungan deklaratif menuju perlindungan fungsional berbasis konstitusi. Jika sebelum putusan perlindungan wartawan dipahami sebagai jaminan abstrak yang tidak memiliki implikasi prosedural, maka pasca putusan perlindungan tersebut diposisikan sebagai kewajiban konstitusional yang harus dipertimbangkan aparat penegak hukum sebelum menggunakan instrumen pidana terhadap wartawan yang menjalankan fungsi jurnalistik dengan itikad baik.

Dengan konstruksi baru tersebut, Mahkamah pada dasarnya menempatkan kebebasan pers sebagai bagian dari constitutional safeguard dalam negara hukum demokratis. Perlindungan terhadap wartawan tidak lagi dipahami semata sebagai perlindungan profesi, tetapi perlindungan terhadap fungsi demokratis pers dalam melakukan kontrol sosial terhadap kekuasaan. Oleh karena itu, tindakan penegakan hukum terhadap wartawan tidak dapat lagi dilakukan semata berdasarkan terpenuhinya unsur delik formal, melainkan harus mempertimbangkan konteks jurnalistik, kepentingan publik, serta prinsip proporsionalitas. Dalam titik ini, Mahkamah menggeser orientasi penegakan hukum dari pendekatan represif menuju pendekatan konstitusional yang lebih protektif terhadap kebebasan berekspresi.

Rekonstruksi tersebut juga memperlihatkan perubahan penting dalam relasi antara hukum pidana dan hukum pers. Sebelum putusan, hukum pidana cenderung ditempatkan sebagai instrumen utama dalam menyelesaikan sengketa pemberitaan. Namun pasca putusan, Mahkamah Konstitusi secara implisit menegaskan bahwa penyelesaian sengketa pers seharusnya lebih mengutamakan mekanisme non-penal seperti hak jawab, hak koreksi, dan penyelesaian etik melalui Dewan Pers. Dalam konteks ini, hukum pidana harus diposisikan sebagai *ultima ratio*, bukan respons awal terhadap produk jurnalistik. Pergeseran ini menunjukkan adanya proses konstitusionalisasi prinsip proporsionalitas dalam praktik penegakan hukum terhadap pers.

Salah satu aspek penting yang juga dapat dibaca dari putusan ini adalah menguatnya orientasi restorative justice sebagai bagian dari perlindungan hukum terhadap wartawan. Meskipun Mahkamah tidak secara eksplisit menggunakan istilah restorative justice, substansi pertimbangannya memperlihatkan kecenderungan untuk mendorong penyelesaian sengketa pers melalui pendekatan korektif dan dialogis

3 Eric T. Hoddy et al., “Legal Culture and Climate Change Adaptation: An Agenda for Research,” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 14 (January 6, 2023), <https://doi.org/10.1002/wcc.825>.

dibanding pendekatan penghukuman. Dalam paradigma restorative justice, penyelesaian perkara tidak berorientasi pada pembalasan, tetapi pada pemulihan hubungan, klarifikasi informasi, dan penyelesaian konflik secara proporsional. Dalam konteks pers, mekanisme hak jawab dan hak koreksi pada dasarnya merupakan bentuk restorative mechanism yang bertujuan memulihkan kerugian akibat pemberitaan tanpa harus menggunakan instrumen pidana.

Pendekatan restorative justice menjadi relevan karena sengketa pers pada dasarnya berbeda dengan tindak pidana konvensional. Produk jurnalistik umumnya lahir dalam konteks penyampaian informasi kepada publik dan berkaitan dengan kepentingan demokratis yang lebih luas. Oleh karena itu, penggunaan hukum pidana secara prematur berpotensi menciptakan efek gentar (*chilling effect*) terhadap kebebasan pers. Dengan mengedepankan mekanisme pemulihan melalui klarifikasi, koreksi, dan mediasi etik, perlindungan hukum terhadap wartawan menjadi lebih sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis yang menempatkan kebebasan berekspresi sebagai hak fundamental.

Dalam perspektif teori hukum progresif, pendekatan restorative justice juga menunjukkan pergeseran orientasi hukum dari legal justice menuju substantive justice. Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum tidak boleh semata-mata dipahami sebagai prosedur formal yang kaku, tetapi harus mampu menghadirkan keadilan substantif dalam masyarakat⁴. Dalam konteks sengketa pers, keadilan substantif tidak selalu dicapai melalui penghukuman pidana, melainkan melalui pemulihan hak publik atas informasi yang benar dan penyelesaian konflik secara proporsional. Dengan demikian, perlindungan wartawan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tidak hanya berkaitan dengan pembatasan penggunaan hukum pidana, tetapi juga berkaitan dengan perubahan paradigma penyelesaian sengketa menuju pendekatan yang lebih restoratif.

Namun demikian, rekonstruksi perlindungan hukum tersebut tetap menyisakan tantangan konstitusional. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana perlindungan fungsional dan pendekatan restorative justice dapat diterapkan tanpa menimbulkan kesan impunitas profesi. Negara hukum tetap mensyaratkan bahwa setiap warga negara tunduk pada hukum yang sama. Oleh karena itu, perlindungan wartawan harus dibatasi secara ketat pada tindakan yang benar-benar berada dalam lingkup fungsi jurnalistik dan dilakukan dengan itikad baik. Jika wartawan melakukan tindakan di luar fungsi tersebut, seperti pemerasan, manipulasi informasi, atau penyebaran berita bohong secara sengaja, maka pendekatan restorative tidak dapat digunakan sebagai tameng untuk menghindari pertanggungjawaban pidana.

Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 pada akhirnya merekonstruksi perlindungan wartawan dalam dua dimensi sekaligus. Pertama, dimensi normatif, yaitu perubahan dari perlindungan deklaratif menjadi perlindungan fungsional berbasis konstitusi. Kedua, dimensi paradigmatis, yaitu pergeseran dari pendekatan represif menuju pendekatan proporsional dan restoratif dalam penyelesaian sengketa pers. Rekonstruksi ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap wartawan dalam negara hukum demokratis tidak dapat dipahami sebagai privilese profesi, melainkan sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga keseimbangan antara kebebasan pers, akuntabilitas kekuasaan, dan penegakan hukum yang berkeadilan.

B.2 Analisis Socio-Legal: Dampak Putusan terhadap Praktik Penegakan Hukum

Apabila Subbab sebelumnya menempatkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 dalam kerangka rekonstruksi normatif, maka pertanyaan berikutnya adalah bagaimana putusan tersebut beroperasi dalam realitas praktik penegakan hukum. Dalam perspektif socio-legal,

4 Madhuri Sawant, "Keadilan Restoratif: Upaya Menemukan Keadilan Substantif?," *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 2 (October 16, 2022): 307, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.5793>.

hukum tidak dipahami semata sebagai teks normatif, melainkan sebagai praktik sosial yang diproduksi, diinterpretasikan, dan dijalankan oleh institusi.⁵

Brian Z. Tamanaha menegaskan bahwa hukum harus dianalisis sebagai fenomena sosial yang hidup dalam interaksi antara norma, struktur kelembagaan, dan budaya hukum.⁶ Dengan demikian, efektivitas putusan konstitusi tidak dapat diukur hanya dari kualitas argumentasi yuridisnya, tetapi dari sejauh mana ia memengaruhi perilaku aparat penegak hukum dalam praktik.

Dalam konteks penyidikan, putusan ini berpotensi mengubah paradigma aparat dalam menangani perkara yang melibatkan wartawan. Sebelum adanya rekonstruksi normatif oleh Mahkamah, aparat penegak hukum cenderung memperlakukan produk jurnalistik sebagai objek delik yang tunduk pada prosedur pidana biasa. Namun dengan ditegaskannya perlindungan fungsional, aparat seharusnya melakukan penilaian awal apakah tindakan yang dilaporkan berada dalam lingkup fungsi jurnalistik dan dilakukan dengan itikad baik. Malcolm Feeley dalam kajian tentang proses peradilan menyatakan bahwa *"the process is the punishment"*⁷ artinya prosedur hukum itu sendiri dapat menjadi bentuk hukuman. Dalam konteks wartawan, pemanggilan, pemeriksaan, dan penyitaan alat kerja dapat menciptakan efek represif meskipun belum ada putusan bersalah. Oleh karena itu, perubahan paradigma prosedural menjadi kunci efektivitas putusan ini.

Lebih lanjut, dalam kerangka teori diskresi, aparat penegak hukum memiliki ruang kebebasan dalam menafsirkan dan menerapkan norma. Kenneth Culp Davis menjelaskan bahwa diskresi adalah keniscayaan dalam sistem hukum modern, tetapi harus dikontrol melalui standar dan prinsip yang jelas.⁸ Putusan MK berfungsi sebagai pembatas diskresi dengan menetapkan parameter konstitusional dalam penanganan perkara pers. Namun, keberhasilan pembatasan ini sangat bergantung pada internalisasi nilai-nilai konstitusional oleh aparat. Tanpa perubahan dalam pedoman operasional atau standar prosedur, putusan berisiko menjadi simbolik.

Implikasi signifikan lainnya adalah pada relasi antara Dewan Pers dan aparat penegak hukum. Putusan ini berpotensi memperkuat posisi Dewan Pers sebagai otoritas etik dalam menentukan apakah suatu tindakan merupakan bagian dari kerja jurnalistik. Dalam perspektif teori institusionalisme baru, sebagaimana dijelaskan oleh Douglass North, institusi berfungsi membentuk insentif dan membatasi perilaku aktor.⁹ Jika Dewan Pers diberi peran yang lebih sentral dalam proses klarifikasi sebelum penegakan hukum pidana, maka konfigurasi institusional dalam sistem peradilan pidana mengalami pergeseran. Relasi yang sebelumnya bersifat paralel dapat berubah menjadi relasi yang saling mengkondisikan.

Namun, penguatan peran Dewan Pers juga menimbulkan potensi konflik kewenangan. Dalam sistem hukum pidana, kewenangan penyidikan berada pada aparat penegak hukum.¹⁰ Jika setiap perkara yang melibatkan wartawan harus melalui mekanisme etik terlebih dahulu, maka muncul pertanyaan mengenai batas intervensi lembaga non-yudisial terhadap proses pidana. Niklas Luhmann melalui teori sistem hukum menekankan bahwa setiap sistem memiliki otonomi fungsional.¹¹ Integrasi antara sistem etik dan

5 Zixiang Yan, "Law Through the Lens of Sociology" (Springer eBooks, 2022), 29–76, https://doi.org/10.1007/978-3-031-01791-9_2.

6 Ricardo Juozepavicius Gonçalves, "Uma Perspectiva Realista Do Direito: Contra o Monismo Jurídico, a Abstração e o Insulamento Teórico," *Sociedade E Estado* 37, no. 3 (September 1, 2022): 1075–79, <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237030014>.

7 Asaf Harduf, "The Process Is the Shaming: Criminal Procedure vs. Human Dignity" (Edward Elgar Publishing, 2023), 129–50, <https://doi.org/10.4337/9781800880221.00014>.

8 Sancho McCann, "Discretion in the Automated Administrative State," *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 36, no. 1 (January 11, 2023): 171–94, <https://doi.org/10.1017/cjlj.2022.25>.

9 Agus Arwani and Unggul Priyadi, "The Role and Contribution of The New Institutional Economics In Economic System Performance," *Jurnal Simki Economic* 7, no. 1 (April 21, 2024): 271–88, <https://doi.org/10.29407/jse.v7i1.508>.

10 Hasana, Elok Faikotul. Pengertian Penyelidikan dan Penyidikan dalam Hukum Acara Pidana. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 2024, 2.12. <https://doi.org/10.29407/jse.v7i1.508>

11 Sophia V. Tikhonova, "Conceptual Foundations of the Western Communicative Theory of Law: Nicholas Luhmann," *Izvestiâ Saratovskogo Universiteta. Novaâ Seriâ* 22, no. 1 (February 21, 2022): 60–64, <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-60-64>.

sistem pidana harus dirancang secara hati-hati agar tidak menimbulkan disfungsi struktural. Oleh karena itu, koordinasi antara Dewan Pers dan aparat harus dipahami sebagai mekanisme konsultatif, bukan subordinatif.

Dari perspektif penuntutan, jaksa memiliki peran penting dalam menentukan apakah suatu perkara layak dibawa ke pengadilan. Herbert Packer melalui dua model sistem peradilan pidana *crime control model* dan *due process model* menunjukkan adanya ketegangan antara efisiensi penegakan hukum dan perlindungan hak individu.¹² Putusan MK mendorong pergeseran menuju pendekatan *due process model* dalam perkara yang melibatkan wartawan. Artinya, perlindungan terhadap kebebasan pers harus menjadi pertimbangan utama sebelum dilakukan penuntutan. Jika jaksa tetap menggunakan pendekatan represif tanpa mempertimbangkan konteks jurnalistik, maka tujuan putusan menjadi tidak tercapai.

Pada tingkat peradilan, hakim memegang peran sentral dalam menguji apakah tindakan wartawan memenuhi kriteria perlindungan fungsional. Dalam perspektif Dworkin, hakim tidak hanya menerapkan aturan, tetapi juga menafsirkan prinsip.¹³ Oleh karena itu, hakim harus mampu membedakan antara ekspresi yang dilindungi dan tindakan yang benar-benar melanggar hukum pidana. Tantangan terbesar adalah pembuktian itikad baik dan kepatuhan terhadap kode etik jurnalistik. Jika parameter tersebut tidak dirumuskan secara jelas, maka terjadi ketidakpastian dalam praktik.

Selain dimensi struktural, dimensi budaya hukum juga menentukan efektivitas putusan. Lawrence M. Friedman menekankan bahwa budaya hukum mencerminkan sikap, nilai, dan persepsi masyarakat terhadap hukum.¹⁴ Jika aparat memandang pers sebagai ancaman terhadap stabilitas, maka perlindungan konstitusional akan sulit diimplementasikan. Sebaliknya, jika pers dipandang sebagai mitra dalam menjaga akuntabilitas, maka perubahan normatif dapat diinternalisasi secara progresif. Dengan demikian, transformasi yang diharapkan dari putusan ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga kultural.

Dalam perspektif socio-legal kritis, perlu juga dipertimbangkan potensi resistensi institusional. Marc Galanter menunjukkan bahwa "*repeat players*" dalam sistem hukum seperti aparat penegak hukum memiliki kapasitas untuk mempertahankan pola praktik yang menguntungkan mereka.¹⁵ Jika aparat merasa kewenangannya dibatasi oleh putusan, maka resistensi implisit dapat muncul dalam bentuk interpretasi sempit atau pengabaian nilai konstitusional. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan dan pendidikan hukum yang berkelanjutan agar putusan benar-benar berdampak.

Putusan ini juga memiliki implikasi terhadap desain kebijakan hukum pidana secara lebih luas. Konsep *ultima ratio* dalam hukum pidana menegaskan bahwa sanksi pidana harus menjadi pilihan terakhir.¹⁶ Dalam perkara pers, penyelesaian melalui mekanisme etik atau perdata seharusnya didahulukan. Dengan menegaskan perlindungan fungsional, Mahkamah secara implisit memperkuat paradigma *ultima ratio*. Hal ini sejalan dengan prinsip proporsionalitas yang diakui dalam hukum konstitusi modern.

Namun demikian, perlu diakui bahwa perlindungan terhadap wartawan tidak boleh menghalangi penegakan hukum terhadap tindakan yang benar-benar melanggar hukum pidana. Jika seorang wartawan melakukan pemerasan atau menyebarkan informasi palsu dengan itikad buruk, maka perlindungan

12 Terry Skolnik, "Criminal Justice and the Erosion of Constitutional Rights," *Boston College Law Review* 66, no. 5 (May 29, 2025): 1679–1746, <https://doi.org/10.70167/gcpm6332>.

13 Magar Tanaji Raosaheb, "The Role of Precedent in the Jurisprudence of the International Court of Justice: A Constructive Interpretation," *Leiden Journal of International Law* 35, no. 3 (April 21, 2022): 641–59, <https://doi.org/10.1017/s092215652200022x>.

14 Agus Sugiyatmo, Rosdiana Saleh, "Perbandingan Sistem Hukum Indonesia Dengan Republik Rakyat Tiongkok Tentang Pembuktian Hukum Acara Pidana", *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, Vol. 4, No 4, (Mei, 2024): 769 – 778, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i4>.

15 Tommaso Pavone, "Agendas, Decisions, and Autonomy: How Government Lawyers Shape Judicial Behavior," *February 14, 2023*, <https://doi.org/10.33774/apsa-2023-zdhfv>.

16 Deny Kurniawan, "Analisis Asas Hukum Ultimum Remedium Dalam Tindak Pidana Perpajakan Di Indonesia" 1, no. 2 (September 30, 2024): 284–92, <https://doi.org/10.25105/jgh.v2i1.21056>.

konstitusional tidak berlaku. Oleh karena itu, tantangan praktik terletak pada kemampuan aparat membedakan antara ekspresi yang dilindungi dan penyalahgunaan profesi. Tanpa parameter yang jelas, potensi moral hazard tetap ada.

Akhirnya, analisis socio-legal menunjukkan bahwa Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 memiliki potensi transformasional, tetapi keberhasilannya sangat bergantung pada perubahan institusional dan budaya hukum. Putusan ini bukan sekadar teks yuridis, melainkan instrumen rekayasa sosial dalam sistem peradilan pidana. Jika diinternalisasi secara konsisten, ia dapat memperkuat kebebasan pers dan demokrasi konstitusional. Namun jika diabaikan atau ditafsirkan secara sempit, maka ia berisiko menjadi preseden normatif tanpa dampak nyata. Dengan demikian, efektivitas putusan ini pada akhirnya akan ditentukan oleh sejauh mana aparat penegak hukum, Dewan Pers, dan pengadilan mampu mengoperasionalkan nilai-nilai konstitusional dalam praktik sehari-hari.

B.3 Ketegangan Konstitusional: Perlindungan Fungsional Wartawan dan Prinsip *Equality Before the Law*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 pada dasarnya lahir dari ketegangan mendasar antara dua kepentingan konstitusional yang sama-sama legitimate, yaitu perlindungan kebebasan pers dan kewenangan negara dalam menegakkan hukum pidana. Dalam praktik negara hukum demokratis, kedua kepentingan tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis. Kebebasan pers membutuhkan ruang otonom agar fungsi kontrol sosial dapat berjalan tanpa intimidasi, sementara negara tetap berkewajiban menjaga ketertiban hukum dan melindungi hak individu dari kemungkinan penyalahgunaan kebebasan berekspresi. Ketegangan ini menjadi semakin kompleks ketika produk jurnalistik diposisikan sebagai objek perkara pidana, sebab proses hukum tidak hanya menyentuh individu wartawan, tetapi juga berpotensi memengaruhi iklim kebebasan pers secara lebih luas.

Dalam perspektif socio-legal, persoalan tersebut tidak dapat dipahami hanya melalui pembacaan normatif terhadap teks undang-undang atau putusan pengadilan. Pendekatan socio-legal memandang hukum sebagai praktik sosial yang diproduksi melalui interaksi antara norma, institusi, dan relasi kekuasaan dalam masyarakat. Roger Cotterrell menjelaskan bahwa hukum tidak pernah bekerja dalam ruang kosong, melainkan selalu dipengaruhi oleh konteks sosial dan konfigurasi institusional tempat hukum itu dijalankan¹⁷. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap wartawan harus dianalisis tidak hanya sebagai norma abstrak, tetapi sebagai bagian dari praktik penegakan hukum yang melibatkan penyidik, jaksa, hakim, Dewan Pers, media, dan relasi kekuasaan antara negara dan masyarakat sipil.

Dalam praktik sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025, ketegangan antara kebebasan pers dan penegakan hukum sering kali berujung pada dominasi pendekatan represif. Sengketa pemberitaan yang seharusnya dapat diselesaikan melalui mekanisme etik atau hak jawab justru diarahkan ke proses pidana. Situasi ini menunjukkan bahwa hukum pidana masih diposisikan sebagai instrumen utama dalam merespons kritik dan ekspresi publik. Dalam pendekatan socio-legal, kondisi tersebut memperlihatkan adanya legal culture yang masih berorientasi pada kontrol terhadap ekspresi, bukan perlindungan terhadap kebebasan konstitusional. David Nelken menjelaskan bahwa budaya hukum aparat sangat menentukan bagaimana norma dipraktikkan¹⁸. Norma perlindungan pers yang progresif tidak akan efektif apabila aparat penegak hukum masih memandang kritik publik sebagai ancaman terhadap otoritas negara.

17 S. Marotta, "Law and Justice in the Society of Economic Inequality," *Oñati Socio-Legal Series* 12, no. 6 (October 4, 2022): 1547–68, <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1312>.

18 Fachrizal Afandi, "Meneliti Budaya Hukum Aparat: Sebuah Pengantar Tentang Etnografi Dalam Studi Hukum Acara Pidana" 1, no. 2 (March 1, 2022), <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n2.1>.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, muncul perubahan penting dalam konfigurasi hubungan antara kebebasan dan pembatasan hukum. Putusan tersebut pada dasarnya mencoba membangun garis demarkasi baru antara karya jurnalistik yang dilindungi dan tindakan yang dapat diproses secara pidana. Namun, perubahan ini tidak otomatis menghapus ketegangan yang ada. Sebaliknya, putusan justru membuka ruang interpretasi baru mengenai sejauh mana perlindungan konstitusional dapat diberikan kepada wartawan tanpa menciptakan impunitas profesi. Dalam konteks ini, ketegangan pasca putusan tidak lagi terletak pada ada atau tidaknya perlindungan hukum, melainkan pada bagaimana perlindungan tersebut diterjemahkan dalam praktik penyidikan dan penuntutan.

Salah satu persoalan paling penting pasca putusan adalah kemungkinan munculnya perbedaan penafsiran mengenai batas antara kebebasan pers dan pelanggaran hukum. Dari perspektif aparat penegak hukum, perlindungan terhadap wartawan tidak boleh menghalangi penegakan hukum terhadap tindakan yang dianggap memenuhi unsur pidana. Sebaliknya, dari perspektif pers, penggunaan hukum pidana terhadap produk jurnalistik berpotensi menciptakan efek gentar (*chilling effect*) terhadap kebebasan berekspresi. Dalam praktik, ketegangan ini dapat muncul pada penentuan apakah suatu pemberitaan merupakan kritik yang dilindungi atau justru fitnah yang dapat dipidana. Dengan demikian, persoalan utamanya bukan hanya norma, tetapi mekanisme interpretasi dan implementasi norma tersebut dalam praktik litigasi sehari-hari.

Dalam pendekatan socio-legal, hukum dipahami sebagai arena negosiasi antara berbagai kepentingan sosial dan institusional. Sally Falk Moore melalui konsep *semi-autonomous social field* menjelaskan bahwa institusi sosial tertentu memiliki mekanisme normatif internal yang sering kali berbeda dengan hukum negara¹⁹. Dalam konteks pers, Dewan Pers dan kode etik jurnalistik membentuk ruang normatif tersendiri yang mengatur standar profesional wartawan. Namun sebelum putusan Mahkamah Konstitusi, ruang normatif tersebut sering kali dikalahkan oleh dominasi pendekatan pidana formal. Putusan Mahkamah kemudian mencoba menjembatani kedua ruang normatif tersebut dengan menempatkan mekanisme etik sebagai bagian penting yang harus dipertimbangkan sebelum penggunaan instrumen pidana.

Di titik inilah putusan Mahkamah berfungsi sebagai jembatan konstitusional antara kebebasan pers dan penegakan hukum. Melalui teknik inkonstitusional bersyarat, Mahkamah tidak menghapus kewenangan aparat untuk menegakkan hukum, tetapi mengharuskan penggunaan kewenangan tersebut mempertimbangkan konteks jurnalistik dan fungsi demokratis pers. Dengan kata lain, putusan ini membangun model constitutional mediation antara hukum pidana dan kebebasan berekspresi. Pendekatan tersebut penting karena perlindungan terhadap wartawan tidak dapat diwujudkan melalui imunitas absolut, tetapi juga tidak dapat diserahkan sepenuhnya pada logika represif hukum pidana.

Dalam konteks praktik, yurisprudensi Mahkamah ini berpotensi memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa pers yang lebih proporsional dan restoratif. Sengketa pemberitaan idealnya diselesaikan terlebih dahulu melalui hak jawab, hak koreksi, atau mekanisme etik Dewan Pers sebelum diarahkan ke jalur pidana. Pendekatan ini sejalan dengan paradigma restorative justice yang menempatkan pemulihan hubungan sosial sebagai tujuan utama penyelesaian sengketa. Dalam konteks pers, pemulihan tersebut dapat berupa klarifikasi informasi, koreksi pemberitaan, atau mediasi antara pihak yang dirugikan dan media. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap wartawan pasca putusan tidak hanya berbentuk pembatasan penggunaan hukum pidana, tetapi juga penguatan mekanisme non-penal dalam penyelesaian konflik informasi.

19 Sartika Intaning Pradhani, "Pendekatan Pluralisme Hukum Dalam Studi Hukum Adat: Interaksi Hukum Adat Dengan Hukum Nasional Dan Internasional" 4, no. 1 (June 5, 2021): 81–124, <https://doi.org/10.22437/UJH.4.1.81-124>.

Namun demikian, efektivitas yurisprudensi Mahkamah dalam menyelesaikan persoalan yang selama ini dialami wartawan tetap menghadapi keterbatasan. Dalam perspektif socio-legal, putusan pengadilan tidak otomatis mengubah praktik sosial dan budaya institusional. Brian Z. Tamanaha menegaskan bahwa hukum formal sering kali mengalami kesenjangan dengan praktik aktual di lapangan (*law in books* versus *law in action*)²⁰. Oleh karena itu, meskipun Mahkamah telah membangun standar konstitusional baru, implementasinya tetap sangat bergantung pada bagaimana aparat penegak hukum menginternalisasi nilai-nilai tersebut dalam praktik.

Masalah utama yang selama ini dialami wartawan bukan hanya ancaman pidana, tetapi juga proses hukum itu sendiri. Pemanggilan polisi, pemeriksaan panjang, penyitaan alat kerja jurnalistik, dan tekanan psikologis sering kali sudah cukup untuk menciptakan efek pembungkaman meskipun perkara belum berujung pada putusan bersalah. Dalam konteks ini, yurisprudensi Mahkamah memang dapat memperkuat posisi normatif wartawan, tetapi belum tentu mampu sepenuhnya menghilangkan budaya represif dalam praktik penegakan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konstitusional terhadap pers memerlukan transformasi yang lebih luas, tidak hanya pada level norma, tetapi juga pada level budaya hukum dan desain institusional.

Selain itu, putusan Mahkamah juga belum sepenuhnya menjawab persoalan mengenai standar objektif untuk menentukan “itikad baik jurnalistik.” Ketidakjelasan parameter ini dapat memunculkan perbedaan interpretasi antara Dewan Pers, aparat penegak hukum, dan pengadilan. Dalam praktik, kondisi tersebut berpotensi melahirkan ketidakpastian hukum baru. Oleh sebab itu, diperlukan harmonisasi lebih lanjut melalui pedoman operasional, yurisprudensi lanjutan, maupun reformasi regulasi agar perlindungan terhadap wartawan tidak berhenti pada level abstrak.

Meskipun demikian, secara lebih luas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tetap memiliki signifikansi penting dalam perkembangan hukum pers di Indonesia. Putusan ini memperlihatkan adanya pergeseran paradigma dari model legalistik-represif menuju pendekatan yang lebih konstitusional dan dialogis. Jika sebelumnya relasi antara pers dan negara cenderung dibangun melalui logika kontrol, maka pasca putusan Mahkamah relasi tersebut mulai diarahkan pada prinsip *proportional constitutional protection*. Dalam konteks inilah yurisprudensi Mahkamah dapat dipahami bukan sekadar sebagai koreksi normatif terhadap Pasal 8 Undang-Undang Pers, tetapi sebagai upaya konstitusional untuk menata ulang keseimbangan antara kebebasan, akuntabilitas, dan penegakan hukum dalam negara demokrasi modern.

B.4 Implikasi Teoretis dan Institusional terhadap Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tidak hanya menghasilkan perubahan pada tingkat interpretasi norma perlindungan wartawan, tetapi juga menimbulkan implikasi yuridis dan institusional terhadap sistem peradilan pidana Indonesia secara lebih luas. Implikasi tersebut menjadi penting karena putusan Mahkamah pada hakikatnya tidak berdiri sebagai norma abstrak yang terpisah dari praktik hukum, melainkan berpotensi memengaruhi pola hubungan antara kebebasan pers, kewenangan aparat penegak hukum, dan independensi sistem peradilan pidana. Oleh karena itu, pembacaan terhadap implikasi putusan ini tidak cukup dilakukan secara normatif, tetapi harus dianalisis dalam konteks perkembangan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, praktik peradilan umum, serta pengalaman komparatif negara lain dalam menyeimbangkan kebebasan pers dan penegakan hukum pidana.

20 Ido Shahar and Karin Carmit Yefet, “Rethinking the Rethinking of Legal Pluralism: Toward a Manifesto for a Pluri-Legal Perspective,” *Law and History Review*, June 9, 2023, 1–13, doi:10.1017/s0738248023000184.

Salah satu implikasi paling mendasar dari putusan ini adalah menguatnya konstitusionalisasi proses peradilan pidana (*constitutionalization of criminal process*). Sebelum putusan ini, penanganan perkara yang melibatkan wartawan cenderung diletakkan dalam kerangka legalistik-formal yang menitikberatkan pada terpenuhinya unsur delik pidana semata. Namun Mahkamah melalui pertimbangannya menegaskan bahwa tindakan aparat penegak hukum terhadap wartawan harus mempertimbangkan konteks konstitusional berupa kebebasan pers dan fungsi demokratis media. Dengan demikian, proses pidana tidak lagi dapat dipahami hanya sebagai domain teknis penegakan hukum, tetapi harus tunduk pada prinsip perlindungan hak konstitusional.

Implikasi tersebut sebenarnya sejalan dengan pola yurisprudensi Mahkamah Konstitusi sebelumnya dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan kebebasan berekspresi dan *due process of law*. Dalam Putusan Nomor 50/PUU-VI/2008 terkait pengujian Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, Mahkamah telah menegaskan bahwa penerapan delik pencemaran nama baik tidak boleh menghilangkan jaminan kebebasan berekspresi secara proporsional. Demikian pula dalam Putusan Nomor 2/PUU-VII/2009, Mahkamah menekankan pentingnya pembatasan penggunaan hukum pidana agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan kriminalisasi berlebihan. Pola ini menunjukkan bahwa Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 bukanlah anomali, melainkan bagian dari kecenderungan Mahkamah untuk memperluas perlindungan konstitusional terhadap kebebasan sipil dalam proses penegakan hukum pidana.

Namun demikian, perlu dicermati bahwa perluasan intervensi Mahkamah ke dalam ranah prosedural peradilan pidana juga memunculkan perdebatan mengenai batas kewenangan pengadilan konstitusi. Salah satu kritik yang dapat muncul adalah bahwa putusan ini berpotensi mendistorsi otonomi sistem peradilan pidana dengan menciptakan standar prosedural baru yang sebelumnya tidak diatur secara eksplisit dalam hukum acara pidana. Dalam perspektif klasik Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi idealnya bertindak sebagai *negative legislator* yang hanya membatalkan norma inkonstitusional, bukan membentuk desain operasional penegakan hukum. Akan tetapi, perkembangan praktik constitutional adjudication modern menunjukkan bahwa pengadilan konstitusi di banyak negara semakin sering memasuki wilayah kebijakan prosedural demi melindungi hak fundamental.

Dalam konteks Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025, potensi distorsi terhadap otonomi peradilan pidana dapat dilihat dari kemungkinan munculnya kewajiban prosedural baru bagi aparat penegak hukum sebelum melakukan tindakan terhadap wartawan. Mahkamah secara implisit mendorong agar aparat mempertimbangkan terlebih dahulu mekanisme etik dan konteks jurnalistik sebelum menggunakan instrumen pidana. Jika diterjemahkan secara luas, pertimbangan ini dapat memunculkan persepsi bahwa proses pidana terhadap wartawan harus melalui “filter” tertentu di luar mekanisme hukum acara pidana umum. Dalam jangka panjang, situasi tersebut berpotensi menimbulkan ketegangan antara prinsip perlindungan kebebasan pers dan asas keseragaman prosedur pidana.

Meski demikian, potensi distorsi tersebut perlu dibaca secara proporsional. Mahkamah pada dasarnya tidak menghapus kewenangan aparat penegak hukum, melainkan mengarahkan agar penggunaan kewenangan tersebut tunduk pada prinsip proporsionalitas dan perlindungan hak konstitusional. Dalam sistem negara hukum modern, independensi penegakan hukum tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan absolut tanpa kontrol konstitusional. Oleh karena itu, intervensi Mahkamah justru dapat dipahami sebagai bentuk constitutional supervision terhadap praktik penegakan hukum agar tidak melanggar hak fundamental warga negara.

Pengalaman putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya menunjukkan bahwa yurisprudensi Mahkamah memang memiliki pengaruh signifikan terhadap praktik peradilan umum. Salah satu contohnya adalah Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 mengenai perluasan objek praperadilan. Meskipun awalnya menuai kontroversi karena dianggap memasuki wilayah hukum acara pidana, dalam praktik putusan tersebut secara nyata mengubah pola pemeriksaan praperadilan di pengadilan umum dan memperluas kontrol terhadap tindakan penyidik. Demikian pula Putusan Nomor 130/PUU-XIII/2015 mengenai kewajiban pemberitahuan Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada tersangka dan korban, yang kemudian berdampak langsung pada praktik administrasi penyidikan di kepolisian dan kejaksaan. Dua contoh tersebut menunjukkan bahwa putusan Mahkamah tidak berhenti pada tingkat normatif, tetapi mampu mengubah praktik prosedural dalam sistem peradilan pidana.

Dalam konteks perlindungan wartawan, kemungkinan pengaruh serupa sangat terbuka. Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 berpotensi mendorong aparat penegak hukum untuk lebih berhati-hati dalam menangani sengketa pers, khususnya dalam menentukan apakah suatu perkara layak langsung diproses secara pidana. Putusan ini juga dapat memperkuat posisi Dewan Pers sebagai institusi yang relevan dalam memberikan penilaian awal mengenai konteks jurnalistik suatu perkara. Jika praktik ini berkembang secara konsisten, maka sistem peradilan pidana Indonesia akan bergerak menuju model yang lebih konstitusional dan berbasis perlindungan hak.

Namun efektivitas pengaruh tersebut tetap sangat bergantung pada budaya hukum aparat dan konsistensi yurisprudensi pengadilan umum. Dalam banyak kasus, putusan Mahkamah Konstitusi tidak selalu diinternalisasi secara seragam oleh aparat penegak hukum. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa implementasi putusan Mahkamah sering menghadapi resistensi institusional, terutama ketika putusan dianggap membatasi kewenangan aparat. Oleh karena itu, keberhasilan Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tidak hanya ditentukan oleh kekuatan argumentasi hukumnya, tetapi juga oleh sejauh mana aparat penegak hukum menerima paradigma baru yang dibangun Mahkamah.

Secara komparatif, pendekatan yang menempatkan kebebasan pers sebagai pertimbangan penting dalam proses pidana juga dapat ditemukan di berbagai negara demokrasi. Di Amerika Serikat, Mahkamah Agung melalui perkara *New York Times Co. v. Sullivan* membangun standar *actual malice* untuk membatasi penggunaan hukum terhadap pers dalam perkara yang berkaitan dengan kepentingan publik. Standar tersebut bertujuan mencegah efek pembungkaman terhadap media ketika memberitakan pejabat publik. Di Eropa, European Court of Human Rights secara konsisten menempatkan kebebasan pers sebagai salah satu pilar utama masyarakat demokratis dan mensyaratkan bahwa pembatasan terhadap media harus memenuhi standar “necessary in a democratic society.” Dalam perkara *Goodwin v. United Kingdom*, misalnya, pengadilan menegaskan pentingnya perlindungan terhadap kerja jurnalistik sebagai bagian dari perlindungan kebebasan berekspresi.

Sementara itu, di Afrika Selatan, Constitutional Court menempatkan media sebagai institusi penting dalam demokrasi pasca-apartheid dan mendorong penggunaan mekanisme non-penal dalam sengketa pers. Pendekatan serupa juga terlihat di beberapa negara Amerika Latin yang mengalami transisi demokrasi, di mana pengadilan konstitusi mempersempit penggunaan hukum pidana terhadap ekspresi publik demi mencegah kembalinya praktik represif negara. Pengalaman komparatif ini menunjukkan bahwa kecenderungan untuk memperkuat perlindungan konstitusional terhadap pers dalam proses pidana bukanlah fenomena khas Indonesia, melainkan bagian dari perkembangan global dalam constitutional democracy.

Dengan demikian, implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 harus dipahami dalam dua dimensi sekaligus. Pada dimensi teoretis, putusan ini memperkuat konstitusionalisasi proses peradilan pidana dengan menempatkan kebebasan pers sebagai pertimbangan substantif dalam penggunaan instrumen pidana. Pada dimensi institusional, putusan ini berpotensi memengaruhi pola relasi antara pers, Dewan Pers, dan aparat penegak hukum dalam praktik litigasi pidana. Meskipun terdapat kekhawatiran mengenai potensi distorsi terhadap otonomi peradilan pidana, pengalaman yurisprudensi Mahkamah sebelumnya menunjukkan bahwa intervensi konstitusional justru sering menjadi mekanisme korektif terhadap praktik penegakan hukum yang terlalu represif. Oleh karena itu, signifikansi Putusan Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tidak hanya terletak pada perlindungan wartawan semata, tetapi pada upaya membangun sistem peradilan pidana yang lebih konstitusional, proporsional, dan demokratis.

C. Penutup

C.1 Kesimpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 merepresentasikan pergeseran penting dalam konstruksi perlindungan hukum terhadap wartawan dalam sistem hukum Indonesia. Melalui teknik inkonstitusional bersyarat, Mahkamah tidak membatalkan Pasal 8 Undang-Undang Pers, tetapi merekonstruksi makna “perlindungan hukum” dari sekadar norma deklaratif menjadi perlindungan fungsional berbasis konstitusi. Rekonstruksi tersebut menempatkan kebebasan pers bukan lagi sebagai perlindungan profesi semata, melainkan sebagai bagian dari mekanisme demokrasi konstitusional yang menopang akuntabilitas kekuasaan dan ruang deliberasi publik. Dalam konteks ini, tindakan penegakan hukum terhadap wartawan tidak dapat semata-mata didasarkan pada pendekatan legalistik-formal, tetapi harus mempertimbangkan konteks jurnalistik, kepentingan publik, prinsip proporsionalitas, dan fungsi demokratis pers.

Penelitian ini menemukan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 menghasilkan perubahan paradigma dalam relasi antara hukum pidana dan kebebasan pers. Sebelum putusan, perlindungan wartawan cenderung bersifat simbolik karena tidak memiliki parameter operasional yang jelas dalam praktik penyidikan dan penuntutan. Pasca putusan, Mahkamah memperkuat pendekatan perlindungan konstitusional dengan mendorong penggunaan mekanisme non-penal seperti hak jawab, hak koreksi, dan penyelesaian etik melalui Dewan Pers sebelum penggunaan instrumen pidana. Dengan demikian, putusan ini secara substantif menggeser orientasi penegakan hukum dari model represif menuju model proporsional dan restoratif yang lebih sejalan dengan prinsip *ultima ratio* dalam negara hukum demokratis.

Dalam perspektif socio-legal, penelitian ini juga menunjukkan bahwa efektivitas perlindungan konstitusional terhadap wartawan tidak hanya ditentukan oleh perubahan norma, tetapi sangat bergantung pada transformasi struktur dan budaya hukum aparat penegak hukum. Putusan Mahkamah memang berpotensi membangun standar konstitusional baru dalam penanganan sengketa pers, namun implementasinya tetap menghadapi tantangan berupa resistensi institusional, perbedaan interpretasi mengenai batas “itikad baik jurnalistik”, serta masih kuatnya budaya legalistik dalam praktik peradilan pidana. Oleh karena itu, problem utama pasca putusan tidak lagi terletak pada ketiadaan perlindungan normatif, tetapi pada bagaimana perlindungan tersebut diinternalisasi dan dioperasionalkan dalam praktik penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan.

Novelty utama penelitian ini terletak pada pengembangan konsep “imunitas fungsional wartawan” sebagai kategori analitis untuk menjelaskan batas perlindungan profesi pers dalam negara hukum

demokratis. Penelitian ini menegaskan bahwa perlindungan terhadap wartawan bukan merupakan bentuk impunitas absolut, melainkan perlindungan terbatas yang melekat pada fungsi jurnalistik yang dijalankan dengan itikad baik dan dalam kepentingan publik. Selain itu, penelitian ini juga menawarkan pembacaan socio-legal terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 dengan menempatkan putusan tidak hanya sebagai produk normatif, tetapi sebagai instrumen rekonstruksi relasi kekuasaan antara pers, Dewan Pers, dan aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

C.2 Saran

Untuk memastikan efektivitas implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025, diperlukan konstruksi penguatan pelaksanaan peradilan pidana pasca putusan Mahkamah yang tidak berhenti pada level normatif, tetapi juga menyentuh aspek prosedural dan institusional. Dalam konteks ini, aparat penegak hukum perlu membangun standar operasional yang secara jelas membedakan antara karya jurnalistik yang dilindungi konstitusi dan tindakan yang benar-benar memenuhi unsur tindak pidana umum. Oleh karena itu, diperlukan pedoman bersama antara Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung, dan Dewan Pers mengenai mekanisme penanganan perkara yang melibatkan wartawan agar penggunaan instrumen pidana benar-benar ditempatkan sebagai *ultima ratio*.

Selain itu, perlu dikembangkan mekanisme *constitutional filtering* dalam proses penyidikan dan penuntutan terhadap wartawan. Mekanisme ini dapat diwujudkan melalui kewajiban konsultatif dengan Dewan Pers sebelum dilakukan upaya paksa dalam perkara yang berkaitan dengan produk jurnalistik. Model tersebut tidak dimaksudkan untuk menciptakan privilese profesi, melainkan sebagai instrumen pengujian awal guna memastikan apakah suatu tindakan berada dalam lingkup kerja jurnalistik dan kepentingan publik. Dengan demikian, perlindungan konstitusional terhadap wartawan tetap dapat berjalan tanpa menghilangkan prinsip *equality before the law*.

Penguatan implementasi putusan juga harus diikuti dengan pengembangan pendekatan restorative justice dalam penyelesaian sengketa pers. Sengketa pemberitaan pada dasarnya lebih tepat diselesaikan melalui hak jawab, hak koreksi, mediasi etik, dan pemulihan hubungan sosial dibanding penggunaan instrumen penghukuman pidana. Oleh karena itu, aparat penegak hukum perlu mengedepankan pendekatan dialogis dan proporsional dalam menangani sengketa pers, khususnya ketika perkara berkaitan dengan kritik terhadap kepentingan publik.

Pada level yang lebih luas, reformasi budaya hukum menjadi syarat penting agar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 145/PUU-XXIII/2025 tidak berhenti sebagai preseden normatif semata. Pendidikan konstitusional bagi aparat penegak hukum mengenai kebebasan pers, hak asasi manusia, dan prinsip negara hukum demokratis menjadi penting untuk mendorong perubahan paradigma dari pendekatan represif menuju pendekatan perlindungan hak konstitusional. Dengan demikian, implementasi putusan ini tidak hanya memperkuat perlindungan terhadap wartawan, tetapi juga menjadi momentum untuk membangun sistem peradilan pidana Indonesia yang lebih konstitusional, proporsional, dan demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi, Fachrizal. "Meneliti Budaya Hukum Aparat: Sebuah Pengantar Tentang Etnografi Dalam Studi Hukum Acara Pidana" 1, no. 2 (March 1, 2022). <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n2.1>.
- Alhakim, Abdurrahman. "Urgensi Perlindungan Hukum Terhadap Jurnalis Dari Risiko Kriminalisasi UU Informasi Dan Transaksi Elektronik Di Indonesia." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 1 (January 31, 2022): 89–106. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i1.89-106>.
- Arwani, Agus, and Unggul Priyadi. "The Role and Contribution of The New Institutional Economics In Economic System Performance." *Jurnal Simki Economic* 7, no. 1 (April 21, 2024): 271–288. <https://doi.org/10.29407/jse.v7i1.508>.
- Benítez-R, Vicente F. "Beyond Invalidation: Unorthodox Forms of Judicial Review of Constitutional Amendments and Constitution-Amending Case Law in Colombia." *Revista de Investigações Constitucionais* 9, no. 2 (November 8, 2022): 269. <https://doi.org/10.5380/rinc.v9i2.86742>.
- De Villiers, Bertus. "Breathing Life into the Constitution: The Transformative Role of Courts to Give a Unique Identity to a Constitution." *Constitutional Review* 9, no. 1 (May 31, 2023): 109. <https://doi.org/10.31078/consrev914>.
- Gonçalves, Ricardo Juozepavicius. "Uma Perspectiva Realista Do Direito: Contra o Monismo Jurídico, a Abstração e o Insulamento Teórico." *Sociedade E Estado* 37, no. 3 (September 1, 2022): 1075–1079. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237030014>.
- Harduf, Asaf. "The Process Is the Shaming: Criminal Procedure vs. Human Dignity," 129–150. Edward Elgar Publishing, 2023. <https://doi.org/10.4337/9781800880221.00014>.
- Hoddy, Eric T, Simon Halliday, Jonathan Ensor, Christine Wamsler, and Emily Boyd. "Legal Culture and Climate Change Adaptation: An Agenda for Research." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 14 (January 6, 2023). <https://doi.org/10.1002/wcc.825>
- Kłopocka-Jasińska, Marta. "Constitutionalisation of the Right to a Fair Criminal Trial as a Process Inspired by Constitutional Courts." *Revista Brasileira de Direito Processual Penal* 8, no. 1 (April 29, 2022). <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v8i1.703>.
- Kurniawan, Deny. "Analisis Asas Hukum Ultimatum Remedium Dalam Tindak Pidana Perpajakan Di Indonesia" 1, no. 2 (September 30, 2024): 284–92. <https://doi.org/10.25105/jgh.v2i1.21056>.
- Kusumah, Mohammad Rafli, and Rini Irianti Sundary. "Penegakan Hukum Terhadap Intimidasi Oleh Oknum Penegak Hukum Terhadap Pekerja Pers Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers." *Bandung Conference Series: Law Studies* 3 (January 27, 2023). <https://doi.org/10.29313/bcsls.v3i1.4995>.
- Letsas, George. "Offences against Status." *Oxford Journal of Legal Studies* 43, no. 2 (February 7, 2023): 322–49. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqac033>.
- Malyshev, B. V. "Techniques of the Teleological Method of Interpretation of Legal Norms," no. 12 (January 1, 2021): 57–61. <https://doi.org/10.33663/2524-017X-2021-12-9>.
- Marciel, Rubén. "On Citizens' Right to Information: Justification and Analysis of the Democratic Right to Be Well Informed." *Journal of Political Philosophy*, March 16, 2023. <https://doi.org/10.1111/jopp.12298>.
- McCann, Sancho. "Discretion in the Automated Administrative State." *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 36, no. 1 (January 11, 2023): 171–194. <https://doi.org/10.1017/cjlj.2022.25>.
- Marotta, S. "Law and Justice in the Society of Economic Inequality." *Oñati Socio-Legal Series* 12, no. 6

- (October 4, 2022): 1547–68. <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1312>.
- Mulenga-Kaunda, Mutale. "Protection of Constitutional Identity as a Legitimate Aim for Differential Treatment." *European Constitutional Law Review* 19, no. 1 (February 3, 2023): 141–62. <https://doi.org/10.1017/s1574019622000463>.
- Musella, Fortunato, and Luigi Rullo. "Constitutional Courts in Turbulent Times." *European Politics and Society*, August 8, 2023, 1–7. <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244394>.
- Pavone, Tommaso. "Agendas, Decisions, and Autonomy: How Government Lawyers Shape Judicial Behavior," February 14, 2023, <https://doi.org/10.33774/apsa-2023-zdhfv>.
- Pradhani, Sartika Intaning. "Pendekatan Pluralisme Hukum Dalam Studi Hukum Adat: Interaksi Hukum Adat Dengan Hukum Nasional Dan Internasional" 4, no. 1 (June 5, 2021): 81–124. <https://doi.org/10.22437/UJH.4.1.81-124>.
- Popko, Ye.V. "Legal Nature of Jurisdictional Immunity of States in International Private Law." *Ad Alta* 13, no. 1 (March 31, 2023): 98–103. <https://doi.org/10.33543/13013498103>.
- Raosaheb, Magar Tanaji. "The Role of Precedent in the Jurisprudence of the International Court of Justice: A Constructive Interpretation." *Leiden Journal of International Law* 35, no. 3 (April 21, 2022): 641–59. <https://doi.org/10.1017/s092215652200022x>
- Sattorov, Shakhboz Shavkatovich. "Dichotomy of Principles and Rules in R. Alexy's Dual Theory of Law" 118 (January 1, 2021): 01014. <https://doi.org/10.1051/SHSCONF/202111801014>.
- Sawant, Madhuri, "Keadilan Restoratif: Upaya Menemukan Keadilan Substantif?," *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 2 (October 16, 2022): 307, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.5793>.
- Schroeder, Werner. "The Rule of Law as a Constitutional Mandate for the EU." *Hague Journal on The Rule of Law* 15, no. 1 (December 8, 2022): 1–17. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00185-7>.
- Shahar, Ido, and Karin Carmit Yefet. "Rethinking the Rethinking of Legal Pluralism: Toward a Manifesto for a Pluri-Legal Perspective." *Law and History Review*, June 9, 2023, 1–13. doi:10.1017/s0738248023000184.
- Skolnik, Terry. "Criminal Justice and the Erosion of Constitutional Rights." *Boston College Law Review* 66, no. 5 (May 29, 2025): 1679–1746. <https://doi.org/10.70167/gcpm6332>.
- Sugiyatmo, Agus, Rosdiana Saleh, "Perbandingan Sistem Hukum Indonesia Dengan Republik Rakyat Tiongkok Tentang Pembuktian Hukum Acara Pidana", *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, Vol. 4, No 4, (Mei, 2024): 769 – 778, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i4>.
- Tikhonova, Sophia V. "Conceptual Foundations of the Western Communicative Theory of Law: Nicholas Luhmann." *Izvestiâ Saratovskogo Universiteta. Novaâ Seriâ* 22, no. 1 (February 21, 2022): 60–64. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-1-60-64>.
- Yan, Zixiang. "Law Through the Lens of Sociology," 29–76. Springer eBooks, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-031-01791-9_2.
- Zayton, Benjamin. "Open Texture, Rigor, and Proof." *Synthese* 200, no. 4 (August 1, 2022). <https://doi.org/10.1007/s11229-022-03842-4>.

Rekonstruksi Kemandirian Anggaran Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Fahri Bachmid¹, Diani Indah Rachmitasari²

¹Faculty of Law, Muslim University of Indonesia, ²Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen, Netherlands

Email: fahri.bachmid@umi.ac.id¹, d.indah.rachmitasari@rug.nl²

Naskah diterima: 07/03/2026, direvisi: 05/06/2025, disetujui: 09/06/2026

ABSTRACT

The constitutional guarantee of judicial independence under Article 24(1) of the 1945 Constitution requires not only decisional independence but also institutional and budgetary autonomy. This article examines the disharmony between Indonesia's state treasury regime and the principle of judicial independence, particularly the authority of the Minister of Finance to approve the Budget Implementation Document (DIPA) of the Supreme Court and the Constitutional Court. This study employs a qualitative doctrinal legal research design with a normative juridical orientation, using statutory, conceptual, and comparative approaches. The analysis is conducted through legislative evaluation by examining vertical coherence, horizontal coherence, institutional compatibility, and normative adequacy. The study finds that Article 7(2) (b) of Law Number 1 of 2004 creates administrative subordination of judicial institutions to the executive and reduces the meaning of "separate budget nomenclature" to a merely formal administrative label. Therefore, this article proposes legislative reconstruction by excluding the Supreme Court and Constitutional Court from executive DIPA approval, enabling direct budget submission to the legislature, and limiting the Ministry of Finance to cash management and fiscal consolidation functions.

Keywords: *Judicial Independence; Budgetary Autonomy; Executive Encroachment; State Treasury Law; Legislative Reform;*

ABSTRAK

Jaminan konstitusional atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya mensyaratkan independensi hakim dalam memutus perkara, tetapi juga otonomi kelembagaan dan kemandirian anggaran. Artikel ini mengkaji disharmoni antara rezim perbendaharaan negara dan prinsip kemerdekaan peradilan, khususnya kewenangan Menteri Keuangan dalam mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian doktrinal bertipe yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Analisis dilakukan dalam kerangka evaluasi legislasi dengan menguji koherensi vertikal, koherensi horizontal, kompatibilitas kelembagaan, dan kecukupan norma. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menimbulkan subordinasi administratif lembaga peradilan kepada eksekutif dan mereduksi makna "mata anggaran tersendiri" menjadi sekadar label administratif. Oleh karena itu, artikel ini menawarkan rekonstruksi legislasi melalui pengecualian MA dan MK dari pengesahan DIPA oleh eksekutif, pengajuan anggaran langsung kepada DPR, serta pembatasan peran Menteri Keuangan pada fungsi pengelolaan kas dan konsolidasi fiskal negara.

Kata Kunci: Kemerdekaan Peradilan; Kemandirian Anggaran; Executive Encroachment; Perbendaharaan Negara; Reformasi Legislasi;

A. Pendahuluan

Jaminan konstitusional atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan sebuah ekosistem yang dibangun di atas doktrin "trinitas" kemandirian: independensi hakim, otonomi institusional, dan kedaulatan anggaran. Ketiga elemen ini bersifat kumulatif dan tidak dapat dipisahkan (*indivisible*) dalam penyelenggaraan kekuasaan yudikatif. Kemandirian anggaran menegaskan posisinya sebagai *conditio sine qua non* atau prasyarat mutlak bagi bekerjanya sistem peradilan.¹ Kemerdekaan fungsional lembaga peradilan akan cenderung hampa dan

1 Suparto Suparto, "The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary," *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 01 (2019): 40–52, <https://doi.org/10.25134/unifikasi.v6i1.1527>; Said Sampara, "Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung Dalam Penyelenggaraan Peradilan Yang Imparsial," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 20, no. 1 (2017): 18–28, <https://doi.org/10.33096/aijih.v19i1.4>.

sebatas jargon konstitusional apabila institusi pemutus sengketa masih harus menggantungkan napas keuangannya pada diskresi fiskal dari cabang kekuasaan yang semestinya mereka awasi.

Namun, postur tata kelola keuangan negara di Indonesia saat ini mengindikasikan adanya perambahan kekuasaan (*executive encroachment*) yang sistematis terhadap yudikatif melalui mekanisme penganggaran. Terdapat kesenjangan yang tajam antara apa yang senyatanya (*is*) dan apa yang seharusnya (*ought*) dalam desain ketatanegaraan.² Penerapan pola usulan anggaran bottom-up mewajibkan lembaga peradilan untuk tunduk pada proses penelaahan (*review*) substansial oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas. Hal ini menempatkan cabang eksekutif pada posisi superior yang memiliki otoritas untuk menilai kelayakan, urgensi, dan prioritas program kerja lembaga peradilan, yang secara langsung mengubah relasi kesetaraan antar-cabang kekuasaan negara menjadi hubungan subordinasi administratif.³

Lebih spesifik, rezim Undang-Undang Perbendaharaan Negara secara eksplisit melegitimasi penyanderaan administratif terhadap kemandirian peradilan. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b instrumen hukum tersebut memberikan kewenangan mutlak kepada Menteri Keuangan untuk mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) milik Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Secara substansi hukum, keberadaan prasyarat administratif yang rigid ini teridentifikasi sebagai aturan yang membatasi dan secara aktif mengintervensi kemandirian hakim.⁴ Konfigurasi hukum semacam ini menciptakan anomali fungsional, di mana menteri yang berstatus sebagai pembantu presiden memiliki daya paksa fiskal untuk mengevaluasi kelayakan program lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yang kedudukannya sejajar dengan presiden.

Dalam kerangka ini, sentralisasi kewenangan evaluasi dan pengesahan anggaran di tangan eksekutif memunculkan kerentanan benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang mengancam etika konstitusional. Dalam berbagai perkara tata usaha negara, pengujian undang-undang, sengketa kewenangan lembaga negara, dan pengujian kebijakan publik, pemerintah kerap berada dalam posisi sebagai pihak atau pemangku kepentingan langsung di hadapan lembaga peradilan. Kondisi ini menimbulkan risiko konflik kepentingan apabila cabang eksekutif tetap memegang otoritas administratif atas pengesahan anggaran lembaga yang memeriksa perkara tersebut di hadapan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Membiarkan pihak yang berpotensi menjadi tergugat atau termohon memegang otoritas absolut atas kelangsungan finansial lembaga pemutus perkara merupakan cacat logika hukum yang serius. Situasi ini berisiko mengikis postulat ketidakterbelian (*incorruptibility*) para hakim, karena independensi putusan dapat terpengaruh oleh ancaman restriksi anggaran berupa tekanan halus (*subtle pressure*) politis.

Sebaliknya, instrumen hukum organik lembaga peradilan tampak gagal menerjemahkan otonomi fiskal secara substantif, mereduksi frasa “mata anggaran tersendiri” menjadi ilusi yuridis. Dalam praktiknya, nomenklatur tersebut mengalami degradasi makna sekadar sebagai identitas rekening atau unit struktur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tanpa memuat kedaulatan penyusunan secara mandiri. Hal ini sangat kontras jika disandingkan dengan preseden kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Apabila BPK yang berstatus lembaga pengawas memiliki mekanisme penganggaran yang memotong rantai penyaringan ketat pemerintah, maka lembaga peradilan yang memegang kunci keadilan tertinggi secara logis wajib memiliki kedudukan konstitusional yang ekuivalen.

2 Ibnu Sina Chandranegara, Syaiful Bakhri, and Muhammad Ali, “Judicial Reform and Democratic Consolidation in Indonesia,” *Jurnal Cita Hukum* 7, no. 3 (2019): 383–404, <https://doi.org/10.15408/jch.v7i3.12228>.

3 Ismail Rumadan, “Problematisasi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check and Balances System),” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2014): 243–52, <https://doi.org/10.25216/jhp.3.3.2014.243-252>.

4 Joko Sasmito, “Mewujudkan Kemandirian Hakim Untuk Menegakkan Hukum Dan Keadilan Dalam Lingkungan Peradilan Militer,” *PERSPEKTIF: Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan* 20, no. 1 (2015): 10–19, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v20i1.138>.

Perbandingan praktik di berbagai yurisdiksi menunjukkan bahwa rezim penganggaran peradilan di Indonesia tertinggal jauh dalam merawat kemerdekaan fiskalnya. Di Belanda, sistem peradilan difasilitasi oleh *Council for the Judiciary* yang memiliki kewenangan penuh pada area kebijakan teknis dan penganggaran, sehingga Mahkamah Agung dapat fokus mengadili.⁵ Sementara itu, sistem peradilan federal di Amerika Serikat secara independen menyusun anggaran internal untuk diajukan langsung kepada Kongres tanpa intervensi eksekutif. Fakta-fakta komparatif ini menunjukkan bahwa pemisahan otoritas anggaran secara tegas dari kontrol menteri keuangan adalah instrumen global untuk mencegah intervensi politik.

Oleh karena itu, artikel ini bertujuan merekonstruksi mekanisme kemandirian anggaran kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kemandirian anggaran harus dipandang sebagai bagian integral dari kemandirian institusional kekuasaan kehakiman.⁶ Artikel ini menawarkan desain kebijakan yang memosisikan pengusulan anggaran langsung kepada DPR dan mereposisi Menteri Keuangan sebatas fasilitator kas negara (*Chief Financial Officer*), guna memastikan atribut “merdeka” dalam konstitusi memiliki daya fungsional yang nyata.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian doktrinal bertipe yuridis normatif. Desain penelitian diarahkan untuk mengevaluasi keselarasan norma penganggaran negara dengan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dijamin dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah konstruksi norma dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, serta undang-undang organik yang mengatur Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pendekatan konseptual digunakan untuk menguji konsep kemerdekaan peradilan, otonomi kelembagaan, kedaulatan anggaran, pemisahan kekuasaan, dan pembatasan intervensi eksekutif. Sementara itu, pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan desain otonomi anggaran peradilan di Indonesia dengan praktik di Amerika Serikat, Belanda, dan Filipina.

Analisis komparatif dalam penelitian ini disusun berdasarkan beberapa parameter utama, yaitu: **pertama**, ruang lingkup otonomi anggaran peradilan; **kedua**, otoritas kelembagaan yang berwenang menyusun, menelaah, mengesahkan, dan mencairkan anggaran peradilan; **ketiga**, jalur pengajuan anggaran, apakah melalui eksekutif atau langsung kepada legislatif; **keempat**, mekanisme pengawasan dan akuntabilitas penggunaan anggaran; **kelima**, perlindungan terhadap potensi intervensi eksekutif, konflik kepentingan, pemblokiran, atau pengurangan anggaran secara sepihak; dan **keenam**, mekanisme pemulihan hukum apabila otonomi fiskal lembaga peradilan terganggu. Parameter tersebut digunakan bukan untuk melakukan transplantasi hukum secara mekanis, melainkan untuk menguji kemungkinan adaptasi desain penganggaran yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Seluruh bahan hukum dianalisis dalam kerangka evaluasi legislasi. Kerangka ini dilakukan melalui empat tahap. Pertama, menginventarisasi dan mensistematisasi norma yang mengatur hubungan antara kekuasaan kehakiman dan rezim pengelolaan keuangan negara. Kedua, menguji koherensi vertikal dan horizontal antara norma perbendaharaan negara dengan prinsip kemerdekaan peradilan. Ketiga, menilai apakah kewenangan Menteri Keuangan dalam menelaah dan mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran lembaga peradilan menimbulkan subordinasi administratif terhadap kekuasaan kehakiman.

5 Suparto, “The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary.”

6 Ibid.; Azwad Rachmat Hambali, “Kemerdekaan Hakim Dan Kemandirian Kekuasaan Kehakima Dalam Konsep Negara Hukum,” *Kalabbirang Law Journal* 3, no. 1 (2021): 47–57, <https://doi.org/10.35877/454ri.kalabbirang278>.

Keempat, merumuskan model preskriptif berupa rekonstruksi legislasi penganggaran peradilan yang lebih sejalan dengan prinsip negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan jaminan independensi peradilan. Dengan desain analisis tersebut, penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi problem normatif, tetapi juga menawarkan formulasi legislasi yang lebih kompatibel dengan kebutuhan reformasi kelembagaan peradilan.

B. Pembahasan

B.1 Ekosistem Trinitas Kemandirian dan Reduksi Otonomi Fiskal

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman sejatinya bermanifestasi sebagai sebuah ekosistem “trinitas” yang bersifat kumulatif dan tidak dapat dipisahkan (*indivisible*), di mana independensi personal hakim, otonomi institusional, dan kedaulatan anggaran saling mengunci satu sama lain. Kemandirian anggaran secara inheren merupakan *conditio sine qua non* atau prasyarat mutlak bagi bekerjanya fungsi yudisial secara paripurna. Jaminan kebebasan substantif seorang hakim dalam memutus perkara akan cenderung hampa apabila institusi peradilan masih menggantungkan eksistensi operasionalnya pada belas kasih fiskal pihak eksternal. Oleh karena itu, klaim utama pada bagian ini menegaskan bahwa arsitektur kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia saat ini beroperasi secara inkomplet akibat adanya reduksi struktural terhadap kedaulatan anggaran menjadi sekadar urusan administratif belaka.⁷

Secara historis dan normatif, transformasi ke arah sistem peradilan satu atap (*one roof system*) melalui rezim Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman secara eksplisit dirancang untuk memutus rantai ketergantungan yudikatif dari bayang-bayang eksekutif.⁸ Pemindahan kewenangan organisasi, administrasi, dan finansial ke bawah kendali Mahkamah Agung diidealkan sebagai manifestasi kemandirian institusional secara total. Namun, pembuktian normatif memperlihatkan bahwa kedaulatan finansial tersebut dianulir oleh konstelasi sistem perbendaharaan negara. Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara secara paksa mendudukkan lembaga peradilan untuk tunduk pada siklus anggaran *bottom-up* layaknya kementerian eksekutif biasa. Desain institusi satu atap ini terbukti mengalami paralisis ketika berhadapan dengan superioritas tata kelola keuangan negara.

Bukti selanjutnya dari reduksi otonomi fiskal ini dapat ditelusuri melalui degradasi makna yuridis pada frasa “mata anggaran tersendiri” yang termuat secara eksplisit dalam Undang-Undang Mahkamah Agung maupun Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Alih-alih dimaknai sebagai hak prerogatif peradilan untuk menyusun dan mengelola postur keuangannya secara utuh, frasa tersebut tampak diturunkan derajatnya secara sepihak oleh eksekutif. Dalam praktiknya, nomenklatur “mata anggaran tersendiri” direduksi sekadar menjadi penanda identitas nomor rekening atau unit Bagian Anggaran (BA) secara administratif di dalam struktur postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sementara itu, kedaulatan substansial atas penentuan alokasi, persetujuan batas pagu, hingga pemblokiran anggaran tetap dikooptasi oleh otoritas Kementerian Keuangan dan Bappenas.

Lebih jauh, asimetri tata kelola ini menjadi sangat terang ketika menelaah proses pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) lembaga peradilan. Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara secara imperatif memandatkan Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menelaah dan mengesahkan DIPA setiap kementerian/lembaga, tanpa memberikan

7 Hambali, “Kemerdekaan Hakim Dan Kemandirian Kekuasaan Kehakima Dalam Konsep Negara Hukum.”

8 Elisabeth Nurhaini Butarbutar, “Sistem Peradilan Satu Atap Dan Perwujudan Negara Hukum RI Menurut UU No. 4 Tahun 2004,” *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 188–200, <https://doi.org/10.22146/jmh.16214>; Umi Supraptiningsih, “Peradilan Satu Atap Sebagai Perwujudan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka,” *AL-IHKAM: Jurnal Hukum & Pranata Sosial* 2, no. 2 (2007): 291–310, <https://doi.org/10.19105/al-ihkam.v2i2.2627>.

pengecualian konstitusional (*constitutional exemption*) bagi pemegang cabang kekuasaan kehakiman. Keharusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk memohon “persetujuan” pengesahan dokumen teknis kepada pejabat pembantu presiden memperlihatkan bukti telanjang akan subordinasi yudikatif. Fakta hukum ini memvalidasi argumen bahwa kemandirian institusional lembaga peradilan di Indonesia baru sebatas wujud kemandirian organisatoris parsial, bukan kedaulatan finansial yang sejati.⁹

Dalam tiga tahun anggaran terakhir yang tersedia dalam pemberitaan resmi, selisih antara kebutuhan yang diajukan MA dan alokasi DIPA menunjukkan pola yang konsisten: pada 2023 usulan Rp17,6 triliun hanya menjadi DIPA Rp12,2 triliun; pada 2024 usulan Rp20,7 triliun hanya menjadi DIPA Rp11,8 triliun; dan pada 2025 usulan Rp20,3 triliun hanya menjadi DIPA Rp12,6 triliun.¹⁰ Fakta ini menunjukkan bahwa mekanisme telaah eksekutif berpengaruh langsung terhadap kapasitas fiskal lembaga peradilan. Dalam konteks ini, kemandirian anggaran tidak dapat dipahami hanya sebagai keberadaan “mata anggaran tersendiri”, karena yang lebih menentukan adalah siapa yang berwenang menilai kebutuhan, menetapkan alokasi, dan mengesahkan pelaksanaan anggaran.

Selain itu, beban perkara MA dan MK menunjukkan bahwa anggaran peradilan harus disusun berdasarkan kebutuhan fungsional lembaga yudisial. Pada 2025, Kepaniteraan MA menerima 37.918 perkara, meningkat 22,35% dibandingkan tahun 2024, sedangkan rasio produktivitas memutus perkara mencapai 99,54%. Pada tahun yang sama, MK menangani 367 permohonan PUU dan SKLN serta 334 perkara PHPU Kada dari 250 daerah; total perkara yang ditangani mencapai 701 perkara, dengan 598 perkara diputus atau capaian 85,31%.¹¹ Data tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan anggaran MA dan MK berhubungan langsung dengan beban kerja peradilan. Karena itu, penganggaran peradilan semestinya berbasis pada indikator objektif seperti jumlah perkara, rasio produktivitas, kebutuhan sidang, akses layanan, infrastruktur teknologi informasi, dan pemerataan layanan peradilan.

Berdasarkan hal tersebut, argumentasi perubahan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU Nomor 1 Tahun 2004 menjadi lebih kuat. Problemnya bukan semata-mata bahwa Menteri Keuangan mengesahkan DIPA, tetapi bahwa kewenangan tersebut berpotensi mengubah posisi Menteri Keuangan dari pengelola kas negara menjadi penentu operasional kelembagaan peradilan. Dalam risalah perkara pengujian norma kemandirian anggaran peradilan, ahli menegaskan bahwa untuk lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, otoritas pengesahan DIPA seharusnya berada pada pimpinan lembaga peradilan, sedangkan Kementerian Keuangan cukup memastikan ketersediaan dana atau *cash management* tanpa menguji urgensi atau substansi kegiatan yudikatif. Pandangan ini selaras dengan desain revisi yang menempatkan Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer*, bukan sebagai *decision maker* atas program peradilan.

Evaluasi kritis terhadap desain institusional ini mengungkap adanya asimetri kekuasaan yang secara serius mencederai supremasi hukum. Kekosongan perlindungan khusus bagi kemandirian anggaran yudikatif menciptakan kelemahan struktural yang destruktif; menempatkan eksekutif sebagai hegemon fiskal atas lembaga yang seharusnya mengawasi mereka. Implikasinya sangat fatal bagi ekosistem keadilan: ketiadaan kepastian alokasi pencairan dana secara langsung mengancam pemenuhan hak konstitusional warga negara atas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan akibat terhambatnya operasional pengadilan. Dari perspektif akuntabilitas, ketika kelangsungan fasilitas dan program yudisial disandera oleh diskresi administratif eksekutif, postulat imparialitas hakim sangat rentan terkompromi karena adanya tendensi untuk mengakomodasi preferensi institusi pemberi anggaran.

9 Chandranegara, Bakhri, and Ali, “Judicial Reform and Democratic Consolidation in Indonesia.”

10 Mulya, Fath Putra. 2025. “MA Setuju Anggaran Lembaga Peradilan Diajukan Secara Mandiri.” *ANTARA News*. <https://www.antaranews.com/berita/5295226/ma-setuju-anggaran-lembaga-peradilan-diajukan-secara-mandiri>

11 Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2026. *Laporan Tahunan Kepaniteraan Mahkamah Agung Tahun 2025*. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Kesenjangan struktural dan ilusi otonomi fiskal inilah yang pada akhirnya meruntuhkan barikade pertahanan lembaga peradilan, membuka pintu lebar bagi intervensi yang lebih agresif dari cabang kekuasaan lain. Ketika siklus dan pengesahan anggaran disentralisasi mutlak pada satu otoritas kementerian, institusi peradilan tidak hanya kehilangan fleksibilitas manajerialnya, tetapi juga secara sistematis dihadapkan pada posisi tawar yang lemah. Dinamika subordinasi fiskal ini bertransformasi menjadi embrio dari lahirnya perambahan kekuasaan eksekutif yang laten, yang secara simultan menciptakan titik rawan yang krusial ketika negara berhadapan dengan warga negaranya di ruang sidang.

B.2 Anatomi *Executive Encroachment* dan Kerentanan Benturan Kepentingan

Kewenangan evaluasi dan pengesahan anggaran peradilan oleh eksekutif menciptakan anomali ketatanegaraan yang melegitimasi perambahan kekuasaan (*executive encroachment*) secara sistemik. Pola pengusulan *bottom-up* yang mewajibkan penelaahan (*review*) urgensi program kerja yudikatif oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas memberikan privilese inkonstitusional kepada eksekutif untuk menilai arah kebijakan peradilan. Lebih lanjut, Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara memosisikan Menteri Keuangan berwenang mutlak mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Konstruksi hukum ini berpotensi merusak ekuilibrium pemisahan kekuasaan karena menciptakan relasi subordinasi (*superior-subordinate*) yang tidak sehat, di mana menteri yang berstatus pembantu presiden memiliki daya paksa administratif terhadap cabang kekuasaan yang setara dengan presiden.

Dominasi pengesahan anggaran oleh eksekutif sejatinya melahirkan risiko kontrol manipulatif yang beroperasi secara laten. Manipulasi anggaran tidak selalu termanifestasi dalam bentuk restriksi atau pemotongan dana secara agregat, melainkan melalui transmisi sinyal-sinyal politik yang kuat (*political signaling*) kepada lembaga peradilan.¹² Dalam konteks DIPA, penundaan pengesahan atau pembebanan prasyarat administratif yang berbelit bertransformasi menjadi instrumen tekanan halus (*subtle pressure*). Tekanan administratif ini secara sistematis memaksa institusi peradilan untuk menyelaraskan preferensi operasional dan yudisialnya dengan kehendak pemberi anggaran, yang pada gilirannya mendegradasi otonomi mereka menjadi sekadar perpanjangan tangan eksekutif.¹³

Lebih lanjut, subordinasi fiskal ini secara langsung menghancurkan fleksibilitas operasional peradilan. Kemandirian anggaran sejatinya berfungsi menjaga daya respons institusi dalam mengelola tata urusan internalnya, mulai dari perekrutan, infrastruktur, hingga manajemen perkara.¹⁴ Namun, ketika kewenangan diskresi tersebut disandera oleh otoritas Menteri Keuangan, lembaga peradilan kehilangan otonominya untuk bergerak cepat. Kehilangan fleksibilitas ini tidak hanya menghambat efisiensi administratif, tetapi juga memicu ketegangan antara tata kelola yudisial yang independen dan pengawasan birokratis yang berlebihan.¹⁵ Akibatnya, kemandirian substantif hakim terkompromi karena kelangsungan fasilitas dan dukungan kerja mereka digantungkan pada birokrasi ekstrasudisial.

Dengan demikian, dominasi eksekutif atas jalur napas fiskal yudikatif memunculkan risiko benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang mengancam etika konstitusional peradilan. Secara empiris, entitas pemerintah merupakan pihak yang dominan dan frekuentif berkedudukan sebagai subjek hukum yang berperkara di hadapan pengadilan tinggi maupun mahkamah konstitusional. Membiarkan kekuasaan yang

12 Daniel P Carpenter, "Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation," *American Political Science Review* 90, no. 2 (1996): 283–302, <https://doi.org/10.2307/2082885>.

13 Chidiebere Godwin Ukachukwu and Philip Terzungwe Vande, "The Effect of Legislative Autonomy on the Performance of Nigeria's 9th Senate," *AKSU Journal of Management Sciences (AKSUJOMAS)* 10, no. 3 (2025): 213–27, <https://doi.org/10.61090/aksujomas.10318>; Adnan Karataş, "Analysis of Institutional Independence and Autonomy of Regulatory and Supervisory Agencies in the Context of the Presidential Government System," *Kırıkkale Hukuk Mecmuası* 5, no. 2 (2025): 845–72, <https://doi.org/10.59909/khm.05.02.014>.

14 Adam Ilyas and Paulus Rudy Calvin Sinaga, "The Urgency of Budget Independence for the Constitutional Court in Strengthening the Independence of the Judiciary," *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 1, no. 01 (2024), <https://doi.org/10.26740/ijalgov.v1i01.35850>.

15 Leandra Vilela Rodrigues Chaves et al., "Best Practices of Judicial Governance: A Scoping Review Protocol," *PLoS One* 20, no. 8 (2025): e0329904, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0329904>.

sedang diadili (eksekutif) memegang kunci keberlangsungan hidup lembaga yang mengadili merupakan cacat rasionalitas hukum yang fatal. Kerentanan ini berpotensi mengikis postulat ketidakterbelian (*incorruptibility*) para hakim, mengingat imparialitas putusan dapat terkompromi apabila kemandirian anggaran tidak dilindungi dari intervensi pihak yang berperkara.¹⁶

Disharmoni pengaturan anggaran kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari ketidaksinkronan antara norma konstitusional yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan norma teknis perbendaharaan negara yang masih menempatkan lembaga peradilan dalam skema pengesahan anggaran oleh eksekutif. Untuk memperjelas problem tersebut, berikut disajikan pemetaan problem norma dalam pengaturan anggaran kekuasaan kehakiman.

Tabel 1. Problem Norma dan Arah Sinkronisasi Penganggaran Peradilan

Norma Saat Ini	Problem Norma	Jenis Konflik	Arah Sinkronisasi
Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	Kemerdekaan kehakiman belum diterjemahkan secara konkret dalam rezim anggaran peradilan.	Konflik vertikal antara konstitusi dan norma teknis perbendaharaan.	Kemerdekaan kehakiman harus mencakup independensi kelembagaan dan kemandirian anggaran.
Pasal 21 UU No. 48 Tahun 2009	Kewenangan finansial MA tidak efektif karena pengesahan DIPA tetap berada pada Menteri Keuangan.	Konflik horizontal antara UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Perbendaharaan Negara.	Perlu pengecualian agar aspek finansial MA tidak tunduk pada pengesahan eksekutif.
Pasal 81A ayat (1) UU MA dan Pasal 9 UU MK	"Mata anggaran tersendiri" hanya menjadi nomenklatur administratif, bukan otonomi anggaran.	Kekosongan norma operasional.	Perlu penegasan bahwa mata anggaran tersendiri mencakup penyusunan, pengajuan, pengesahan, dan revisi DIPA secara otonom.
Pasal 14 UU No. 17 Tahun 2003	MA dan MK masih diperlakukan seperti kementerian/lembaga biasa dalam siklus anggaran.	Ketidaksinkronan kelembagaan.	Perlu jalur pembahasan langsung anggaran MA dan MK dengan DPR, dengan Menteri Keuangan sebatas memberi keterangan fiskal makro.
Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No. 1 Tahun 2004	Kewenangan Menteri Keuangan mengesahkan DIPA membuka ruang dominasi eksekutif atas peradilan.	Konflik norma dan konflik kepentingan kelembagaan.	Perlu pengecualian eksplisit bagi MA dan MK dalam pengesahan DIPA.
Norma teknis DIPA dalam rezim perbendaharaan	DIPA dapat menjadi instrumen kontrol administratif terhadap lembaga peradilan.	Konflik fungsional antara pengelolaan kas negara dan independensi yudisial.	Menteri Keuangan cukup berperan sebagai pengelola kas negara, bukan penilai substansi program peradilan.

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan bahan hukum primer.

Berdasarkan tabel tersebut, tampak bahwa problem utama tidak hanya terletak pada aspek teknis pengesahan DIPA, melainkan pada desain legislasi yang belum membedakan kedudukan lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dari kementerian/lembaga eksekutif biasa. Oleh karena itu, sinkronisasi norma perlu diarahkan pada pemberian pengecualian eksplisit bagi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran.

¹⁶ Sampara, "Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung Dalam Penyelenggaraan Peradilan Yang Imparsial."

B.3 Disparitas Konstitusional dan Analisis Komparatif Otonomi Fiskal

Guna mengukur sejauh mana ketertinggalan tata kelola keuangan peradilan di Indonesia dibandingkan dengan yurisdiksi global, sebuah perbandingan terstruktur (*structured comparison*) melintasi empat dimensi analitis harus dilakukan. Komparasi antara rezim Indonesia dengan standar global—mengambil rujukan praktik di Belanda dan Amerika Serikat—membedah anomali struktural berikut:

a. Definisi dan Ruang Lingkup Otonomi (*Definition-Scope*)

Di Indonesia, “mata anggaran tersendiri” didefinisikan secara sempit sebagai otonomi administratif semu, di mana yudikatif hanya mengelola alokasi yang pagunya ditentukan eksekutif.¹⁷ Sebaliknya, di Belanda, otonomi didefinisikan sebagai kedaulatan institusional penuh berbasis formula beban kerja atau *workload-based funding*,¹⁸ sedangkan di Amerika Serikat (AS) termanifestasi sebagai kedaulatan fiskal langsung di mana peradilan federal merumuskan kebutuhannya secara mandiri (*self-budgeting*).¹⁹

b. Kewenangan dan Pengawasan (*Authority-Oversight*)

Rezim perbendaharaan Indonesia melegitimasi *executive encroachment* dengan memberikan kewenangan evaluasi urgensi program (*substantive review*) dan hak veto pengesahan DIPA kepada Menteri Keuangan dan Bappenas.²⁰ Secara kontras, di AS, sistem peradilan berunding secara langsung dengan badan legislatif (Kongres) tanpa campur tangan Presiden,²¹ sementara di Belanda, kewenangan alokasi mutlak dipegang oleh *Council for the Judiciary* dengan pengawasan akhir berada di tangan Parlemen, bukan kementerian kabinet.²²

c. Standar Uji dan Prosedur (*Test Standards-Procedure*)

Prosedur pengusulan di Indonesia mensyaratkan mekanisme *bottom-up* yang harus lolos uji kelayakan fiskal dan sinkronisasi birokrasi pemerintah, yang rentan politisasi. Sebaliknya, standar uji di Belanda beroperasi secara mekanis dan otomatis menggunakan parameter matematis jumlah perkara yang diselesaikan, yang secara efektif menutup celah intervensi politis menteri.²³ Di AS, prosedurnya adalah legislasi langsung melalui komite penganggaran kongres.

d. Sanksi, Pemulihan, dan Auditabilitas (*Sanctions-Remedies & Auditability*)

Di Indonesia, sanksi administratif berupa penundaan atau pemblokiran pencairan anggaran (*automatic adjustment*) kerap dijatuhkan sepihak oleh eksekutif tanpa ada mekanisme pemulihan (*remedies*) yang setara bagi yudikatif.²⁴ Dalam tata kelola global, konstitusi Filipina memberikan *constitutional remedy* berupa larangan absolut bagi eksekutif untuk memotong anggaran peradilan di bawah pagu tahun sebelumnya.²⁵ Sementara itu, auditabilitas di Belanda dan AS difokuskan pada pengawasan independen terhadap tata kelola yudisial, bukan sebagai instrumen tekanan finansial.²⁶

Uji adaptasi (*adaptation test*) atas model penganggaran yudikatif diperlukan untuk mentransformasikan praktik komparatif ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tanpa terjebak pada

17 Rumadan, “Problematika Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check and Balances System).”

18 Suparto, “The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary.”

19 Federica Viapiana, “Funding the Judiciary: How Budgeting Systems Shape Justice: The Impact of Budget Practices on Allocative Efficiency, Organisational Development, and Judicial Values.” (Utrecht University, 2023), <https://doi.org/10.33540/2052>.

20 Yogi Michael Matondang and Rizka Amila, “Penerapan Fungsi Anggaran Dalam Optimalisasi Anggaran Subsidi Pupuk Tahun 2023,” *JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK* 7, no. 1 (2023): 43–58, <https://doi.org/10.31092/jmkp.v7i1.2152>.

21 Carpenter, “Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation.”

22 Suparto, “The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary”; Alfredo de Sousa, “Les Relations Avec Les Pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire,” *Revue Française d’administration Publique* 90, no. 1 (1999): 241–48, <https://doi.org/10.3406/rfap.1999.3289>.

23 Chaves et al., “Best Practices of Judicial Governance: A Scoping Review Protocol.”

24 Sasmito, “Mewujudkan Kemandirian Hakim Untuk Menegakkan Hukum Dan Keadilan Dalam Lingkungan Peradilan Militer.”

25 Viapiana, “Funding the Judiciary: How Budgeting Systems Shape Justice: The Impact of Budget Practices on Allocative Efficiency, Organisational Development, and Judicial Values.”

26 Sousa, “Les Relations Avec Les Pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire.”

transplantasi hukum yang inkompatibel, baik secara dogmatik maupun sosiologis. Pada lapis pertama, kompatibilitas normatif, pelepasan tata kelola anggaran peradilan dari kontrol eksekutif, khususnya Menteri Keuangan, secara konseptual sejalan dengan doktrin kekuasaan kehakiman yang “merdeka” sebagaimana ditegaskan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.²⁷ Lebih jauh, preseden pengakuan otonomi fiskal pada lembaga independen seperti Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 23E mengindikasikan bahwa desain konstitusional Indonesia tidak menutup kemungkinan mekanisme *by-pass* pengusulan anggaran yang terhubung langsung ke legislatif (DPR) bagi lembaga yang harus dijaga independensinya.²⁸ Kendati demikian, hambatan utama terletak pada legal constraint berupa asas legalitas dan rezim prosedural dalam UU Perbendaharaan Negara yang berpotensi mengunci *pathway* penganggaran, sehingga perubahan desain tersebut memerlukan koreksi normatif yang memadai baik melalui revisi legislasi maupun pengujian konstitusional terhadap norma yang menghambat.

Pada lapis kedua, kompatibilitas institusional, kesiapan manajerial Mahkamah Agung relatif lebih kuat dibanding banyak institusi lain karena pengalaman reformasi “satu atap” (*one roof system*) yang memperluas kapasitas administratif dan tata kelola internal peradilan.²⁹ Namun, kompatibilitas institusional tidak berhenti pada kematangan manajerial; persoalan kunci justru terletak pada ketiadaan infrastruktur negosiasi fiskal makro yang mampu menerjemahkan kebutuhan peradilan ke dalam bahasa kebijakan anggaran nasional. Dalam kerangka ini, adopsi model Council Belanda mensyaratkan restrukturisasi organisasi melalui pembentukan unit kerja khusus setingkat eselon I atau deputy *Chief Financial Officer* (CFO) internal yang memiliki mandat teknokratis untuk mensinkronisasi kebutuhan anggaran peradilan dengan mekanisme pembahasan di Badan Anggaran (Banggar) DPR, tanpa mendelegasikan kedaulatan fiskalnya kembali ke kementerian eksekutif.³⁰ Dengan demikian, prasyarat adaptasi institusional adalah desain organik yang memadukan independensi yudisial dengan kompetensi fiskal yang terukur dan akuntabel.

Selanjutnya lapis ketiga, kompatibilitas sosio-legal menyoroti bahwa pemindahan jalur negosiasi anggaran secara eksklusif ke legislatif justru dapat melahirkan kerentanan baru dalam konteks kultur politik Indonesia. Dalam lingkungan sosio-legal yang ditandai oleh insentif pork-barrel dan kecenderungan intervensi legislatif yang tinggi, negosiasi anggaran berpotensi berubah menjadi arena transaksi politik yang menyandera independensi lembaga peradilan apabila dibiarkan tanpa parameter baku.³¹ Karena itu, penguatan independensi melalui *by-pass* ke DPR harus dibarengi dengan guardrails yang ketat, misalnya standar pembahasan berbasis indikator kinerja dan beban perkara, transparansi proses, larangan konflik kepentingan, serta mekanisme audit dan *ex post accountability* agar peradilan tidak terperangkap dalam politisasi komite parlemen yang melemahkan imparialitasnya.

Berdasarkan tiga lapis uji adaptasi tersebut, preskripsi kebijakan untuk merekonstruksi tata kelola keuangan peradilan dapat dirumuskan dalam tiga keluaran strategis. Pertama, aspek yang relatif dapat ditransplantasikan adalah mekanisme pengajuan anggaran peradilan secara langsung kepada DPR guna memutus *executive encroachment* sebagaimana logika desain di Amerika Serikat, serta penguatan jaminan pemulihan konstitusional berupa perlindungan dari pemotongan alokasi anggaran secara sepihak oleh

27 Muh Ridha Hakim, “Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi/Interpretation of Judicial Power Independence in Constitutional Court Decisions,” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 279–96, <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.279-296>.

28 Indra Indra, Jamaludin Iskak, and Akhsanul Khaq, “Enhancing the Role of the Audit Board of the Republic of Indonesia in Fraud Detection,” *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara* 8, no. 2 SE-Articles (December 28, 2022): 131–43, <https://doi.org/10.28986/jtaken.v8i2.935>.

29 Butarbutar, “Sistem Peradilan Satu Atap Dan Perwujudan Negara Hukum RI Menurut UU No. 4 Tahun 2004.”

30 Ilyas and Sinaga, “The Urgency of Budget Independence for the Constitutional Court in Strengthening the Independence of the Judiciary.”

31 Chandranegara, Bakhri, and Ali, “Judicial Reform and Democratic Consolidation in Indonesia”; Avany Mahmudah, Radian Salman, and Mohammad Syaiful Aris, “The Constitutionally of the DPR’s Supervisory Function Over Constitutional Court Justice and Independent Institution,” *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 2 (2025): 109–34, <https://doi.org/10.24239/qaumiyyah.v6i2.250>; Ukachukwu and Vande, “The Effect of Legislative Autonomy on the Performance of Nigeria’s 9th Senate.”

pemerintah yang merefleksikan praktik perlindungan institusional di Filipina.³² Kedua, aspek yang harus dikalibrasi adalah mekanisme alokasi berbasis formula seperti workload-based funding model Belanda; dalam konteks Indonesia, formula tersebut perlu diterjemahkan menjadi standar kebutuhan biaya penanganan perkara yang ditetapkan secara otonom oleh Mahkamah Agung, sehingga perdebatan politis yang tak terukur di Banggar DPR dapat ditekan melalui parameter teknokratis yang dapat diaudit.³³ Ketiga, aspek yang tidak kompatibel adalah praktik lobi politik anggaran yang bebas dan tidak terbatas (*unrestricted political lobbying*) oleh pimpinan peradilan kepada politisi parlemen, karena bertentangan dengan etika imparsialitas hakim dan membuka risiko penjeratan yudikatif ke dalam pusaran korupsi politik transaksional, baik melalui konflik kepentingan maupun ketergantungan institusional yang terselubung.³⁴ Dengan demikian, desain adaptasi yang fit bagi Indonesia bukanlah menyalin model asing secara mentah, melainkan membangun arsitektur penganggaran yang memutus intervensi eksekutif sambil memasang pagar pengaman yang kuat terhadap politisasi legislatif.

B.4 Rekonstruksi Mekanisme Penganggaran

Merespons kebuntuan struktural di atas, diskursus hukum tata negara harus diarahkan pada momentum koreksi (*corrective action*) melalui pendekatan preskriptif terhadap tata kelola penyusunan dan pengesahan anggaran. Bahwa pada rezim Undang-Undang Perbendaharaan Negara perlu dirombak arsitektur penganggaran yudikatif secara paripurna. Formulasi korektif ini mensyaratkan pengalihan mutlak mekanisme pengusulan hingga pembahasan anggaran lembaga peradilan secara langsung kepada otoritas legislatif (DPR). Pada saat yang bersamaan, putusan tersebut harus mendiskualifikasi pemerintah (eksekutif) secara hukum dari segala wewenang untuk mengevaluasi urgensi, kelayakan, maupun substansi rencana strategis kegiatan kekuasaan kehakiman.

Secara normatif, landasan rekonstruksi ini berakar pada inkompatibilitas antara Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dengan jaminan independensi dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Subordinasi pengesahan anggaran oleh menteri harus dianulir dengan menyejajarkan yudikatif pada forum *checks and balances* yang setara antar-cabang kekuasaan negara (*co-equal branches*). Sebagai preseden konstitusional, desain kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang termaktub dalam Pasal 23E UUD 1945 membuktikan bahwa mekanisme pengajuan anggaran secara *by-pass* langsung ke DPR sangat dimungkinkan bagi lembaga negara yang menuntut tingkat independensi absolut. Pendekatan desain serupa merupakan alat bukti yang sah bahwa lembaga pemegang otoritas keadilan tertinggi wajib memiliki jalur perundingan fiskalnya sendiri di parlemen.

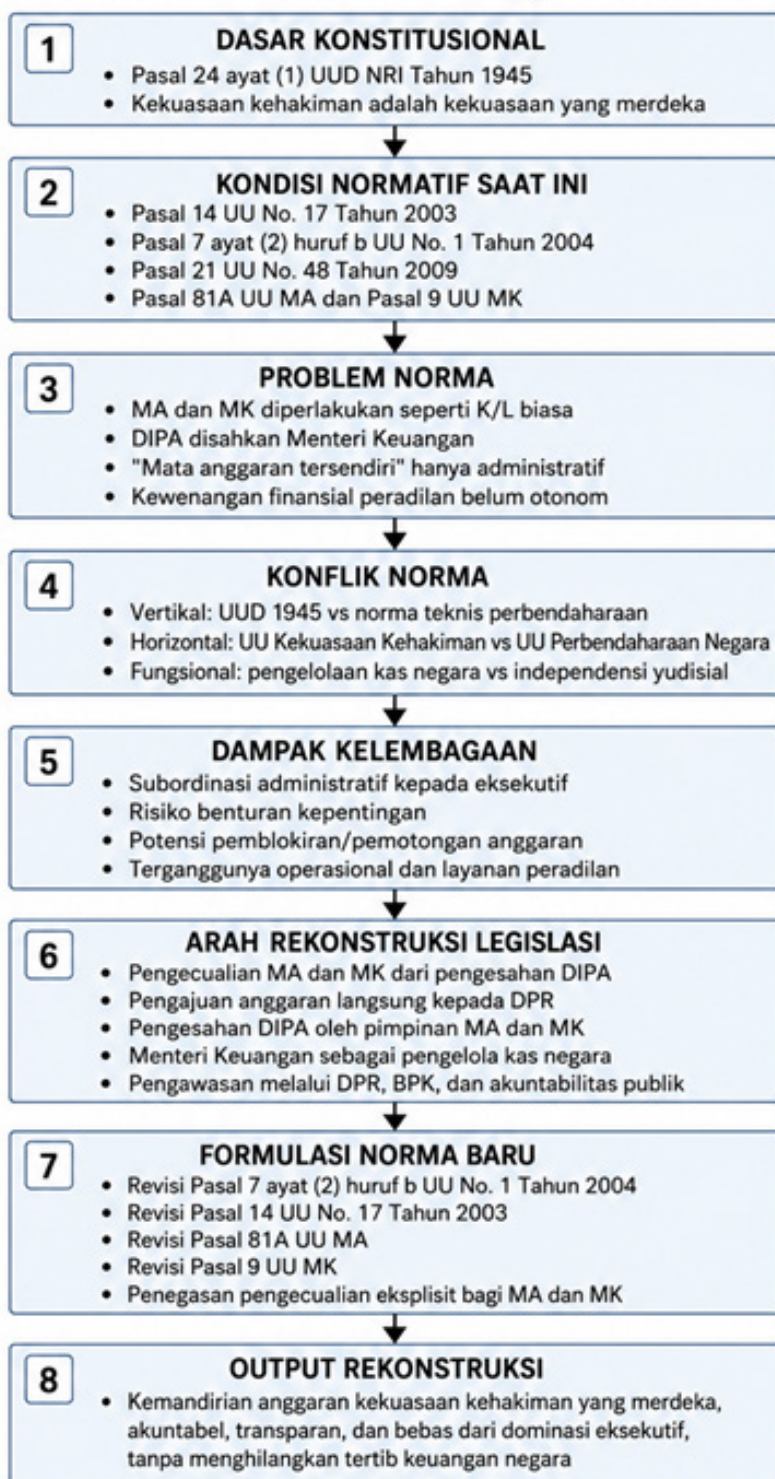
Untuk memperjelas alur rekonstruksi yang ditawarkan, ragaan berikut memetakan hubungan antara dasar konstitusional, kondisi normatif saat ini, problem norma, konflik norma, dampak kelembagaan, arah rekonstruksi legislasi, formulasi norma baru, dan output yang hendak dicapai. Ragaan ini menegaskan bahwa perubahan mekanisme penganggaran peradilan tidak dimaksudkan untuk menghapus akuntabilitas keuangan negara, melainkan untuk memindahkan titik kontrol dari dominasi eksekutif menuju pertanggungjawaban konstitusional.

32 Carpenter, "Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation"; Viapiana, "Funding the Judiciary: How Budgeting Systems Shape Justice: The Impact of Budget Practices on Allocative Efficiency, Organisational Development, and Judicial Values."

33 Ilyas and Sinaga, "The Urgency of Budget Independence for the Constitutional Court in Strengthening the Independence of the Judiciary"; Suparto, "The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary."

34 Josiane Fahed-Sreih, "Corruption and New Insights in Lebanon," in *Corruption-New Insights* (IntechOpen, 2023), <https://doi.org/10.5772/intechopen.111903>; Maulana Hasanudin, "The Role of Judges in Dealing with Community Development," *Walisongo Law Review (Walrev)* 2, no. 2 (2020): 195–220, <https://doi.org/10.21580/walrev.2020.2.2.6597>.

Ragaan 1. Rekonstruksi Kemandirian Anggaran Kekuasaan Kehakiman



Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, UU No. 48 Tahun 2009, UU Mahkamah Agung, dan UU Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ragaan tersebut, rekonstruksi kemandirian anggaran kekuasaan kehakiman harus dilakukan secara bertahap melalui sinkronisasi norma. Titik awalnya adalah pengakuan bahwa Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya menjamin independensi hakim dalam memutus perkara, tetapi juga menuntut adanya otonomi kelembagaan dan kemandirian anggaran. Oleh karena itu, norma teknis perbendaharaan negara yang masih menempatkan MA dan MK dalam skema pengesahan DIPA

oleh Menteri Keuangan perlu direformulasi agar tidak menimbulkan subordinasi administratif terhadap lembaga peradilan

Lebih lanjut, rekonstruksi tata kelola ini menuntut pendelegasian otoritas pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) secara eksklusif kepada pimpinan lembaga peradilan. Dalam kerangka putusan bersyarat tersebut, kewenangan penerbitan dan pemblokiran dokumen operasional tidak lagi berada di tangan kementerian, melainkan dieksekusi secara otonom oleh Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi. Pengalihan instrumen administratif ini sejalan dengan desain *Council for the Judiciary* di yurisdiksi mapan, di mana pimpinan yudisial, bukan pejabat eksekutif, yang memegang kendali penuh atas distribusi maupun penyesuaian (revisi) sumber daya pengadilan sebagai manifestasi kedaulatan institusional yang utuh.³⁵

Sebagai konsekuensi logis dari desain otonom tersebut, peran Menteri Keuangan harus direposisi dan direduksi secara fundamental. Ketentuan hukum keuangan negara harus ditafsirkan agar Menteri Keuangan dibatasi kapasitasnya sekadar sebagai fasilitator kas negara (*Chief Financial Officer/CFO*) yang bertugas mengeksekusi tata kelola pencairan tunai (*cash management*). Keterlibatan pemerintah secara ketat hanya dibenarkan pada ranah sinkronisasi ketersediaan ruang fiskal makro negara di Badan Anggaran DPR. Menghilangkan hak veto administratif menteri keuangan atas pagu anggaran yudikatif merupakan desain esensial untuk memotong rantai tekanan halus (*subtle pressure*) dan membersihkan peradilan dari benturan kepentingan pemerintah selaku pihak yang paling sering berperkara di pengadilan.³⁶

Evaluasi kritis terhadap rezim penganggaran saat ini menyingkap adanya asimetri kekuasaan yang sangat persisten, di mana eksekutif mengeksploitasi dominasi fiskalnya atas jalur napas yudikatif. Kekosongan instrumen perlindungan konstitusional terhadap otonomi anggaran peradilan ini berimplikasi langsung pada terlanggarnya hak asasi masyarakat; ketika fasilitas persidangan terhambat oleh restriksi pencairan dana pemerintah, prinsip peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan mustahil diwujudkan, sehingga mencederai kepastian hukum. Pada akhirnya, asimetri ini secara sistematis merusak akuntabilitas kekuasaan kehakiman, karena institusi peradilan secara pragmatis dipaksa untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada kementerian penyedia anggaran demi kelangsungan operasional, alih-alih berakuntabilitas kepada publik dan konstitusi demi tegaknya keadilan yang bermartabat.³⁷

C. Penutup

Kemandirian anggaran kekuasaan kehakiman merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari jaminan konstitusional atas kemerdekaan peradilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kemerdekaan peradilan tidak cukup dipahami hanya sebagai kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, tetapi juga harus mencakup otonomi kelembagaan dan kedaulatan anggaran. Dalam konteks tersebut, keberadaan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menimbulkan problem normatif karena memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran lembaga peradilan. Konstruksi demikian menempatkan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam posisi administratif yang bergantung pada eksekutif, sehingga berpotensi mereduksi makna kemerdekaan kekuasaan kehakiman menjadi sekadar jaminan formal tanpa dukungan fiskal yang otonom.

35 Suparto, "The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary."

36 Chandranegara, Bakhri, and Ali, "Judicial Reform and Democratic Consolidation in Indonesia."

37 Hakim, "Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi/Interpretation of Judicial Power Independence in Constitutional Court Decisions."

Temuan utama penelitian ini menegaskan bahwa terdapat disharmoni antara norma konstitusional, norma kekuasaan kehakiman, dan norma perbendaharaan negara. Frasa “mata anggaran tersendiri” dalam pengaturan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi belum memiliki daya operasional yang memadai karena masih dibatasi oleh mekanisme pengesahan DIPA melalui Menteri Keuangan. Akibatnya, kemandirian finansial lembaga peradilan belum sepenuhnya terwujud, sebab kewenangan penyusunan, penetapan, pengesahan, dan revisi anggaran masih berada dalam bayang-bayang otorisasi eksekutif. Kondisi ini tidak hanya menciptakan subordinasi administratif, tetapi juga membuka ruang konflik kepentingan, terutama ketika pemerintah sebagai bagian dari cabang eksekutif menjadi pihak atau pemangku kepentingan dalam perkara yang diperiksa oleh lembaga peradilan. Dengan demikian, problem kemandirian anggaran bukan sekadar persoalan teknis perbendaharaan, melainkan persoalan konstitusional yang berkaitan langsung dengan prinsip pemisahan kekuasaan, *checks and balances*, dan jaminan peradilan yang independen.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, rekonstruksi legislasi perlu diarahkan pada pemberian pengecualian konstitusional bagi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam mekanisme pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran. Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 perlu direvisi agar kewenangan Menteri Keuangan untuk mengesahkan DIPA tidak diberlakukan terhadap lembaga pemegang kekuasaan kehakiman. Pengesahan DIPA Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi seharusnya dilakukan secara otonom oleh pimpinan masing-masing lembaga, sedangkan Menteri Keuangan tetap berperan dalam fungsi pengelolaan kas negara, sinkronisasi fiskal makro, dan konsolidasi laporan keuangan negara. Dengan model demikian, Menteri Keuangan tidak lagi berperan sebagai penilai substansi, urgensi, atau prioritas program peradilan, melainkan sebagai pengelola fiskal yang memastikan tertib administrasi dan ketersediaan kas negara.

Penelitian ini juga merekomendasikan agar pengajuan anggaran Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dilakukan secara langsung kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam kerangka pembahasan APBN, dengan tetap memperhatikan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kemampuan keuangan negara. Model ini tidak dimaksudkan untuk membebaskan lembaga peradilan dari mekanisme pengawasan keuangan, tetapi untuk menggeser mekanisme kontrol dari *executive approval* menuju *constitutional accountability*. Dengan demikian, pengawasan terhadap anggaran peradilan tetap dapat dilakukan melalui DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, dan mekanisme pertanggungjawaban publik, tanpa menempatkan lembaga peradilan dalam ketergantungan administratif kepada eksekutif. Rekonstruksi ini diperlukan agar prinsip “kekuasaan kehakiman yang merdeka” tidak berhenti sebagai norma deklaratif, melainkan bekerja secara nyata dalam desain kelembagaan dan pengelolaan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Butarbutar, Elisabeth Nurhaini. "Sistem Peradilan Satu Atap Dan Perwujudan Negara Hukum RI Menurut UU No. 4 Tahun 2004." *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): 188–200. <https://doi.org/10.22146/jmh.16214>.
- Carpenter, Daniel P. "Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation." *American Political Science Review* 90, no. 2 (1996): 283–302. <https://doi.org/10.2307/2082885>.
- Chandranegara, Ibnu Sina, Syaiful Bakhri, and Muhammad Ali. "Judicial Reform and Democratic Consolidation in Indonesia." *Jurnal Cita Hukum* 7, no. 3 (2019): 383–404. <https://doi.org/10.15408/jch.v7i3.12228>.
- Chaves, Leandra Vilela Rodrigues, Marcos de Moraes Sousa, Woska Pires da Costa, Jéssica Tragueto, Flávio Manoel Coelho Borges Cardoso, and Miguel de Matos-Torres. "Best Practices of Judicial Governance: A Scoping Review Protocol." *PLoS One* 20, no. 8 (2025): e0329904. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0329904>.
- Fahed-Sreih, Josiane. "Corruption and New Insights in Lebanon." In *Corruption-New Insights*. IntechOpen, 2023. <https://doi.org/10.5772/intechopen.111903>.
- Hakim, Muh Ridha. "Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi/ Interpretation of Judicial Power Independence in Constitutional Court Decisions." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 7, no. 2 (2018): 279–96. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.279-296>.
- Hambali, Azwad Rachmat. "Kemerdekaan Hakim Dan Kemandirian Kekuasaan Kehakima Dalam Konsep Negara Hukum." *Kalabbirang Law Journal* 3, no. 1 (2021): 47–57. <https://doi.org/10.35877/454ri.kalabbirang278>.
- Hasanudin, Maulana. "The Role of Judges in Dealing with Community Development." *Walisongo Law Review (Walrev)* 2, no. 2 (2020): 195–220. <https://doi.org/10.21580/walrev.2020.2.2.6597>.
- Ilyas, Adam, and Paulus Rudy Calvin Sinaga. "The Urgency of Budget Independence for the Constitutional Court in Strengthening the Independence of the Judiciary." *Indonesian Journal of Administrative Law and Local Government* 1, no. 01 (2024). <https://doi.org/10.26740/ijalgov.v1i01.35850>.
- Indra, Indra, Jamaludin Iskak, and Akhsanul Khaq. "Enhancing the Role of the Audit Board of the Republic of Indonesia in Fraud Detection." *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara* 8, no. 2 SE-Articles (December 28, 2022): 131–43. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v8i2.935>.
- Karataş, Adnan. "Analysis of Institutional Independence and Autonomy of Regulatory and Supervisory Agencies in the Context of the Presidential Government System." *Kırıkkale Hukuk Mecmuası* 5, no. 2 (2025): 845–72. <https://doi.org/https://doi.org/10.59909/khm.05.02.014>.
- Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2026. *Laporan Tahunan Kepaniteraan Mahkamah Agung Tahun 2025*. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Mahmudah, Avany, Radian Salman, and Mohammad Syaiful Aris. "The Constitutionally of the DPR's Supervisory Function Over Constitutional Court Justice and Independent Institution." *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 2 (2025): 109–34. <https://doi.org/10.24239/qaumiyyah.v6i2.250>.
- Matondang, Yogi Michael, and Rizka Amila. "Penerapan Fungsi Anggaran Dalam Optimalisasi Anggaran Subsidi Pupuk Tahun 2023." *JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK* 7, no. 1 (2023): 43–58. <https://doi.org/10.31092/jmkip.v7i1.2152>.

- Mulya, Fath Putra. 2025. "MA Setuju Anggaran Lembaga Peradilan Diajukan Secara Mandiri." *ANTARA News*. <https://www.antaranews.com/berita/5295226/ma-setuju-anggaran-lembaga-peradilan-diajukan-secara-mandiri>. diakses 5 Juni 2026.
- Rumadan, Ismail. "Problematika Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check and Balances System)." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2014): 243–52. <https://doi.org/10.25216/jhp.3.3.2014.243-252>.
- Sampara, Said. "Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung Dalam Penyelenggaraan Peradilan Yang Imparsial." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 20, no. 1 (2017): 18–28. <https://doi.org/10.33096/aijih.v19i1.4>.
- Sasmito, Joko. "Mewujudkan Kemandirian Hakim Untuk Menegakkan Hukum Dan Keadilan Dalam Lingkungan Peradilan Militer." *PERSPEKTIF: Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan* 20, no. 1 (2015): 10–19. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v20i1.138>.
- Sousa, Alfredo de. "Les Relations Avec Les Pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire." *Revue Française d'administration Publique* 90, no. 1 (1999): 241–48. <https://doi.org/10.3406/rfap.1999.3289>.
- Suparto, Suparto. "The Comparison Between the Judicial Commission of the Republic of Indonesia and the Netherlands Council for the Judiciary." *UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 01 (2019): 40–52. <https://doi.org/10.25134/unifikasi.v6i1.1527>.
- Supraptiningsih, Umi. "Peradilan Satu Atap Sebagai Perwujudan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka." *AL-IHKAM: Jurnal Hukum & Pranata Sosial* 2, no. 2 (2007): 291–310. <https://doi.org/10.19105/al-lhkam.v2i2.2627>.
- Ukachukwu, Chidiebere Godwin, and Philip Terzungwe Vande. "The Effect of Legislative Autonomy on the Performance of Nigeria's 9th Senate." *AKSU Journal of Management Sciences (AKSUJOMAS)* 10, no. 3 (2025): 213–27. <https://doi.org/10.61090/aksujomas.10318>.
- Viapiana, Federica. "Funding the Judiciary: How Budgeting Systems Shape Justice: The Impact of Budget Practices on Allocative Efficiency, Organisational Development, and Judicial Values." Utrecht University, 2023. <https://doi.org/10.33540/2052>.

Politik Hukum Perlindungan WNI *Undocumented* dalam Sistem Keimigrasian Indonesia

Ibnu Ismoyo

Universitas Gadjah Mada, Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan

Email: ibnuismoyo1974@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: 30/03/2026, direvisi: 12/06/2026, disetujui: 17/06/2026

ABSTRACT

Since the formation of the Merah Putih Cabinet in 2024, the immigration and citizenship functions no longer reside within a single ministry but have been divided between two separate ministries. This division leaves a fundamental problem in the protection of undocumented Indonesian citizens abroad, particularly the risk of losing citizenship under Article 23(i) of Law No. 12 of 2006. This article describes the legal policy of protecting undocumented Indonesian citizens within Indonesia's immigration system and identifies the harmonization required, using the accreditation area of the Indonesian Mission in Jeddah as a case study. The study employs normative legal research through statutory, conceptual, and comparative approaches, supported by primary data from interviews with immigration officials at Indonesian Missions and official data from the Indonesian Mission in Jeddah, Kuala Lumpur, Singapore and Brunei Darussalam. The findings show that the Travel Document of the Republic of Indonesia serves as the principal instrument for protecting citizenship status, as affirmed by Article 24A of Law No. 63 of 2024. The institutional separation created by Presidential Regulations No. 155 and No. 157 of 2024 severs the link between document issuance and the affirmation of citizenship status, thereby weakening the protective mechanism mandated by law. The study recommends harmonizing legal policy at both the presidential-regulation and statutory levels so that the institutional design is realigned with the constitutional mandate to protect every citizen.

Keywords: legal policy; protection of citizens; immigration function; undocumented; loss of citizenship.

ABSTRAK

Sejak pembentukan Kabinet Merah Putih pada tahun 2024, fungsi keimigrasian dan fungsi kewarganegaraan tidak lagi berada dalam satu kementerian, melainkan terbelah ke dalam dua kementerian yang berbeda. Pembelahan ini menyisakan persoalan mendasar dalam perlindungan warga negara Indonesia (WNI) berstatus *undocumented* di luar negeri, khususnya menyangkut ancaman kehilangan kewarganegaraan menurut Pasal 23 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Artikel ini bertujuan mendeskripsikan politik hukum perlindungan WNI *undocumented* dalam sistem keimigrasian Indonesia dan menemukan titik harmonisasi yang diperlukan, dengan wilayah akreditasi Perwakilan Republik Indonesia di Jeddah sebagai studi kasus. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan, yang ditunjang data primer berupa wawancara dengan pejabat imigrasi pada Perwakilan RI serta data resmi KJRI Jeddah dan KBRI Kuala Lumpur, serta komparasi melengkapi di KBRI Singapura dan KBRI Brunei Darussalam. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Dokumen Perjalanan Republik Indonesia berfungsi sebagai instrumen utama perlindungan status kewarganegaraan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024. Keterpisahan kelembagaan yang lahir dari Peraturan Presiden Nomor 155 dan Nomor 157 Tahun 2024 justru memutuskan keterhubungan yang saling melengkapi antara fungsi penerbitan dokumen dan fungsi penegakan status kewarganegaraan, sehingga melemahkan mekanisme perlindungan yang diamanatkan undang-undang. Penelitian merekomendasikan harmonisasi politik hukum, baik pada tataran peraturan presiden maupun undang-undang, agar desain kelembagaan kembali selaras dengan mandat konstitusional perlindungan setiap warga negara.

Kata Kunci: politik hukum; perlindungan WNI; fungsi keimigrasian; undocumented; kehilangan kewarganegaraan.

A. Pendahuluan

Pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menetapkan kewajiban Perwakilan Republik Indonesia untuk memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional. Kewajiban ini secara normatif bersifat absolut dan tidak membedakan status hukum WNI di negara setempat. Namun demikian, pelaksanaannya

menghadapi tantangan ketika berhadapan dengan WNI yang berada dalam status *undocumented person* maupun *illegal stay* di luar negeri.

Dalam konteks keimigrasian, status *undocumented person* dan *illegal stay* merupakan dua status yang secara konseptual berbeda namun dalam praktiknya saling berkaitan erat. *Undocumented person* merujuk pada kondisi WNI yang sama sekali tidak memiliki dokumen perjalanan atau paspor yang sah dan masih berlaku, sehingga tidak dapat memperoleh izin tinggal, berdomisili, maupun menjalankan kegiatan secara legal di negara setempat. Adapun *illegal stay* merujuk pada kondisi WNI yang meskipun memiliki dokumen perjalanan yang sah, telah melampaui batas izin tinggal yang diizinkan karena tidak memperpanjang atau memperbaruinya, atau karena sebab lain yang menyebabkan gugurnya izin tinggal tersebut berdasarkan ketentuan hukum negara tempat tinggal. Kedua status ini tidak bersifat dikotomis: seseorang yang berstatus *undocumented* secara inheren juga berada dalam kondisi *illegal stay*, karena tanpa dokumen perjalanan yang sah, pembaruan izin tinggal menjadi tidak mungkin dilakukan. Persoalan ini tidak terbatas pada individu yang bersangkutan, tetapi meluas secara lintas generasi kepada anak-anak yang lahir di luar negeri dari orang tua berstatus *undocumented* atau *illegal stay*, yang sejak lahir menghadapi ketidakpastian hukum atas status kewarganegaraannya. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi memutus hubungan hukum antara WNI dengan negaranya, termasuk hak untuk mendapatkan perlindungan dari Republik Indonesia.

Ancaman kehilangan kewarganegaraan ini memiliki landasan normatif yang tegas. Pasal 23 huruf i UU No. 12 Tahun 2006 mengatur bahwa WNI kehilangan kewarganegaraannya apabila memenuhi dua unsur kumulatif: pertama, bertempat tinggal di luar wilayah Indonesia selama lima tahun atau lebih secara terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah, dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi WNI sebelum jangka waktu tersebut berakhir; kedua, setiap lima tahun berikutnya tidak mengajukan pernyataan serupa kepada Perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggalnya, padahal Perwakilan RI tersebut telah memberitahukan secara tertulis, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan. Terpenuhi kedua unsur ini mensyaratkan peran aktif fungsi Keimigrasian, sebagaimana ditegaskan dalam dua ketentuan: (1) Pasal 66 ayat (2) huruf a UU No. 6 Tahun 2011 yang mewajibkan pengawasan Keimigrasian terhadap WNI yang berada di luar wilayah Indonesia, termasuk mereka yang memohon dokumen perjalanan; dan (2) Pasal 24A UU No. 63 Tahun 2024 jo. Pasal 35 PP No. 31 Tahun 2013 yang menegaskan bahwa Dokumen Perjalanan Republik Indonesia adalah dokumen negara sekaligus bukti kewarganegaraan Indonesia. Dalam kerangka inilah Pasal 5 UU No. 6 Tahun 2011 menempatkan Pejabat Imigrasi dan/atau pejabat dinas luar negeri yang ditunjuk di setiap Perwakilan RI sebagai ujung tombak pelaksanaan fungsi pelayanan dan pengawasan Keimigrasian yang berorientasi pada perlindungan WNI, termasuk upaya pencegahan dan penanggulangan status *undocumented person* dan *illegal stay* di luar negeri, sesuai amanat perlindungan segenap bangsa Indonesia dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji aspek-aspek terkait persoalan ini. Dari sisi diplomasi dan perlindungan tenaga kerja, Arumsari (2019),¹ Prakoso (2020),² dan Pratiwi dkk. (2024)³ menunjukkan bahwa meskipun pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya diplomasi termasuk program amnesti dan repatriasi, kesenjangan perlindungan bagi TKI bermasalah masih signifikan dan membutuhkan

1 Arumsari, R. R. 2019. "Peran Pemerintah Republik Indonesia dalam Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Sektor Informal di Arab Saudi." *Global Political Studies Journal* 3, no. 1: 52–72.
2 Prakoso, M. P. 2020. "Indonesia's Diplomacy Efforts in Handling Cases of Indonesian Labor Overstayers in Saudi Arabia." *Dauliyah: Journal of Islamic and International Affairs* 5, no. 2. <https://doi.org/10.21111/dauliyah.v5i2.4648>.
3 Pratiwi, W. E., T. R. Simanjuntak, and R. O. C. Seba. 2024. "Analisis Peran KBRI Riyadh sesuai Konvensi Wina 1961 dalam Pemulangan WNI di Arab Saudi Pasca Covid-19 Tahun 2020–2022." *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 2, no. 1. <https://doi.org/10.57185/mutiara.v2i1.124>.

komitmen yang lebih terstruktur. Dari sisi hak asasi manusia, Rahayu dkk. (2024)⁴ menegaskan bahwa regulasi yang hanya memberikan perlindungan kepada pekerja migran yang diakui secara hukum mengandung eksklusivitas yang mengabaikan hak-hak fundamental pekerja migran tanpa dokumen. Adapun dari sisi peran konsuleran, Hayanda dan Azizah (2024)⁵ serta Salam dkk. (2024) menunjukkan pentingnya peran aktif perwakilan diplomatik dan kesadaran hukum dalam melindungi WNI di luar negeri. Namun, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji peran fungsi Keimigrasian sebagai instrumen perlindungan kewarganegaraan, khususnya dalam konteks dampak pemisahan kelembagaan antara fungsi Keimigrasian dan fungsi Kewarganegaraan yang kini berada di bawah kementerian yang berbeda sejak terbentuknya Kabinet Merah Putih tahun 2024.⁶

Berdasarkan *research gap* tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) mendeskripsikan hakikat kewajiban negara dalam memberikan perlindungan status kewarganegaraan bagi WNI *undocumented person* dan *illegal stay*; (2) menemukan peran fungsi Keimigrasian dalam penerbitan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia sebagai instrumen perlindungan kewarganegaraan di luar negeri dengan representasi wilayah akreditasi Perwakilan RI di Jeddah, dan data pembanding di Kuala Lumpur, Singapura, Brunei Darussalam; serta (3) mengevaluasi dampak keterpisahan kelembagaan fungsi Keimigrasian dan Kewarganegaraan terhadap efektivitas perlindungan WNI di luar negeri. Penelitian menggunakan metode kualitatif melalui tinjauan literatur, studi kasus, wawancara dengan pemangku kepentingan, dan analisis komparatif.

B. Pembahasan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan politik hukum sebagai kerangka analisis, yakni menelusuri arah dan tujuan pengaturan negara dalam melindungi status kewarganegaraan WNI *undocumented* di luar negeri. Pendekatan yang digunakan bersifat normatif melalui tiga jenis pendekatan yang saling melengkapi. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) menelaah koherensi antar norma, mulai dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024, hingga Peraturan Presiden Nomor 139, Nomor 155, dan Nomor 157 Tahun 2024 yang menata ulang kewenangan kementerian. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) membangun landasan teoritis dari konsep kewarganegaraan, *statelessness*, dan perlindungan konsuleran. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) menelaah pola penanganan WNI *undocumented* pada beberapa wilayah kerja Perwakilan RI dengan parameter yang ditetapkan secara konsisten, yaitu dasar hukum perlindungan konsuleran, kewenangan penerbitan dokumen perjalanan, mekanisme penanganan WNI tanpa izin tinggal, serta pola koordinasi antara fungsi keimigrasian dan fungsi administrasi kewarganegaraan.

Bahan hukum primer dan sekunder dilengkapi data primer lapangan berupa wawancara dengan narasumber yang memiliki otoritas langsung atas objek penelitian, antara lain Konsul Imigrasi pada Perwakilan RI Jeddah dan Pembantu Atase Imigrasi pada KBRI Kuala Lumpur, serta dukungan data

4 Rahayu, D., D. I. Supaat, and M. Yusuf. 2024. "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 2: 374–393. <https://doi.org/10.22219/ljih.v32i2.34993>.

5 Hayanda, F., and N. Azizah. 2024. "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao." *Journal of Political Issues* 6, no. 1: 59–71. <https://doi.org/10.33019/jpi.v6i1.247>.

6 Salam, S. N., D. Pasanda, and R. Raodiah. 2024. "Implikasi Hukum Imigrasi Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang Overstay di Jepang." *Sawerigading Law Journal* 19, no. 4; Peraturan Presiden Perpres No. 139/2024 jo. Perpres No. 155/2024 jo. Perpres No. 157/2024.

pembandingan di KBRI Singapura dan KBRI Brunei Darussalam. Validitas keterangan wawancara dijaga melalui kewenangan jabatan narasumber sebagai pelaksana langsung fungsi keimigrasian dan melalui triangulasi dengan dokumen resmi serta data statistik perwakilan, sehingga keterangan yang diperoleh dapat diverifikasi silang dan tidak berdiri sebagai pengalaman tunggal. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif dengan teknik deskriptif-analitis, yaitu menafsirkan norma lalu menghubungkannya dengan praktik penanganan di lapangan untuk menemukan letak persoalan sekaligus arah pembenahannya. Pemilihan Arab Saudi sebagai studi kasus berpijak pada empat pertimbangan: wilayah akreditasi Perwakilan RI Jeddah menampung konsentrasi WNI *undocumented* dan *illegal stay* terbesar, di antaranya 107.025 WNI berstatus *illegal stay* menurut data tahun 2023; perwakilan ini memenuhi kriteria Perwakilan Perlindungan Terpadu sebagaimana Pasal 14 Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018; karakteristik kegiatan umroh sepanjang tahun dan haji tiap tahunnya yang hanya ada di wilayah akreditasi KJRI Jeddah; dan kedalaman relasi historis serta keberulangan program amnesti menjadikannya representatif untuk menguji bekerjanya sistem keimigrasian Indonesia dalam melindungi warganya. Melengkapi data sejenis terepresentatif dari Perwakilan RI lainnya adalah KBRI Kuala Lumpur, KBRI Singapura dan KBRI Brunei Darussalam sebagai komparasi penanganan sistem keimigrasian.

Berdasarkan metode tersebut, pembahasan dalam penelitian ini disusun dalam empat sub-bagian yang berurutan secara logis. Sub-bagian B.1 memaparkan gambaran faktual kasus WNI *undocumented person* dan *illegal stay* di Arab Saudi sebagai dasar empiris penelitian. Sub-bagian B.2 menganalisis kerangka hukum dan mekanisme penanganan yang tersedia, dengan fokus pada fungsi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia sebagai instrumen perlindungan kewarganegaraan. Sub-bagian B.3 mengidentifikasi akar permasalahan struktural, yaitu keterpisahan kelembagaan antara fungsi Keimigrasian dan Kewarganegaraan, berikut dampaknya terhadap efektivitas perlindungan WNI. Sub-bagian B.4 menempatkan seluruh temuan tersebut dalam kerangka normatif yang lebih luas, yakni tinjauan perspektif Pancasila sebagai landasan ideologis dan yuridis kewajiban negara terhadap warganya.

B.1 Kasus WNI sebagai *Undocumented Persons* dan *Illegal Stay* di Arab Saudi

Penelitian ini dilakukan dalam konteks penanganan permasalahan WNI dengan status *undocumented person* dan *illegal stay* di Arab Saudi. Beberapa faktor yang menjadikan wilayah ini penting antara lain:

- 1) Hubungan historis antara Indonesia dan Arab Saudi, termasuk keberadaan komunitas keturunan Arab di Indonesia.⁷
- 2) Sejarah panjang ibadah haji masyarakat Indonesia, dengan catatan tertua berasal dari tahun 1350-an.
- 3) Tradisi belajar agama di Makkah dan Madinah yang telah berlangsung sejak masa sebelum perang kemerdekaan Indonesia.⁸
- 4) Keberadaan komunitas Indonesia yang menetap di Makkah, termasuk mereka yang telah menjadi warga negara Saudi dengan nama keluarga yang mencerminkan asal Indonesia (*Al Jawy, Al Madury, Al Banjary, Al Falembani, Al Minangkabo, Al Bantani*).⁹
- 5) Arab Saudi sebagai tujuan utama pengiriman tenaga kerja Indonesia (TKI) sejak tahun 1980-an.¹⁰

7 Vlekke, B. H. M. 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

8 Wawancara Peneliti, 2019.

9 Wawancara Peneliti, 2019.

10 Agustin, P. L., and A. Trilaksana. 2019. "Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi Tahun 1975–1986." *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah* 7, no. 3.

- 6) Tingginya jumlah warga negara Indonesia yang melaksanakan ibadah umrah di Makkah dan Madinah setiap tahunnya¹¹
- 7) Perwakilan RI Jeddah merupakan salah satu perwakilan tertua Indonesia di luar negeri, dengan catatan penerbitan paspor RI sejak tahun 1950-1951.¹²

Berdasarkan data terakhir yang dirilis oleh Perwakilan RI Jeddah pada tahun 2023, jumlah WNI di wilayah akreditasi Perwakilan RI Jeddah tercatat sebanyak 581.170 orang. Dari jumlah tersebut, 361.447 orang merupakan WNI dengan izin tinggal sah (*Iqama*). Selain itu, terdapat 21.811 orang WNI dengan visa kunjungan/ziarah yang masih tinggal di Arab Saudi dan belum kembali ke Indonesia, serta 28.744 orang yang berstatus *overstay*. Sebagai catatan, total kedatangan WNI dengan visa ziarah mencapai 610.960 orang, di mana 560.405 orang di antaranya telah kembali ke Indonesia.

WNI yang masuk dengan visa umrah, sebanyak 53.458 orang masih tinggal dan belum kembali ke Indonesia, sementara 107.025 orang berstatus *illegal stay*. Total kedatangan WNI dengan visa umrah adalah 8.619.837 orang, dengan 8.459.354 orang di antaranya telah kembali ke Indonesia. Selain itu, terdapat 31.023 WNI yang dideportasi dan 24.685 WNI sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang melarikan diri dari pekerjaan atau majikan mereka.

Permasalahan panjang dari sisi keimigrasian yang mendominasi penduduk warga negara Indonesia di negara Arab Saudi dan sebagian besar negara Timur Tengah adalah berkaitan dengan WNI dalam status legal dan ilegal. Sumber data periode tahun 2006 s.d. 2016 mengenai WNI yang terdeportasi Pemerintah Arab Saudi melalui Tarhil Sumayshi menggambarkan penanganannya sejak lampau oleh Perwakilan Republik Indonesia Jeddah:

Gambar 1 Jumlah WNI yang Terdeportasi oleh Pemerintah Arab Saudi



Sumber: (Wawancara Peneliti, 2025).

Selanjutnya dalam periode 2017-2018 terdeportasi WNI dari Arab Saudi di wilayah Perwakilan Republik Indonesia Jeddah menggambarkan sumber permasalahan WNI terdeportasi.

11 Kompas.com. 2024. "Rekor Jumlah Jemaah Umrah dari Luar Arab Saudi Sebanyak 13,55 Juta Orang." 10 Januari. <https://www.kompas.com/tren/read/2024/01/10/203000165/rekor-jumlah-jemaah-umrah-dari-luar-arab-saudi-sebanyak-13-55-juta-orang>, diakses 25 Desember 2025.

12 Bidang Imigrasi Perwakilan RI Jeddah, (2024).

Tabel 1 Kategori WNI Terdeportasi Tahun 2017-2018

No.	Tahun	Eks-Tahanan Imigrasi/ Deportasi Tarhil/Rumah Detensi Imigrasi			Eks-Penjara	Jumlah
		Umrah	Kerja	Ziarah		
1	2017	2707	2264	45	62	5078
2	2018	4001	4425	130	61	6719

Sumber: (Wawancara Peneliti, 2025).

Tabel 2 WNI Terdeportasi Tahun 2023-2025

No.	Tahun	Eks-Tahanan Imigrasi/Deportasi Tarhil/Rumah Detensi Imigrasi			Pengikut (Anak-anak)	Jumlah
		Umrah	Kerja	Ziarah		
1	2023	752	7151	547	657	9107
2	2024	501	5631	649	757	7538
3	2025	435	4910	1464	850	7659
	Total	1688	17692	2660	2264	24304

Sumber: (Wawancara Peneliti, 2025).

Tabel diatas secara mendasar menggambarkan sumber permasalahan WNI di wilayah akreditasi Perwakilan RI Jeddah adalah berasal dari WNI yang melakukan aktivitas kegiatan sebagai TKI, umrah dan kunjungan (ziarah). Pemetaan pelanggaran Keimigrasian WNI yang dideportasi ini meliputi:

- 1) pelanggaran Keimigrasian atas kegiatan yang tidak sesuai dengan visa dan izin tinggal awal;
- 2) memiliki dokumen perjalanan yang sah dan berlaku namun tidak memiliki izin tinggal yang sah dan berlaku (*illegal stay* atau *overstayer*);
- 3) tidak memiliki dokumen perjalanan yang sah dan berlaku dan tidak memiliki izin tinggal yang sah dan berlaku (*undocumented person* dan *illegal stay/overstayer*),

Keberlanjutan permasalahan terkait perlindungan WNI berujung pada ketiadaan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI) yang masih sah dan berlaku, tidak mempunyai Izin Tinggal (*Iqama*) yang diakibatkan tidak adanya DPRI atau habisnya masa berlaku DPRI tersebut, atau kabur (*hurub*) dari majikan lama tanpa dokumen apapun. Selain itu persoalan penjaminan seperti tidak adanya majikan (*Kafil*) yang sah ataukah kesulitan mendapatkan *Kafil* baru setelah berakhirnya kontrak kerja dengan majikan lama, juga menjadi warna penyebab WNI tenaga kerja menjadi *illegal stayer* atau *overstay*, dan dalam jangka panjang lebih mengarah pada *undocumented person*. Termasuk dalam hal ini adalah WNI obyek pendeportasian setelah menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan berwenang di Arab Saudi dan berkekuatan hukum tetap oleh karena kasus hukum umum lainnya yang dilakukannya seperti pencurian, pembunuhan, dan lainnya.¹³

Tentunya ini menjadikan atensi kepada Pejabat Imigrasi dan/atau Pejabat Dinas Luar Negeri mengemban fungsi pelayanan dan perlindungan WNI di luar negeri untuk memberikan perlindungan status tetap berkewarganegaraan Republik Indonesia di wilayah akreditasi Perwakilan Republik Indonesia Jeddah baik bagi yang berupaya melakukan pembaruan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia untuk

¹³ Majid, M. K. 2014. "Upaya Pemerintah Indonesia dalam Menangani Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Overstayers di Arab Saudi Tahun 2011." Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIN Jakarta.

perolehan status izin tinggal untuk tetap legal maupun yang status *undocumented* dan *illegal stay* yang dari aspek Keimigrasian tidak dapat terhindarkan atau telah terjadi dan perlu mendapatkan penanganan dari aspek penegakan hukum yang tetap mengindahkan dan memberikan atensi perlindungan untuk tetap berkewarganegaraan Republik Indonesia, dan menghindarkan dari status tanpa kewarganegaraan.

B.2 Penanganan *Undocumented Persons* dan *Illegal Stay* di Arab Saudi

Kewarganegaraan sangat berkaitan erat dengan Keimigrasian. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mendefinisikan Keimigrasian sebagai hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Penekanan "*hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia*" menggambarkan adanya pergerakan manusia bersifat lintas negara termasuk WNI. Untuk itu perlunya perlindungan Keimigrasian bagi setiap WNI yang akan melakukan perjalanan keluar dan atau masuk kembali ke wilayah Indonesia. Perlindungan itu adalah adanya pengaturan keharusan setiap WNI untuk keluar wilayah Indonesia memiliki dokumen perjalanan sebagaimana dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, bahwa "*setiap orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku*."

Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mendefinisikan Dokumen Perjalanan sebagai dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya. Fungsi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia ditegaskan dalam Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, sebagai dokumen negara yang menjadi bukti kewarganegaraan Indonesia.

Penegasan sebelumnya ditemukan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, yang menyatakan fungsi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia mencakup: 1) dokumen perjalanan antarnegara; 2) bukti identitas diri; dan 3) bukti kewarganegaraan Indonesia bagi pemegang Paspor di luar Wilayah Indonesia.

Fungsi ini menunjukkan peran Dokumen Perjalanan dalam memberikan perlindungan keimigrasian bagi setiap WNI yang melakukan perjalanan ke luar negeri dan memasuki negara lain, mencakup aspek perjalanan antarnegara, identitas, serta bukti kewarganegaraan. Sebagai dokumen negara, WNI wajib menjaga dokumen ini serta melakukan pembaruan secara teratur, baik saat berada di wilayah Indonesia maupun di luar negeri untuk tetap berkewarganegaraan RI atau sebagai WNI. Kehilangan Dokumen Perjalanan berpotensi menyebabkan WNI kehilangan bukti kewarganegaraannya. Kelalaian memperbarui dokumen tidak hanya menyebabkan WNI di luar negeri tidak memperoleh izin tinggal yang sah (*illegal stay*), dan dalam jangka panjang berstatus tanpa dokumen (*undocumented*) yang artinya tanpa bukti kewarganegaraan RI.

Jenis-jenis Dokumen Perjalanan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, yang mencakup:

- 1) Paspor Diplomatik: Diterbitkan untuk WNI yang melakukan perjalanan diplomatik (Pasal 25 UU No. 6 Tahun 2011).
- 2) Paspor Dinas: Diterbitkan untuk perjalanan dinas non-diplomatik (Pasal 25 UU No. 6 Tahun 2011).
- 3) Paspor Biasa: Diterbitkan bagi WNI untuk perjalanan pribadi, baik di dalam maupun di luar negeri (Pasal 49 dan Pasal 50 PP No. 31 Tahun 2013).

- 4) Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP): Diterbitkan dalam keadaan tertentu, seperti ketika Paspor Biasa tidak dapat diberikan. SPLP hanya berlaku untuk perjalanan kembali ke Indonesia (Pasal 27 ayat (1) dan (4) UU No. 6 Tahun 2011).

Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 menegaskan bahwa Dokumen Perjalanan merupakan dokumen negara yang menjadi bukti kewarganegaraan Indonesia. Dokumen yang dimaksud meliputi Paspor Diplomatik, Paspor Dinas, Paspor Biasa, dan SPLP. Penerbitan dokumen ini, baik di dalam negeri maupun melalui Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, memberikan perlindungan kewarganegaraan bagi pemegangnya.

Kelalaian menjaga atau memperbarui Dokumen Perjalanan, khususnya di luar negeri, dapat menimbulkan masalah serius, seperti status izin tinggal ilegal, *overstayer*, atau bahkan kehilangan kewarganegaraan berdasarkan Pasal 23 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Dalam jangka panjang, status tanpa dokumen (*undocumented*) meningkatkan risiko menjadi *stateless* atau tanpa kewarganegaraan. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia berperan vital dalam melindungi status kewarganegaraan dan identitas WNI, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Oleh karenanya pengelolaan dokumen ini harus dilakukan secara hati-hati dan konsisten, dengan memastikan bahwa fungsi keimigrasian terlaksana sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Warga Negara Indonesia Di Luar Negeri telah mengatur beberapa pokok substansi yang sangat berkaitan dengan perlindungan WNI di luar negeri yang salah satunya adalah upaya penanganan WNI *undocumented person* atau *illegal stay* untuk dalam status tetap berkewarganegaraan Republik Indonesia dengan berbagai kasus yang melatarbelakanginya. Pasal 8 huruf a dan huruf b Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 mengaturnya dalam bentuk perlindungan Kekonsuleran yang paling sedikit meliputi: a. melindungi kepentingan Negara dan WNI yang berada di Negara Setempat, dan b. mengeluarkan paspor atau surat perjalanan laksana paspor kepada WNI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peran perlindungan status berkewarganegaraan dilaksanakan melalui dua hal, yaitu pelayanan dan perlindungan. Pelayanan dilaksanakan di kantor Perwakilan Republik Indonesia Jeddah yang dilaksanakan secara reguler pada hari kerja (*work hour*), ataupun yang sifatnya jemput bola (*outreach*) ke daerah-daerah dalam wilayah akreditasi Perwakilan Republik Indonesia Jeddah yang lokasinya tersebar dan sangat jauh secara geografis, sebagai berikut:

- 1) Abha, yang berjarak ± 700 KM dari Jeddah;
- 2) Al Bahah, yang berjarak ± 600 KM dari Jeddah;
- 3) Al Namas, yang berjarak ± 900 KM dari Jeddah;
- 4) Bisha, yang berjarak ± 850 KM dari Jeddah;
- 5) Jizan, yang berjarak ± 850 KM dari Jeddah;
- 6) Khamis Musheit, yang berjarak ± 725 KM dari Jeddah;
- 7) Khunfudha, yang berjarak ± 650 KM dari Jeddah;
- 8) Madinah, yang berjarak 500 KM dari Jeddah;
- 9) Makkah, yang berjarak ± 75 KM dari Jeddah;
- 10) Najran, yang berjarak ± 800 KM dari Jeddah;
- 11) Rabigh, yang berjarak ± 300 KM dari Jeddah;
- 12) Tabuk, yang berjarak ± 1.100 KM dari Jeddah;

- 13) Taif, yang berjarak $\pm$ 200 KM dari Jeddah;
- 14) Yanbu, yang berjarak $\pm$ 400 KM dari Jeddah.

Pelayanan jemput bola (*outreach*) untuk layanan Paspor Biasa bagi WNI dilaksanakan di luar hari kerja (*work hour*) dan dalam keadaan tertentu yang sifatnya mendesak dan tidak dapat dihindari seperti WNI sakit, jemaah haji saat musim haji, dan keadaan tertentu lainnya.¹⁴

Adapun perlindungan status untuk tetap berkewarganegaraan Republik Indonesia dalam mekanisme perlindungan WNI sendiri di luar negeri sesuai amanah Pasal 19 huruf b Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999, bahwa Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional, dilaksanakan untuk menyelesaikan kasus WNI bermasalah yang terkait dengan:

- 1) penegakan hukum WNA pelanggar di Arab Saudi meliputi pendeportasian atau pemulangan WNI bermasalah kembali ke wilayah Indonesia seperti permasalahan Keimigrasian, ketenagakerjaan, hingga WNI yang telah menjalani pidana penjara sesuai putusan pengadilan negara setempat dan berkekuatan hukum tetap, dalam jenis dokumen Surat Perjalanan Laksana Paspor (Nurbaya & Zahidi, 2023).
- 2) program pemerintah tertentu seperti amnesti atau pemutihan WNI yang *overstayer*, *illegal stay*, dan tidak memiliki dokumen Paspor Biasa kembali oleh karena tidak diketahui keberadaannya kembali, berada di Kafil/majikan yang sulit dijangkau kembali, atau sebab lainnya, yang memungkinkan diberikan Paspor Biasa oleh Perwakilan Republik Indonesia Jeddah atas jaminan Pemerintah Arab Saudi dalam kerja sama dengan Pemerintah Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 mengatur bahwa Menteri dapat menetapkan status Perwakilan dan Lembaga/Badan tertentu sebagai Perwakilan Perlindungan Terpadu berdasarkan kriteria tertentu, meliputi jumlah WNI, jumlah total kasus yang melibatkan WNI dalam 3 (tiga) tahun terakhir, profil WNI, peraturan hukum negara setempat, jumlah WNI yang menghadapi ancaman hukuman berat, jumlah WNI yang menghadapi masalah keimigrasian, dan luas cakupan wilayah akreditasi atau wilayah kerja.

Atas hal ini Menteri Luar Negeri dapat menetapkan keputusan mengenai Perwakilan Republik Indonesia yang dinyatakan sebagai Perwakilan Perlindungan Terpadu yang secara spesifik sebagaimana dalam kriteria Pasal 14 Peraturan Menteri Luar Negeri, seperti di negara Malaysia dan Arab Saudi. Ada kemiripan pola penanganan kekonsuleran dalam upaya negara melalui Perwakilan Republik Indonesia untuk upaya penanganan WNI *undocumented person* atau *illegal stay* untuk dalam status tetap berkewarganegaraan Republik Indonesia dengan berbagai kasus yang melatarbelakanginya. Secara prosedural dan mekanisme sesuai regulasi negara Indonesia adalah sama, sedangkan hal yang membedakannya semata pada pendekatan kearifan lokal dalam penanganannya serta ketentuan negara setempat yang berlaku dan perlu diantisipasi. Dalam hal ini lokus adalah Jeddah, Saudi Arabia, yang secara mendasar mempunyai sistem penanganan keimigrasian yang sama dengan KBRI Kuala Lumpur, KBRI Singapura, dan KBRI Brunei Darussalam.

Salah satu program yang berhasil dilaksanakan adalah amnesti atau pemutihan WNI yang *overstayer*, tidak mempunyai izin tinggal atau *illegal stay*, dan tidak memiliki dokumen Paspor (*undocumented*) dengan nama program yang berbeda namun pendekatannya bisa dikatakan serupa karena bertujuan

14 Wawancara Peneliti, 2024

untuk menangani WNI bermasalah baik di negara Malaysia maupun negara Arab Saudi. Program terakhir yang dilaksanakan di Perwakilan Republik Indonesia di Malaysia adalah Pemulangan Pendatang Asing Tanpa Izin atau Program Rekalibrasi tenaga kerja 2.0 tahun 2023 dengan jumlah penerbitan paspor 76.777 bagi WNI *undocumented* bekerja sama dengan Imigresen Malaysia. Program sejenis di Malaysia ini dalam periodisasi tertentu akan berulang, termasuk reguler untuk penanganan WNI bermasalah.¹⁵

Tabel 3 Penerbitan Paspor 2023-2025 Berdasarkan Kategori Utama

Tahun	IC	Permit	RTK	Jumlah
2023	338	30.799	89.840	120.977
2024	624	33.490	19.915	54.029
2025	7336	28874	5	36.215

IC: Identity Card Malaysia

Permit: Izin Tinggal Malaysia

RTK: Rekalibrasi Tenaga Kerja (Pemutihan)

Tabel 4 Penerbitan SPLP di Depot Imigresen Malaysia dalam Rangka Pemulangan/Pendeportasian WNI: 2023-2025

Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Anak-Anak	Jumlah
2023	3404	1545	163	5112
2024	3328	1681	147	5156
2025	3871	1734	181	5786

Tabel 5 Penerbitan SPLP di Kantor KBRI Kuala Lumpur: 2023-2025

Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Anak-Anak	Jumlah
2023	9.173	12.142	2.926	24.241
2024	21.987	25.774	10.264	58.025
2025	15.263	17.981	5.442	38.686

Sumber: KBRI Kuala Lumpur dan Direktorat Teknologi Informasi Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, Juni 2026

Program sejenis di Malaysia juga terlaksana di Arab Saudi. Cukup menyita perhatian publik salah satunya adalah tingginya animo WNI dalam program Amnesti tahun 2013 yang sempat melebihi ekspektasi dan tidak terkendali dengan baik sehingga sempat terjadi insiden dibakarnya sisi gedung Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Jeddah. Program Amnesti berikutnya adalah tahun 2017, dan terakhir pada periode tahun 2021 s.d. tahun 2022 yang atas hasil upaya diplomasi Pemerintah Republik Indonesia dan Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi kepada pemerintah negara setempat untuk memutihkan izin tinggal (*Iqama*) WNI bermasalah, dapat diselesaikan penerbitan Paspor Biasa pada tahun 2021 sejumlah 16.947 dan Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk pemulangan/repatriasi sejumlah 3.456. Adapun untuk tahun 2022 diselesaikan penerbitan Paspor Biasa pada tahun 2022 sejumlah 25.236 dan Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk pemulangan sejumlah 7.436 yang penyerahannya secara simbolis dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly dan Ketua DPR RI Puan Maharani.¹⁶ Program di Perwakilan RI Jeddah dikenal dengan Program Pasporisasi, yang dalam periode 2022 s.d. Maret 2023:¹⁷

¹⁵ Wawancara dengan Teuku Bastari, Pembantu Atase Imigrasi KBRI Kuala Lumpur, 20 Desember 2024.

¹⁶ Wawancara dengan Misnal Ariyanto, Konsul Imigrasi Perwakilan RI Jeddah 2020-2024.

¹⁷ Laporan KJRI Jeddah dalam surat Konsul Imigrasi Nomor 1279/S/05/XII/2022 tanggal 15 Desember 2022, dan surat Nomor 212?S/05/LP/IV/2023 tanggal 2 April 2023 yang pokok hal keduanya terkait Laporan Pelaksanaan Penerbitan Paspor Bagi WNI Overstayer (WNIO) di KJRI Jeddah.

Tabel 6 Program Pasporisasi bagi WNI *Overstayer* oleh KJRI Jeddah Tahun 2022-2023

No.	Tahun	Janji Temu/ Pendaftar	Diterbitkan Paspor RI	Tidak Dapat Diterbitkan (Tidak/Belum Jelas Identitas WNI)	Tidak Hadir: permohonan ganda, tertangkap, atau terdeportasi terlebih dahulu
1	2022	17185	13034	3573	3637
2	2023 (s.d. Maret 2023)	4748	3005	197	1743
Total		21933	16039	3770	5380

Sumber: (Wawancara Peneliti, 2025).

Tidaksebatas Perwakilan Republik Indonesia konsuler yang melaksanakan tugas kekonsuleran dalam rangka perlindungan WNI di luar negeri sesuai Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dalam penanganan kasus *undocumented person*, *illegal stay/overstayer*, maupun masalah hukum lainnya yang diterbitkan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia berupa Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) sebagai penegasan status tetap sebagai WNI, namun juga perwakilan diplomatik.¹⁸ Komparasi data penerbitan SPLP disajikan untuk di KBRI Singapura yang fungsi penegasan status keimigrasian diampu oleh Atase Imigrasi, dan KBRI Brunei Darussalam yang fungsi penegasan status keimigrasian WNI diampu dan dijalankan oleh Pejabat Dinas Luar Negeri (PDLN) oleh karena belum adanya penugasan Atase Imigrasi, melalui tabel berikut:

Tabel 7 Penerbitan SPLP dalam Rangka Pemulangan/Pendeportasian di KBRI Singapura Periode Januari 2025 s.d. Mei 2026

Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
2025	57	78	135
2026	61	80	141
			276

Sumber: KBRI Singapura dan Direktorat Teknologi Informasi Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, Juni 2026

Tabel 8 Penerbitan SPLP dalam Rangka Pemulangan/Pendeportasian Penerbitan SPLP di KBRI Bandar Seri Begawan Periode Januari 2023 s.d. Mei 2026

Bulan	2023	2024	2025	2026	TOTAL
Januari	10	9	9	9	37
Februari	23	6	12	4	45
Maret	31	9	11	5	56
April	23	12	2	3	40
Mei	4	14	27	2	47
Juni	6	8	9	-	23
Juli	10	11	10	-	31
Agustus	14	16	8	-	38
September	14	9	13	-	36
Oktober	19	15	17	-	51

18 Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri: “Pemerintah Republik Indonesia melindungi kepentingan warga negara atau badan hukum Indonesia yang menghadapi permasalahan hukum dengan perwakilan negara asing di Indonesia.”

November	15	4	8	-	27
Desember	4	13	8	-	25
JUMLAH	173	126	134	23	456

Sumber: KBRI Brunei Darussalam dan Direktorat Teknologi Informasi Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, Juni 2026

B.3 Akar Permasalahan: Keterpisahan Fungsi Kewarganegaraan dan Keimigrasian

Penerbitan Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) merupakan instrumen utama perlindungan status kewarganegaraan WNI di luar negeri. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A UU No. 63 Tahun 2024 dan Pasal 35 PP No. 31 Tahun 2013, dokumen perjalanan bukan sekadar bukti identitas, melainkan bukti kewarganegaraan Republik Indonesia itu sendiri. Dengan demikian, setiap penerbitan atau pembaruan dokumen perjalanan di wilayah akreditasi Perwakilan RI Jeddah secara langsung berfungsi sebagai tindakan perlindungan status untuk tetap berkewarganegaraan RI atau sebagai WNI, termasuk bagi mereka yang berstatus *undocumented* atau *illegal stay*.

Secara filosofis, kerangka hukum yang mengatur Keimigrasian (UU No. 6 Tahun 2011), Hubungan Luar Negeri (UU No. 37 Tahun 1999), dan Kewarganegaraan (UU No. 12 Tahun 2006) sesungguhnya saling melengkapi dalam satu kesatuan hukum nasional. Ketiganya bertemu pada satu titik: kewajiban negara melindungi status berkewarganegaraan setiap WNI dimanapun mereka berada. Namun, kesatuan normatif ini tidak diikuti dengan kesatuan kelembagaan, dan di situlah akar permasalahannya.

Selama Keimigrasian dan Kewarganegaraan masih berada di bawah satu atap Kementerian Hukum dan HAM, ketegangan atau ketidakterpaduan kelembagaan ini sudah terjadi. Fungsi kewarganegaraan diemban oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (melalui Koordinator Kewarganegaraan pada Direktorat Tata Negara), sementara fungsi keimigrasian dijalankan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi (melalui Koordinator Status Keimigrasian pada Direktorat Izin Tinggal Keimigrasian). Pemisahan antar unit Eselon I ini berpotensi makin mengakibatkan ketidaksinkronan data dan lemahnya koordinasi administratif kewarganegaraan antar keduanya, sebagaimana tercermin dalam empat generasi regulasi organisasi kementerian sejak 2010 hingga 2024 yang tidak pernah menyatukan kedua fungsi tersebut.

Permasalahan ini semakin dalam pasca-pembentukan Kabinet Merah Putih di bawah Presiden Prabowo-Gibran. Melalui Perpres No. 139 Tahun 2024 sebagai tindak lanjut UU No. 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas UU Kementerian Negara, urusan kewarganegaraan diserahkan kepada Kementerian Hukum (Perpres No. 155 Tahun 2024), sedangkan urusan keimigrasian menjadi kewenangan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan (Perpres No. 157 Tahun 2024). Apa yang semula hanya pemisahan antar unit eselon I dalam satu kementerian kini telah berkembang menjadi pemisahan lintas kementerian, dengan konsekuensi koordinasi yang jauh lebih kompleks.

Dampak konkrit dari pemisahan ini paling terasa dalam penerapan Pasal 23 huruf i UU No. 12 Tahun 2006 tentang kehilangan kewarganegaraan. Klausul tersebut mensyaratkan dua kondisi kumulatif: (1) WNI yang telah tinggal di luar negeri lebih dari lima tahun secara terus-menerus dengan sengaja tidak menyatakan keinginan untuk tetap menjadi WNI; dan (2) Perwakilan RI telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan. Pernyataan Pemerintah yang mengingatkan bagi setiap WNI untuk memperhatikan klausul kehilangan kewarganegaraan RI dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tertuang dalam Paspor RI.¹⁹ Kedua syarat ini menuntut sinkronisasi aktif antara fungsi Keimigrasian, yang memiliki data perjalanan dan domisili WNI serta Dokumen Perjalanan RI, dan fungsi administrasi

19 Spesifikasi Teknis Paspor Biasa dalam Permenkumham No. 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor: Halaman 2 setelah halaman identitas Paspor Biasa.

kewarganegaraan yang berwenang memproses status tersebut. Ketika keduanya terpisah dalam dua kementerian yang berbeda, mekanisme notifikasi dan pencatatan administrasi tetap sebagai WNI atau penegasan status WNI, serta pengawasan keimigrasian WNI di luar wilayah Indonesia, yang disyaratkan undang-undang menjadi sulit terlaksana secara efektif, sehingga perlindungan yang seharusnya diberikan kepada WNI justru tidak dapat dioptimalkan. Selain itu juga tidak optimalnya aspek pelayanan publik yang baik dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (transparansi, kepentingan umum, kesamaan hak, profesional, terjangkau) serta tujuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat).

Akar persoalan yang telah diuraikan dapat dipetakan secara lebih sistematis dengan menelusuri titik-titik singgung antar regulasi yang semestinya bekerja sebagai satu kesatuan. Pemetaan ini penting justru karena persoalan perlindungan WNI *undocumented* tidak terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada ketidakselarasan antara norma yang tersebar dengan struktur kelembagaan yang menjalankannya. Tabel berikut menyusun titik singgung tersebut ke dalam empat dimensi, yaitu konflik norma, relasi kewenangan, problem implementasi, dan arah reformasi yang diperlukan untuk memperkuat politik hukum negara dalam melindungi warganya.

Tabel 9 Harmonisasi Regulasi Fungsi Keimigrasian dan Kewarganegaraan dalam Perlindungan WNI *Undocumented*

No.	Aspek dan Dasar Hukum	Konflik Norma	Relasi Kewenangan	Problem Implementasi	Usulan Reformasi
1	Kedudukan dokumen perjalanan sebagai bukti kewarganegaraan (Pasal 24A UU 63/2024 jo. Pasal 35 PP 31/2013; UU 12/2006)	Dokumen perjalanan diakui sebagai bukti kewarganegaraan dalam rezim keimigrasian, sementara penentuan dan penegasan status kewarganegaraan tunduk pada rezim UU 12/2006; bukti dan penetapan status terpisah secara normatif	Penerbitan dokumen pada Pejabat Imigrasi (Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan) administrasi penegasan status kewarganegaraan pada Ditjen AHU (Kementerian Hukum). Kewarganegaraan terkait dengan keimigrasian, namun tidak selalu	Pembaruan paspor di Perwakilan RI tidak serta merta tercatat sebagai pemeliharaan status WNI; basis data tidak terhubung, tidak adanya integrasi data, operasional, dan proses bisnis	Tegaskan dalam peraturan pelaksana bahwa penerbitan dan pembaruan dokumen perjalanan di Perwakilan RI sekaligus menjadi pegegasan kehendak tetap menjadi WNI; sinkronisasi peraturan, bangun basis data terintegrasi, serta operasional dan proses bisnis kewarganegaraan-keimigrasian terpadu

2	Mekanisme kehilangan kewarganegaraan (Pasal 23 huruf i UU 12/2006; Pasal 66 ayat (2) UU 6/2011)	Kewajiban notifikasi tertulis Perwakilan RI sebagai syarat kehilangan kewarganegaraan tidak ditautkan dengan fungsi pengawasan keimigrasian pemegang data perjalanan; muncul kekosongan penanggung jawab notifikasi pasca pemisahan	Data perjalanan dan domisili dalam lingkup fungsi keimigrasian; proses administrasi kehilangan dan penegasan status dalam lingkup fungsi kewarganegaraan yang tidak terjangkau AHU namun dapat dilaksanakan melalui fungsi pengawasan keimigrasian di luar wilayah Indonesia	Notifikasi tertulis lima tahunan nyaris tidak berjalan; WNI berisiko kehilangan kewarganegaraan akibat kegagalan administrasi, bukan kehendaknya	Penegasan Kembali mengingatkan kewajiban melapor di Perwakilan RI setiap 5 tahun di blangko. Paspor RI sesuai Pasal 23 huruf i UU 12/2006.. Tetapkan secara tegas instansi penanggung jawab notifikasi beserta SOP berbagi data; pertimbangkan penangguhan pemberlakuan klausul bagi WNI yang terbukti tidak pernah di notifikasi, optimalisasi fungsi
3	Pembagian urusan kementerian (Perpres 139/2024; Perpres 155/2024; Perpres 157/2024; UU 61/2024	Dua urusan yang secara substansi merupakan satu rantai dipisah kedua kementerian tanpa instrument koordinasi yang mengikat	Administrasi umum Kewarganegaraan pada Kementerian Hukum; keimigrasian pada Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan; keduanya setara dan tidak saling membawahkan	Koordinasi lintas kementerian menjadi kompleks; tidak tersedia layanan satu pintu di Perwakilan RI	Revisi terbatas (deregulasi) Perpres 155 dan 157 untuk mendelegasikan penegasan status WNI di luar negeri kepada Pejabat Imigrasi di Perwakilan RI, atau membentuk layanan terpadu satu pintu; perkuat melalui Peraturan Bersama Menteri
4	Tanggung jawab perlindungan dan konsuleran (Pasal 19 huruf b dan Pasal 14 Permenlu 5/2018)	Mandat perlindungan bersifat absolut dan terpusat pada Perwakilan RI, tetapi instrument pelaksanaannya tersebar pada kementerian lain; tiga kementerian terlibat untuk satu mandat	Tanggung jawab perlindungan pada Kementerian Luar Negeri; kendali dokumen perjalanan RI dan pengawasan keimigrasian di luar wilayah Indonesia pada Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan; kendali administrasi status kewarganegaraan pada Kementerian Hukum	Akuntabilitas kabur karena penanggung jawab tidak menguasai instrument kunci	Tegaskan Perwakilan RI sebagai simpul tunggal pelaksanaan dengan Pejabat Imigrasi dan pejabat dinas luar negeri sebagai pelaksana fungsi terintegrasi; selaraskan Permenlu 5/2018 dengan rezim keimigrasian terbaru

5	Harmonisasi tingkat undang-undang (UU 6/2011 jo. UU 63/2024; UU 12/2006)	Dua undang-undang mengatur objek yang bertaut tanpa klausul penghubung mengenai pihak yang menautkan penerbitan dokumen perjalanan RI dengan pemeliharaan status kewarganegaraan, serta proses pengawasan keimigrasian terhadap kehilangan kewarganegaraan di luar negeri	Alokasi kewenangan pada tingkat undang-undang tidak lagi sinkron dengan struktur kelembagaan pasca pemisahan	Deregulasi peraturan presiden tidak memadai karena sebagian akar bersumber dari tingkat undang-undang	Harmonisasi substantif UU 6/2011 dan UU 12/2006 melalui revisi terbatas atau omnibus untuk menyatukan rantai operasional penerbitan dokumen Perjalanan RI hingga administrasi status WNI di Perwakilan RI
---	--	---	--	---	---

Sumber: (Diolah Peneliti, 2026).

Membaca tabel tersebut secara menyeluruh, tampak bahwa konflik norma yang terjadi bukanlah pertentangan langsung antar pasal, melainkan keterputusan rantai. Setiap regulasi konsisten di dalam rezimnya masing-masing, tetapi tidak ada satu norma pun yang secara tegas menautkan penerbitan dokumen perjalanan RI dengan administrasi pemeliharaan status kewarganegaraan. Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 menempatkan dokumen perjalanan RI sebagai bukti kewarganegaraan, namun pengakuan itu berhenti pada tataran pembuktian dan tidak diikuti kewenangan untuk menautkannya dengan penegasan status yang berada pada kementerian lain. Relasi kewenangan yang terbentuk pun bersifat horizontal dan setara, sehingga tidak ada instansi yang dapat memerintahkan integrasi data maupun prosedur tanpa instrumen koordinasi yang mengikat.

Pada tataran implementasi, keterputusan ini bermuara pada titik yang paling merugikan WNI, yaitu macetnya notifikasi tertulis yang justru menjadi syarat dalam Pasal 23 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006. Fungsi keimigrasian memegang data perjalanan RI dan domisili yang menjadi dasar notifikasi, sedangkan kewenangan memproses administrasi kehilangan dan penegasan status berada di tangan yang berbeda. Klausul yang dirancang sebagai pengaman akhirnya berpotensi menjerat WNI rentan, termasuk anak-anak yang lahir dari orang tua berstatus *undocumented* di wilayah akreditasi KJRI Jeddah yang jumlah deportasinya meningkat dari 547 jiwa pada tahun 2023 menjadi 1.464 jiwa pada tahun 2025. Dalam keadaan demikian, kehilangan kewarganegaraan lebih merupakan produk kegagalan koordinasi negara daripada kehendak warga itu sendiri. Hal yang berlaku periode tahun 2025 juga untuk persoalan yang sama bagi 44.472 jiwa di KBRI Kuala Lumpur, 276 jiwa di KBRI Singapura, dan 456 jiwa di KBRI Brunei Darussalam.

Arah reformasi pada kolom terakhir menunjukkan bahwa pembenahan tidak dapat berhenti pada satu tingkatan. Pada jangka pendek, instrumen koordinasi lintas kementerian melalui Peraturan Bersama Menteri dapat menutup kekosongan penanggung jawab notifikasi sekaligus membuka berbagi data, yang juga dapat ditingkatkan dalam tataran Peraturan Presiden. Pada jangka menengah, deregulasi atau revisi terbatas Peraturan Presiden Nomor 155 dan Nomor 157 Tahun 2024 diperlukan untuk mendelegasikan penegasan status WNI di luar negeri kepada Pejabat Imigrasi di Perwakilan RI atau membentuk layanan

terpadu satu pintu terintegrasi dalam operasional dan proses bisnis. Sekalipun demikian, deregulasi kedua peraturan presiden itu belum cukup untuk menuntaskan persoalan, sebab sebagian akar pemisahan bersumber dari tataran undang-undang. Langkah yang paling menentukan justru terletak pada harmonisasi substantif antara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, agar rantai operasional dari penerbitan dokumen perjalanan RI hingga pemeliharaan status WNI kembali tersambung dalam satu kesatuan sistem. Pada titik inilah politik hukum perlindungan WNI menemukan bentuknya yang utuh, yakni negara tidak sekadar menyediakan norma perlindungan, tetapi juga memastikan desain kelembagaan yang menjalankannya selaras dengan mandat konstitusional untuk melindungi setiap warga negara tanpa terkecuali.

B.4 Refleksi Perlindungan Status WNI dan Tinjauan Perspektif Pancasila

Refleksi atas kewajiban negara dalam melindungi WNI *undocumented* mensyaratkan kejelasan konseptual mengenai kedudukan warga negara sebagai pertalian hukum antara individu dan negara. A.S. Hikam memahami warga negara, sebagai padanan istilah *citizenship*, sebagai anggota komunitas politik yang membentuk negara, sementara Koerniatmo S. merumuskannya secara lebih ringkas sebagai anggota negara yang memikul hubungan hak dan kewajiban timbal balik dengan negaranya. Konsepsi ini memperoleh dasar konstitusional dalam Pasal 26 Undang-Undang Dasar 1945, yang membatasi warga negara pada bangsa Indonesia asli dan bangsa lain yang disahkan undang-undang, dan secara historis ditegaskan melalui Pasal 1 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 yang menarik garis kewarganegaraan sejak proklamasi kemerdekaan. Penjabaran normatifnya kemudian dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, yang mengakui sebagai WNI, antara lain, anak dari perkawinan sah orang tua WNI, anak dari perkawinan campuran antara WNI dan warga negara asing, anak yang lahir di luar wilayah Indonesia dari ayah dan ibu WNI, anak yang lahir dari ibu WNI di luar perkawinan yang sah, serta anak yang status kewarganegaraan orang tuanya tidak jelas. Cakupan ini memiliki relevansi langsung dengan realitas di Arab Saudi serta kekonsuleran lainnya di Kuala Lumpur, Singapura dan Brunei Darussalam, mengingat sebagian WNI yang berstatus *undocumented* justru merupakan anak-anak yang lahir dari orang tua WNI dan, secara yuridis, tetap menyandang status kewarganegaraan Indonesia sekalipun tanpa dokumen yang membuktikannya.

Pengakuan atas status tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan diiringi seperangkat jaminan hak yang bersifat melekat (*inherent*). Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menjamin kebebasan setiap orang untuk memilih kewarganegaraan, menentukan tempat tinggal, meninggalkan wilayah negara, dan kembali kepadanya. Jaminan itu diperkuat oleh Pasal 28D ayat (1) mengenai kepastian hukum yang adil, Pasal 28D ayat (4) mengenai hak atas status kewarganegaraan, dan Pasal 28I ayat (4) yang membebaskan tanggung jawab perlindungan serta pemenuhan hak asasi kepada negara, selaras dengan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Komitmen ini bahkan ditegaskan dalam bentuk penolakan terhadap asas tanpa kewarganegaraan, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, sehingga negara mengemban kewajiban positif untuk mencegah warganya berada dalam kondisi *statelessness*. Keseluruhan jaminan konstitusional dan legislatif tersebut berakar pada Pancasila sebagai norma dasar (*grundnorm*), dan dua di antara silanya memberikan tuntunan yang paling langsung bagi perlindungan WNI *undocumented*.

Landasan ideologis yang pertama bersumber dari sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab, yang menempatkan martabat manusia dan kesetaraan kedudukan dihadapan hukum sebagai prinsip yang tidak dapat dikesampingkan. Implikasi normatifnya bagi WNI *undocumented* bersifat tegas, yaitu kewajiban perlindungan negara tidak dapat direduksi ataupun digantungkan pada status administratif

yang melekat pada mereka di yurisdiksi negara setempat. Seorang WNI yang kehilangan izin tinggal maupun dokumen perjalanannya tetap berkedudukan sebagai subjek hukum yang berhak atas perlakuan adil, dan tidak dapat diperlakukan semata-mata sebagai pelanggar yang kehilangan hak atas pengayoman negara. Tuntutan keadilan yang terkandung dalam sila kedua ini sejalan dengan jaminan konstitusional yang telah diuraikan, sehingga pemberian kepastian status dan akses terhadap dokumen perjalanan bagi WNI yang paling rentan tidak dapat dipandang sebagai tindakan administratif belaka, melainkan sebagai pemenuhan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Landasan ideologis yang kedua terletak pada sila kelima, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Frasa seluruh rakyat Indonesia bermakna inklusif dan tidak menyisihkan warga negara yang berada di luar wilayah Indonesia, terlebih mereka yang menyandang status *undocumented* atau *illegal stay*. Dalam kerangka ini, keadilan sosial menuntut kehadiran negara secara aktif, khususnya bagi warga yang paling sukar dijangkau baik secara geografis maupun administratif. Tugas perwakilan diplomatik dan konsuler untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan bangsa, terutama dalam melindungi WNI dan badan hukum Indonesia di negara penerima melalui penyelenggaraan hubungan diplomatik (Roy, 1995), merupakan perpanjangan langsung dari tuntutan keadilan sosial tersebut. Negara, dalam kedudukannya sebagai wadah bagi warganya, berkewajiban menjamin rasa aman dan memberikan pengayoman, sehingga setiap regulasi yang dibentuk semestinya dimaknai sebagai instrumen negara dalam menunaikan kewajiban itu. Manifestasi konkretnya tampak pada penyelenggaraan pelayanan aktif (*outreach*) ke wilayah-wilayah yang berjarak ratusan kilometer dari Jeddah atau dalam wilayah tertentu yang banyak dilaksanakan oleh KBRI Kuala Lumpur,²⁰ serta pada pelaksanaan program amnesti dan pasporisasi yang memulihkan legalitas ribuan WNI. Pada tataran inilah fungsi Keimigrasian, melalui penerbitan Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, berperan bukan sebagai prosedur teknis semata, tetapi sebagai sarana negara mewujudkan keadilan sosial bagi warganya di luar negeri.

Apabila sila kedua dan sila kelima dibaca secara bersama, perlindungan status kewarganegaraan WNI *undocumented* tidak lagi berkedudukan sebagai pilihan kebijakan yang dapat diberikan maupun ditanggguhkan menurut pertimbangan administratif, melainkan sebagai keharusan yang berakar pada dasar negara. Sebaliknya, membiarkan persoalan ini tanpa penyelesaian berarti membuka kemungkinan hilangnya status kewarganegaraan, yang pada gilirannya menghapus hak paling fundamental seorang subjek hukum untuk memperoleh perlindungan dari negaranya. Dengan demikian, fragmentasi kelembagaan yang telah diuraikan tidak dapat dipahami semata sebagai persoalan efisiensi tata kelola, melainkan sebagai bentuk penyimpangan dari pijakan Pancasila yang menjadi landasan filosofis seluruh sistem hukum nasional. Politik hukum perlindungan WNI, pada akhirnya, dituntut untuk merajut kembali keterhubungan antara norma, kelembagaan, dan nilai dasar tersebut ke dalam satu kesatuan yang utuh.

C. Penutup

Bahwa sebanyak 107.025 WNI berstatus *illegal stay* dan ribuan lainnya yang *undocumented* di wilayah akreditasi Perwakilan RI Jeddah, dan komparasinya untuk periode tahun 2025 dalam penanganan persoalan yang sama bagi 44.472 jiwa di KBRI Kuala Lumpur, 276 jiwa di KBRI Singapura, dan 456 jiwa di KBRI Brunei Darussalam. Terdapat pertanyaan hukum yang jauh lebih fundamental dari sekadar pelanggaran administratif keimigrasian: sampai di mana batas kewajiban negara terhadap warga negaranya ketika sistem yang seharusnya melindungi mereka justru tidak berjalan secara sinergis? Penelitian ini berargumen bahwa kegagalan perlindungan WNI *undocumented* dan *illegal stay* secara menyeluruh bukan

20 Wawancara dengan Ikram M. Taha, Pembantu Atase Imigrasi (2014-2017), dan Teuku Bastari, Pembantu Atase Imigrasi (2023-sekarang).

semata produk dari kelalaian individu warga negara, melainkan akibat langsung dari diskoordinasi struktural yang telah lama mengakar dalam tata kelola kewarganegaraan dan keimigrasian Indonesia.

Alinea IV Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 19 huruf b UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri tidak memberikan ruang bagi negara untuk bersikap selektif dalam melindungi warganya. Kewajiban tersebut bersifat absolut, tidak tereduksi oleh status hukum seseorang di negara setempat, dan tidak gugur hanya karena mekanisme koordinasi antarkementerian tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Ironinya, justru di sinilah celah terbesar ditemukan. Fungsi Keimigrasian yang secara faktual telah mengemban peran perlindungan kewarganegaraan paling operasional di lapangan, melalui penerbitan Paspor Biasa dan SPLP, layanan *outreach* ke di wilayah akreditasi Perwakilan RI, hingga program amnesti bersama Pemerintah setempat, dan didukung instrumen unit pelaksana teknis (UPT) Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia serta Atase teknis di Perwakilan RI, kini harus berkoordinasi lintas kementerian untuk tugas yang semestinya dapat diselesaikan dalam satu kesatuan sistem dan atau kelembagaan. Apa yang semula hanya ketegangan atau ketidakterpaduan antar unit Eselon I dalam satu kementerian telah bertransformasi, pasca pembentukan Kabinet Merah Putih 2024, menjadi fragmentasi kelembagaan antara Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan dengan Kementerian Hukum. Dampak dari pemisahan ini paling terasa bukan di ruang rapat koordinasi, melainkan pada nasib WNI di luar negeri yang meski dapat memperbarui dokumen perjalanannya namun tidak serta merta mendapatkan keputusan penegasan status WNI dalam administrasi hukum umum yang tidak terhubung sistem keimigrasian.

Bertolak dari temuan tersebut, penelitian ini mengajukan tiga rekomendasi yang mendesak untuk ditindaklanjuti. Pertama, secara kelembagaan, perlu segera dibentuk protokol koordinasi formal yang mengikat secara hukum antara Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan dengan Kementerian Hukum, khususnya dalam penanganan WNI *undocumented* dan *illegal stay* di luar negeri, sehingga penerbitan dokumen perjalanan oleh Pejabat Imigrasi di Perwakilan RI dapat secara langsung berdampak pada pembaruan dan perlindungan status kewarganegaraan tanpa hambatan birokrasi lintas kementerian. Kedua, secara normatif, harmonisasi antara UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan beserta peraturan pelaksana atau teknis lainnya perlu dilakukan secara substantif, bukan sekadar sinkronisasi teknis namun kelembagaan dalam jangka tertentu, agar klausul kehilangan kewarganegaraan dalam Pasal 23 huruf i UU No. 12 Tahun 2006 tidak menjadi ancaman yang menimpa WNI rentan akibat kegagalan sistem, bukan akibat kehendak mereka sendiri. Ketiga, integrasi data, operasional, dan bisnis proses, yang menyatukan pelayanan dan pengawasan, mengoptimalkan instrumen atau perangkat kelembagaan serta kesisteman yang ada, tanpa harus membentuk yang baru dan menambah beban negara. Negara yang gagal menjangkau warganya yang paling membutuhkan perlindungan tidak hanya telah melanggar kewajibannya berdasarkan hukum positif, tetapi juga telah mengingkari nilai-nilai dasar Pancasila yang menjadi landasan dan roh seluruh sistem hukum Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustin, P. L., and A. Trilaksana. 2019. "Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia ke Arab Saudi Tahun 1975–1986." *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah* 7, no. 3.
- Ariyanto, Misnal (Konsul Imigrasi Perwakilan RI Jeddah). 2024. Wawancara dengan penulis. 20 Desember.
- Arumsari, R. R. 2019. "Peran Pemerintah Republik Indonesia dalam Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Sektor Informal di Arab Saudi." *Global Political Studies Journal* 3, no. 1: 52–72.
- Bastari, Teuku (Pembantu Atase Imigrasi KBRI Kuala Lumpur). 2024. Wawancara dengan penulis. 20 Desember.
- Bosma, U. (2007). Sailing through Suez from the South: The Emergence of an Indies-Dutch Migration Circuit, 1815–1940 1. *International Migration Review*, 41, 511 - 536. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00077.x>.
- Goodwin-Gill, G. S. (2016). *The movements of people between states in the 21st century*. Proceedings of the American Society of International Law, 110, 235–249.
- Hayanda, F., and N. Azizah. 2024. "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao." *Journal of Political Issues* 6, no. 1: 59–71. .
- Kompas.com. 2024. "Rekor Jumlah Jemaah Umrah dari Luar Arab Saudi Sebanyak 13,55 Juta Orang." 10 Januari. <https://www.kompas.com/tren/read/2024/01/10/203000165/rekor-jumlah-jemaah-umrah-dari-luar-arab-saudi-sebanyak-13-55-juta-orang>, diakses 25 Desember 2024.
- Majid, M. K. 2014. "Upaya Pemerintah Indonesia dalam Menangani Masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Overstayers di Arab Saudi Tahun 2011." Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UIN Jakarta.
- Nurbaya, I. R., and M. S. Zahidi. 2023. "Implementasi Pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam Penerapan Deportasi Orang Asing di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas III Non TPI Pamekasan." *Jurnal Hukum Sasana* 9, no. 1. <https://doi.org/10.31599/sasana.v9i1.1351>.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2013.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 18 Tahun 2022.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2023 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 900.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2018.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 41 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri.

- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2023 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024–2029.
- Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Tata Kelola Kementerian Negara.
- Prabowo, Yogi, and Taufiqurrohmah Syahuri. "Citizenship In Immigration Perspective." *Journal of Law and Border Protection* 4, no. 2 (2022): 49-62. <https://doi.org/10.52617/jlbp.v4i2.360>.
- Prakoso, M. P. 2020. "Indonesia's Diplomacy Efforts in Handling Cases of Indonesian Labor Overstayers in Saudi Arabia." *Dauliyah: Journal of Islamic and International Affairs* 5, no. 2. <https://doi.org/10.21111/dauliyah.v5i2.4648>.
- Pratiwi, W. E., T. R. Simanjuntak, and R. O. C. Seba. 2024. "Analisis Peran KBRI Riyadh sesuai Konvensi Wina 1961 dalam Pemulangan WNI di Arab Saudi Pasca Covid-19 Tahun 2020–2022." *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 2, no. 1. <https://doi.org/10.57185/mutiara.v2i1.124>.
- Rahayu, D., D. I. Supaat, and M. Yusuf. 2024. "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 2: 374–393. <https://doi.org/10.22219/ljih.v32i2.34993>.
- Roy, S. 1995. *Diplomacy*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Salam, S. N., D. Pasanda, and R. Raodiah. 2024. "Implikasi Hukum Imigrasi Jepang terhadap Pekerja Migran Indonesia yang Overstay di Jepang." *Sawerigading Law Journal* 19, no. 4.
- Santoso, M. Iman. 2004. *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Suryokusumo, S. 2004. *Praktek Diplomasi*. Jakarta: STIH IBLAM. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Vlekke, B. H. M. 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Vincent Chetail, Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel, *European Journal of International Law*, Volume 27, Issue 4, 1 November 2016, Pages 901–922, <https://doi.org/10.1093/ejil/chw059>.

Dinamika Penanganan Kewarganegaraan dalam Perspektif Sejarah dan Kelembagaan di Indonesia: Refleksi Jelang Dua Dekade Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006

Ibnu Ismoyo

Universitas Gadjah Mada, Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan

Email: ibnuismoyo1974@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima: , direvisi: 12/06/2026, disetujui: 17/06/2026

ABSTRACT

Citizenship and immigration have historically been closely interconnected within Indonesia's legal and administrative system. However, the evolution of institutional arrangements governing these functions has created new questions regarding the distribution of authority and the management of citizenship affairs. This article examines the historical development of citizenship administration and the institutional relationship between the Directorate General of Immigration and the Directorate General of General Legal Administration. This research employs a normative legal method supported by historical analysis, literature review, document analysis, and interviews with government officials and practitioners. Data were analyzed qualitatively to identify patterns of institutional development and authority in citizenship administration. The study finds that the management of citizenship in Indonesia has evolved through phases of institutional integration, fragmentation, and duality of authority. It also finds that a number of citizenship processes remain closely linked to immigration functions, particularly in relation to status verification, immigration requirements, immigration documents, and citizenship-related data management. These findings demonstrate the continuing interdependence between citizenship and immigration governance within Indonesia's legal system.

Keywords: citizenship protection; institutional fragmentation; immigration function; general legal administration; dual citizenship

ABSTRAK

Kewarganegaraan dan keimigrasian secara historis memiliki keterkaitan yang erat dalam sistem hukum dan administrasi negara di Indonesia. Namun, perkembangan pengaturan kelembagaan kedua fungsi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai pembagian kewenangan dan tata kelola penanganan kewarganegaraan. Artikel ini mengkaji perkembangan penanganan kewarganegaraan serta dinamika hubungan kelembagaan antara Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Penelitian menggunakan metode hukum normatif yang didukung pendekatan historis, studi literatur, analisis dokumen, dan wawancara dengan pejabat serta praktisi yang terlibat dalam pengelolaan kewarganegaraan dan keimigrasian. Data dianalisis secara kualitatif untuk mengidentifikasi perkembangan kewenangan dan pola hubungan kelembagaan dalam penanganan kewarganegaraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan kewarganegaraan di Indonesia berkembang melalui fase integrasi, fragmentasi, dan dualitas kewenangan. Penelitian juga menemukan bahwa berbagai proses kewarganegaraan tetap berkaitan erat dengan fungsi keimigrasian, terutama dalam verifikasi status, persyaratan keimigrasian, dokumen keimigrasian, dan pengelolaan data kewarganegaraan. Temuan tersebut menunjukkan adanya hubungan fungsional yang berkelanjutan antara kewarganegaraan dan keimigrasian dalam sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: perlindungan kewarganegaraan; fragmentasi kelembagaan; fungsi keimigrasian; administrasi hukum umum; kewarganegaraan ganda

A. Pendahuluan

Menelusuri sejarah penanganan kewarganegaraan di Indonesia adalah sebuah proses panjang yang mengiringi perjalanan bangsa itu sendiri. Dimulai sejak era *Immigratie Dienst* Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa revolusi kemerdekaan 1945-1949, pasca penyerahan kedaulatan negara tanggal 27 Desember 1949, berlakunya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia saat ini.¹ Peran kelembagaan menjadi sangat krusial dalam sejarah tersebut, melibatkan

1 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985* (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hlm. 45.

institusi keimigrasian, Pengadilan Negeri, hingga administrasi kewarganegaraan yang saat ini ditangani oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU).²

Sejumlah kasus menunjukkan kompleksitas persoalan kewarganegaraan-keimigrasian, antara lain kasus Archandra Tahar (2016), Gloria Natapradja (2017), Orient Patriot Riwu Kore (2021), dan Ali (Rahim) eks Pengungsi (2024). Keempatnya menyentuh persoalan yang berbeda, tetapi sama-sama berpangkal pada pertanyaan mendasar mengenai bagaimana negara memastikan siapa yang sah berstatus warga negara. Archandra Tahar, yang diberhentikan dari jabatan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral hanya dua puluh hari setelah dilantik karena diketahui memegang paspor Amerika Serikat, memperlihatkan bahwa status kewarganegaraan RI dapat gugur secara diam-diam akibat perolehan kewarganegaraan asing.³ Gloria Natapradja Hamel, yang nyaris gagal bertugas sebagai Pasukan Pengibar Bendera Pusaka dan persoalannya kemudian bergulir hingga Mahkamah Konstitusi pada 2017, menyingkap kurang informatifnya pemerintah mengenai peraturan kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak hasil perkawinan campuran.⁴ Orient Patriot Riwu Kore, yang terpilih sebagai Bupati Sabu Raijua namun belakangan terbukti berkewarganegaraan Amerika Serikat, menandai kegagalan verifikasi status kewarganegaraan pada proses yang menyangkut jabatan publik.⁵ Sementara itu, kasus Ali (Rahim), seorang eks pengungsi yang status kewarganegaraannya mengemuka sebagai persoalan pada 2024, memperlihatkan kompleksitas verifikasi yang saling bertolak belakang antara penanganan status pengungsi *final rejected* dalam kerangka penegakan hukum dengan penegasan status kewarganegaraan menjadi warga negara Indonesia dalam kerangka hak asasi manusia. Pertanyaan yang kemudian mengemuka adalah mengapa kerumitan verifikasi status kewarganegaraan ini terus berulang dari waktu ke waktu. Tulisan ini berangkat dari hipotesis bahwa persoalan tersebut tidak semata bersumber pada kelemahan administrasi teknis, melainkan berakar pada desain kelembagaan, yaitu terpisahnya fungsi penetapan status kewarganegaraan dari fungsi verifikasi dan pengawasan keimigrasian yang menjadi sumber data faktual atas keberadaan dan pergerakan seseorang.⁶

Kajian mengenai relasi kelembagaan ini menjadi sangat relevan mengingat Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal AHU adalah dua institusi yang pernah berada dalam satu payung kementerian, dan kini melalui restrukturisasi Kabinet Merah Putih 2024, terpisah menjadi kementerian yang berbeda.⁷ Direktorat Jenderal Imigrasi yang bermula dari Jawatan Imigrasi pada 26 Januari 1950 telah memasuki usia 76 tahun, sementara Direktorat Jenderal AHU yang lahir pada era Presiden Abdurrahman Wahid melalui Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1999 baru berusia sekitar 26 tahun.⁸

Secara konseptual, membicarakan kewarganegaraan akan berelasi dengan keimigrasian, meskipun membicarakan keimigrasian belum tentu berkaitan dengan kewarganegaraan.⁹ Irisan tugas penanganan kewarganegaraan pada kedua lembaga ini awalnya bersifat saling melengkapi sejak ketika Direktorat Jenderal Imigrasi masih berkoordinasi erat dengan Pengadilan Negeri dan Direktorat Jenderal Hukum

2 Korniatmoko Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 34.

3 Archandra Tahar diberhentikan sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral pada 15 Agustus 2016 setelah diketahui memegang paspor Amerika Serikat; lihat “Kaleidoskop 2016: Akhir Bahagia Polemik Kewarganegaraan Arcandra Tahar dan Gloria Natapradja Hamel,” *Kompas.com*, 14 Desember 2016; bandingkan Achmadudin Rajab, “Peran Perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan dalam Mengakomodir Diaspora untuk Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat,” *Jurnal Konstitusi* 14, No. 3 (2017): hlm. 533–535.

4 “Masih Ingat Gloria Natapradja? Kamis Siang, MK Putuskan Gugatan Kewarganegaraannya,” *Kompas.com*, 31 Agustus 2017.

5 “Polemik Pejabat yang Berkewarganegaraan Ganda, dari Arcandra Tahar hingga Bupati Sabu Raijua,” *Kompas.com*, 3 Februari 2021.

6 Mengenai dampak fragmentasi tindakan pemerintah terhadap kualitas penyediaan layanan publik, lihat Guillermo M. Cejudo dan Cynthia L. Michel, “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration,” *Policy Sciences* 50, No. 4 (2017): hlm. 745–767; bandingkan Timothy Billing, “Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods,” *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): hlm. 855.

7 Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024–2029.

8 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2005), hlm. 32.

9 Bagir Manan, *Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 12.

dan Perundang-undangan.¹⁰ Namun, dinamika kelembagaan terus berkembang hingga puncaknya pada tahun 2024, di mana Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 menata ulang kementerian negara, yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Kementerian Hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan melalui Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024.¹¹

Dalam penataan baru tersebut, urusan kewarganegaraan secara normatif diletakkan di bawah Kementerian Hukum melalui Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 jo. Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024, diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal AHU.¹² Di sisi lain, Direktorat Jenderal Imigrasi yang berada di bawah Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan secara normatif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tetap menjalankan fungsi penelaahan dan penentuan status keimigrasian yang beririsan erat dengan kewarganegaraan, seperti penerbitan dokumen untuk proses pewarganegaraan Republik Indonesia, pendaftaran dan fasilitas keimigrasian serta penerimaan penyampaian memilih kewarganegaraan bagi dan dari anak berkewarganegaraan ganda, penerbitan paspor sebagai bukti kewarganegaraan, pemulihan status WNI *undocumented*, pengawasan kemigrasian WNI dan WNA, penelitian dan pemeriksaan kewarganegaraan di perlintasan masuk keluar wilayah Indonesia dan keberadaan/kegiatan WNA di wilayah Indonesia, hingga penyidikan tindak pidana perkawinan semu untuk memperoleh kewarganegaraan.¹³

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji aspek-aspek terkait persoalan ini. Bagus Hermanto mengkaji urgensi reformulasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dari perspektif politik hukum untuk merespons persoalan *statelessness* dan diaspora.¹⁴ Garda Lazuardi membedah status kewarganegaraan ganda terbatas secara doktriner.¹⁵ Derita Rahayu dkk. menegaskan pentingnya regulasi yang melindungi pekerja migran tanpa dokumen,¹⁶ sementara Fauzan Hayanda dan Nur Azizah menunjukkan pentingnya peran aktif perwakilan diplomatik dalam melindungi WNI di luar negeri.¹⁷ Namun, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik mengkaji dimensi tata kelola kelembagaan (*governance*), khususnya dampak pemisahan administratif fungsi Keimigrasian dan fungsi Kewarganegaraan yang kini berada di bawah kementerian yang berbeda.¹⁸

Berdasarkan *research gap* tersebut, penelitian ini mengidentifikasi sebuah paradoks hukum yaitu bahwa pemisahan tata kelola kewarganegaraan dari fungsi keimigrasian telah menciptakan kerawanan kedaulatan dan inefisiensi pelayanan.¹⁹ Penelitian bertujuan untuk (1) menganalisis perkembangan kewenangan penanganan kewarganegaraan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dalam sejarah hukum nasional; (2) mengevaluasi dinamika hubungan kelembagaan antara kedua institusi tersebut dalam penanganan kewarganegaraan jelang dua dekade

10 Sihar Sihombing, *Hukum Keimigrasian dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 6.

11 Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

12 Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum.

13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 8, 9, 58, 63, 71, 69, 24A, 116, dan 135, Pasal 6, 8, 9, 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, serta Pasal 59, 60, 65 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;

14 Bagus Hermanto, "Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, No. 2 (2022): hlm. 205.

15 Garda Lazuardi, "Status Kewarganegaraan Ganda Dilihat dari Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia," *SIGn Jurnal Hukum* 2, No. 1 (2020): hlm. 8.

16 Derita Rahayu, D. I. Supaat, dan M. Yusuf, "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, No. 2 (2024): hlm. 380.

17 Fauzan Hayanda dan Nur Azizah, "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao," *Journal of Political Issues* 6, No. 1 (2024): hlm. 62.

18 Timothy Billing, "Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods," *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): hlm. 855. Lihat juga Rick Su, "Local Fragmentation as Immigration Regulation," *Houston Law Review* 47 (2010): hlm. 367-420.

19 Peter H. Schuck, *Citizens, Strangers, and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship* (Boulder: Westview Press, 1998), hlm. 45-48.

pelaksanaan Undang-Undang Kewarganegaraan; dan (3) merumuskan format solusi kelembagaan yang efektif guna menjamin kepastian hukum dan kedaulatan negara.²⁰

Untuk menjawab tiga tujuan penelitian tersebut, penelitian ini mengadopsi desain metodologis berikut. Penelitian menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan hukum normatif (*legal research*) yang didukung pendekatan historis (*historical approach*), tinjauan literatur, dan wawancara mendalam (*in-depth interviews*).²¹ Penulis melakukan penelusuran sejarah kelembagaan terhadap peraturan perundang-undangan sejak masa kolonial Belanda hingga restrukturisasi kabinet 2024 untuk mengidentifikasi *ratio legis* dan *original intent* di balik pembagian kewenangan institusional.²² Selain itu, penulis menelaah laporan hasil analisis (LHA) dari empat lembaga strategis negara: Ombudsman Republik Indonesia, Balitbang HAM, Badan Strategi Kebijakan (BSK), dan PSKK Universitas Gadjah Mada.²³ Untuk memperoleh data primer empiris, penulis melakukan wawancara dengan narasumber kunci yang memiliki otoritas dan pengalaman langsung, meliputi Analis Keimigrasian Ahli Utama, pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, pejabat Direktorat Jenderal AHU, serta pejabat teknis yang terlibat langsung dalam pembahasan regulasi kewarganegaraan pada periode 2011-2024.²⁴ Seluruh data dianalisis menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan triangulasi sumber untuk memverifikasi temuan dan mengkonstruksi periodisasi dinamika kelembagaan.²⁵

B. Pembahasan

B.1 Perkembangan Kewenangan Penanganan Kewarganegaraan dalam Sejarah Hukum Nasional

Penanganan status kependudukan dan kewarganegaraan di Indonesia bermula dari politik hukum *Open Deur Politiek* pada zaman Hindia Belanda.²⁶ Peraturan perundang-undangan di bidang kependudukan orang asing yang terpenting adalah *Wet op de Staatsinrichting van Indonesie*, yang mengatur bahwa orang asing menjadi penduduk Indonesia setelah menetap selama satu setengah tahun berturut-turut.²⁷ Di bidang kewarganegaraan, instrumen utamanya adalah *Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap* (Ned. 1892-298) dan *Wet van de 10 Februari 1910*.²⁸ Ketentuan perolehan status *Nederlands Onderdaanschap* sangat erat kaitannya dengan politik hukum keimigrasian, karena dengan memperoleh status tersebut, seseorang tidak lagi masuk golongan orang asing dan lepas dari jangkauan Penetapan Izin Masuk atau *Toelatingsbesluit*.²⁹

Pada masa revolusi kemerdekaan 1945-1949, pemerintah Republik Indonesia yang baru berdiri memfokuskan perhatian pada penetapan status warga negara melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.³⁰ Pada periode ini, kewenangan tugas keimigrasian menangani isu mendasar seperti penetapan izin masuk, hak tinggal, pendaftaran orang asing,

20 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 120.

21 Wawancara Peneliti dengan Analis Keimigrasian Ahli Utama dan Pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, Maret-Juni 2025.

22 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 39.

23 Ombudsman Republik Indonesia, Laporan Hasil Analisis (LHA) “Integrasi Data Administrasi Kependudukan Orang Asing dan Perubahan Status Kewarganegaraan”, 2024.

24 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 2 Maret 2025, dan Drs. Alif Suadi, Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 20 Maret 2025.

25 Jimly Asshiddiqie, “Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Keindonesiaan” (Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, LIPI, Oktober 2011), hlm. 5.

26 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 23.

27 Korniatmoko Soetoprawiro, *Op.Cit.*, hlm. 34.

28 *Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap* (Ned. 1892-298).

29 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 24.

30 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.

serta penentuan status Warga Negara dan Penduduk Republik Indonesia secara terpusat.³¹

Setelah penyerahan kedaulatan, Jawatan Imigrasi dibentuk pada tanggal 26 Januari 1950. Politik hukum keimigrasian bergeser dari pintu terbuka menjadi *selective policy* yang didasarkan pada pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan keamanan (*security approach*).³² Pada masa ini, isu kewarganegaraan belum sepenuhnya lepas terkait warga negara dan penduduk ditandai pengaturan pengawasan orang asing, kependudukan asing dan tindak pidana imigrasi,³³ serta berkembang dalam penyelesaian masalah dwikewarganegaraan warga negara Indonesia etnis Tionghoa melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.³⁴ Pengesahan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia mempertegas peran Pengadilan Negeri dalam proses naturalisasi.³⁵ Namun, Imigrasi tetap berperan dominan dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang atas dokumen. Sebagaimana dicatat oleh Sarno Wijaya, pada kurun waktu 1950-1964, Jawatan Imigrasi berperan penuh dalam menentukan status kewarganegaraan saat masa opsi repudiasi, dan layanan pembuatan paspor sangat ditentukan oleh penentuan status yang dilakukan Imigrasi.³⁶ Struktur organisasi Direktorat Imigrasi tahun 1964 bahkan secara eksplisit memberikan kewenangan tugas “Bagian Kewarganegaraan dan *Exit/Reentry-permit*” sebagai salah satu unit intinya.³⁷

Relasi kelembagaan mulai terbangun ketika Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan dibentuk pada awal 1970-an di bawah Departemen Kehakiman.³⁸ Proses naturalisasi yang sebelumnya bermuara dari Pengadilan Negeri ke Menteri Kehakiman, mulai didelegasikan pemeriksaan administratifnya kepada Direktorat Tata Negara.³⁹ Namun, di luar proses naturalisasi, penegasan status kewarganegaraan tetap ditangani Imigrasi. Kantor Imigrasi melalui Keputusan Menteri Kehakiman Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi memiliki Seksi Status Keimigrasian yang membawahi Subseksi Penelaahan dan Penentuan Status Keimigrasian untuk menegaskan apakah seseorang berstatus WNI atau asing.⁴⁰

Lahirnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sebagai kodifikasi pertama hukum keimigrasian nasional menyatukan pengaturan keimigrasian yang sebelumnya tersebar.⁴¹ Keterkaitan ini semakin dipertegas dalam kodifikasi kedua melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dilatarbelakangi oleh dinamika keimigrasian era milenium ketiga, termasuk globalisasi, kejahatan transnasional, dan perubahan sistem kewarganegaraan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006.⁴² Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas UU Keimigrasian menyisipkan Pasal 24A yang menegaskan bahwa Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (paspor) merupakan dokumen negara yang menjadi bukti kewarganegaraan Indonesia.⁴³ Konstruksi hukum materiil ini secara terang-benderang meletakkan keimigrasian bukan sekadar penjaga

31 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 64.

32 M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention Against Transnational Organization* (Jakarta: Perum Percetakan Negara, 2007), hlm. 66.

33 Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing, Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1956 tentang Tindak Pidana Imigrasi, Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Asing;

34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.

35 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

36 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 7 Maret 2025.

37 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Op.Cit.*, hlm. 118, dan Pasal 15 Keputusan Menteri Kehakiman No. J.S-4/4/4 tanggal 16 Februari 1964 tentang Tugas dan Organisasi Departemen Kehakiman.

38 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Op.Cit.*, hlm. 46.

39 Sihar Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 28.

40 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Purnabhakti Pejabat Imigrasi eks Pendidikan Teknis Keimigrasian Angkatan VIII, pada tanggal 2 Juni 2025, dan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.03-PR.07.04 Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi.

41 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

42 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

43 Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 24A.

pintu gerbang negara, melainkan instrumen vital dalam administrasi dan pengawasan kewarganegaraan. Hukum keimigrasian dan kewarganegaraan, meminjam istilah Bagir Manan, merupakan subsistem yang tidak terpisahkan dalam sistem hukum ketatanegaraan nasional untuk melindungi kedaulatan.⁴⁴ Perkembangan kewenangan tersebut sepanjang sejarah hukum nasional dapat dipetakan ke dalam tujuh babak, sebagaimana disarikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Periodisasi Perkembangan Kewenangan Penanganan Kewarganegaraan dalam Sejarah Hukum Nasional

Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
s.d. 1942	Era Hindia Belanda (<i>open deur politiek</i>)	<i>Wet op Het Nederlandschap en Ingezetenschap</i> (Ned. 1892-298); <i>Wet van de 10 Februari 1910 (Nederlands Onderdaanschap)</i> ; <i>Wet op de Staatsinrichting van Indonesie</i> (S. 1855-2); <i>Toelatings Ordonantie</i> (S. 1949-331); WvS Pasal 241, 270, 527	Tiga aspek, izin masuk/tinggal orang asing, kependudukan asing, dan kewarganegaraan, terintegrasi dalam satu rezim keimigrasian; jalur dari izin tinggal, status penduduk, hingga naturalisasi dikelola dalam satu kerangka dan satu lembaga (<i>mobiling, migration, and integration</i>).	Penentuan status seseorang dan pengawasan atas keberadaannya menyatu sejak asal; belum ada pemisahan fungsi.
1945–1949	Revolusi Kemerdekaan	UU No. 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia (jo. UU No. 6/1947, UU No. 8/1947, UU No. 11/1948)	Penetapan status warga negara dan penduduk dilakukan terpusat; fungsi keimigrasian menangani izin masuk, hak tinggal, pendaftaran orang asing, sekaligus penentuan status.	Status kewarganegaraan dan keimigrasian tetap berada dalam satu tangan.

⁴⁴ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 12.

1950–1969	Pasca-Penyerahan Kedaulatan / Era Jawatan Imigrasi	Pembentukan Jawatan Imigrasi (26 Jan 1950); UU Darurat No. 40/1950; Darurat No. 42/1950; No. 9/1953 jo. PP No. 32/1954; Darurat No. 8/1955; No. 9/1955; Darurat No. 14/1959; UU No. 2/1958 (dwikewarganegaraan RI–RRT); UU No. 62/1958 tentang Kewarganegaraan	Politik bergeser ke <i>selective policy</i> ; Pengadilan Negeri masuk dalam penanganan naturalisasi; namun Imigrasi masing dominan menentukan status atas dokumen dan pendaftaran orang asing serta penelaahan/peneli-tian dokumen pemilihan kewarganegaraan, struktur Direktorat Imigrasi 1964 memuat “Bagian Kewarganegaraan dan <i>Exit/Reentry-permit</i> ”.	Irisan dan pembagian kewenangan mulai tampak, tetapi Imigrasi menjadi pemegang kunci penentuan status, selain Pengadilan Negeri yang memproses kewarganegaraan menjadi WNI.
-----------	--	--	--	---

Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
1970-an–1990-an	Era Departemen Kehakiman	Pembentukan Ditjen Hukum dan Perundang-undangan (awal 1970-an); pendelegasian pemeriksaan naturalisasi ke Direktorat Tata Negara; Kepmenkeh Tahun 1991 (Seksi Status Keimigrasian); UU No. 9 Tahun 1992 (kodifikasi keimigrasian pertama)	Administrasi naturalisasi dipisahkan ke Direktorat Tata Negara, sedangkan penegasan status kewarganegaraan tetap di Imigrasi (Subseksi Penelaahan dan Penentuan Status Keimigrasian).	Pembelahan fungsi pertama (administrasi naturalisasi vs penegasan status), namun masih dalam satu departemen.

1999– 2010	Era Transisi	Keppres No. 136 Tahun 1999 (pembentukan Ditjen AHU); UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (pendekatan HAM) jo. PP No. 2 Tahun 2007; Permenkumham M.01-HL.03.01/2006 dan Permenkumham M.80-HL.04.01/ 2007	Administrasi umum kewarganegaraan dipegang Ditjen AHU; pendaftaran ABG, SKIM, dan affidavit/fasilitas keimigrasian tetap dilaksanakan Imigrasi serta Perwakilan RI; keduanya berada dalam satu Departemen (Hukum dan Perundang-undangan serta Hukum dan HAM).	Relasi komplementer (fase sinergi), namun lahir dualisme administrasi kewarganegaraan.
---------------	--------------	--	---	--

Tahun	Pembabakan Periode	Dasar Peraturan	Implikasi terhadap Kewenangan	Evaluasi
2011– 2024	Era Fragmentasi	UU No. 6 Tahun 2011 (kodifikasi keimigrasian kedua); PP No. 21 Tahun 2022; Permenkumham No. 22 Tahun 2012 dan No. 10 Tahun 2023 (pendaftaran ABG, SKIM), serta Permekumham No. 35 Tahun 2015, Permekumham No. 47 Tahun 2016 jo. Permekumham No. 3 Tahun 2024 (Penegasan Status Kewarganegaraan RI bagi WNI Keturunan Asing Undocumented, Tata Cara Penyampaian Permohonan Kewarganegaraan RI Secara Elektronik)	Penguatan kelembagaan keimigrasian (Kantor Imigrasi, Rudenim, pelaksana di Perwakilan RI, <i>Simkim</i> , pengawasan-intelijen); irisan tugas ABG/SKIM/penegasan status/permohonan Pewarganegaraan RI makin kompleks; Ditjen AHU tanpa UPT di daerah maupun di luar negeri berperan administrasi hukum umum, Imigrasi berperan administrasi dan operasional.	Fungsi saling beririsan tetapi regulasi pelaksana tidak terintegrasi, fragmentasi kewenangan dalam satu kementerian (tumpang tindih).

2024–sekarang	Dualitas Pasca-Restrukturisasi	Perpres No. 139 Tahun 2024; Perpres No. 155 Tahun 2024 (Kementerian Hukum); Perpres No. 157 Tahun 2024 (Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan); Permenkumham No. 1 Tahun 2024; UU No. 63 Tahun 2024 (Pasal 24A: paspor sebagai bukti kewarganegaraan); Permenimipas 1 Tahun 2024	Administrasi kewarganegaraan sebagai administrasi hukum umum (Ditjen AHU) berada di Kementerian Hukum, sedangkan fungsi keimigrasian berada di Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan yang terpisah. Padahal hukum materiil tetap mempererat dan beririsan keterkaitan keduanya.	Kewenangan terbelah antar-kementerian (dualitas), berpotensi paradoks bagi penjagaan kedaulatan sekaligus perlindungan warga negara.
---------------	--------------------------------	---	--	--

B.2 Dinamika Hubungan Kelembagaan Imigrasi dan Administrasi Hukum Umum

Konstruksi historis dan doktriner pada bagian sebelumnya telah menegaskan bahwa hukum keimigrasian dan kewarganegaraan adalah dua entitas yang secara materiil tidak dapat dipisahkan (*inseparable affairs*).⁴⁵ Pertanyaan krusialnya adalah: bagaimana desain institusional negara merespons keniscayaan doktriner ini dalam praktik tata kelola birokrasi? Penelusuran empiris menunjukkan bahwa alih-alih mempertahankan integrasi, desain kelembagaan justru bergerak menjauh. Pembentukan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum pada tahun 1999 melalui Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 1999 pada awalnya tidak secara fundamental mengubah pola kerja yang telah terbangun sejak 1970-an.⁴⁶ Dari Tabel 1, dapat terlihat bahwa dinamika hubungan antar kedua lembaga dapat terlihat pada tiga fase terakhir: fase transisi (1999-2010), fase fragmentasi (2011-2024), dan fase dualitas kewenangan (2024-sekarang).⁴⁷

a. Fase Transisi (1999–2010)

Pada fase ini, irisan kewenangan berjalan komplementer. Direktorat Status Keimigrasian pada Imigrasi memegang fungsi pelayanan, alih status, pemeriksaan status kewarganegaraan, dan penerbitan Surat Keterangan Keimigrasian, sementara Direktorat Tata Negara di bawah AHU menangani administrasi pewarganegaraan yang diwariskan dari Pengadilan Negeri.⁴⁸ Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 menandai pergeseran besar dengan diperkenalkannya kewarganegaraan ganda terbatas,⁴⁹ yang diikuti serangkaian peraturan teknis, antara lain Permenkumham M.01-HL.03.01 Tahun 2006, Permenkumham M.02-HL.05.06 Tahun 2006, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007, dan Permenkumham M.80-HL.04.01 Tahun 2007, aerta sejumlah Surat Edaran bernuansa keimigrasian yang umumnya diinisiasi Imigrasi untuk menambal substansi yang belum diatur.

45 Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 112.
46 Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 1999.
47 Wawancara dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi sebagai Kepala Subbagian Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Imigrasi (2012-2014), tanggal 29 Juni 2025. 48Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025. 49Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 6.
48 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025.
49 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 6.

Sinergi paling nyata tampak pada penyelesaian status anak berkewarganegaraan ganda. Ketika anak yang telah mendaftar berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 belum memperoleh Keputusan Menteri sementara izin keimigrasiannya telah berakhir, muncul risiko pelanggaran izin tinggal (*overstay*). Kekosongan itu ditambah melalui Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-40.AH.10.01 Tahun 2009 tanggal 15 Oktober 2009 yang diinisiasi Imigrasi, dengan menetapkan bahwa anak yang telah mendaftar dan memenuhi syarat materiil “diperlakukan sebagai warga negara Indonesia” sehingga tidak lagi memerlukan izin keimigrasian meskipun keputusan AHU belum terbit.⁵⁰ Praktik ini memperlihatkan instrumen keimigrasian menutup celah administrasi kewarganegaraan demi kepastian hukum. Namun sinergi tersebut bertumpu pada itikad baik dan kedekatan antarunit, bukan pada desain kelembagaan yang baku, fondasi yang rapuh begitu kompleksitas implementasi meningkat.

b. Fase Fragmentasi (2011–2024)

Harmoni fase pertama mulai retak ketika kompleksitas kewarganegaraan ganda terbatas memicu kompetisi kewenangan.⁵¹ Babak ini diawali penyusunan ketentuan tata cara penyampaian pernyataan memilih kewarganegaraan untuk mengantisipasi anak yang memasuki usia memilih sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, yang masih terkolaborasi dalam Permenkumham Nomor M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011. Setahun berselang, Imigrasi menerbitkan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.⁵² Dua regulasi yang lahir terpisah ini menandai bergesernya pola dari saling menambal menjadi berjalan sendiri-sendiri.

Polarisasi pemrakarsa regulasi kian tampak. Di satu sisi, Imigrasi menerbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IML.733-GR.01.01 Tahun 2013 yang menghapus syarat Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) dalam permohonan paspor; di sisi lain, AHU memprakarsai Permenkumham Nomor 35 Tahun 2015, Nomor 47 Tahun 2016, dan Nomor 3 Tahun 2024. Penyusunan Permenkumham Nomor 35 Tahun 2015 tentang Penegasan Status Kewarganegaraan bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Asing yang Tidak Memiliki Dokumen berlangsung tanpa pelibatan Imigrasi; bahkan untuk regulasi penegasan status itu, undangan pembahasan justru ditujukan kepada Atase Imigrasi di luar negeri dengan melompati jalur komando Direktorat Jenderal Imigrasi di pusat. Pola pengucilan serupa berulang pada pembahasan Permenkumham Nomor 3 Tahun 2024, ketika Imigrasi hanya diundang sekali pada tahap awal 2023 sebelum proses berlanjut tanpa keterlibatannya.⁵³

Ketegangan memuncak pada penyusunan Permenkumham Nomor 13 Tahun 2023 tentang Tata Cara Permohonan Surat Keterangan Keimigrasian, turunan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2022. Titik sengketanya adalah usulan pengecualian dokumen Surat Keterangan Keimigrasian (SKIM) bagi pewarganegaraan anak berkewarganegaraan ganda yang belum mendaftar atau memilih dan bertempat tinggal di luar negeri. Imigrasi menolaknya karena dinilai bertentangan dengan Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 yang menempatkan SKIM sebagai bukti sah masa tinggal.⁵⁴ Tarik ulur ini terekam dalam korespondensi resmi: Direktur Jenderal AHU menyurati Direktur Jenderal Peraturan

50 Surat Edaran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-40.AH.10.01 Tahun 2009 tanggal 15 Oktober 2009.

51 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 3 Maret 2025.

52 Permenkumham Nomor M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 dan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2012; lihat pula wawancara dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang-undangan (2012–2014), kini Direktur Visa dan Dokumen Perjalanan, dan M. Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang-undangan (2014–2017), kini Sekretaris Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang.

53 Berdasarkan wawancara dengan Muhammad Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, kini Sekretaris Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum, dan Muhammad Ishaq Ismail, Pejabat Imigrasi, Koordinator Tim Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Direktorat Jenderal Imigrasi, 2025.

54 Wawancara dengan Wachid Kuntjoro Djati, Pejabat Imigrasi AIM 10, eks Ketua Tim Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Imigrasi (Juni–Desember 2024), 11 Juni 2025.

Perundang-undangan melalui Surat Nomor AHU.UM.01.01-170 tanggal 16 Maret 2023, dan direspons melalui Surat Nomor PPE.UM.01.01-58 tanggal 20 Maret 2023. Akibat benturan itu, Permenkumham yang telah ditandatangani Menteri pada 7 Maret 2023 baru diundangkan pada 8 Agustus 2023 tertunda lima bulan. Sejak penolakan tersebut, hubungan kerja Imigrasi dengan Direktorat Tata Negara AHU menurun dan Imigrasi tidak lagi dilibatkan dalam revisi regulasi strategis berikutnya, mengukuhkan persepsi bahwa kewarganegaraan adalah domain eksklusif AHU sementara Imigrasi sekadar “penerbit dokumen syarat”.⁵⁵

Fragmentasi ini bukan sekadar gesekan regulasi; ia berakibat nyata pada penanganan kasus. Dalam kasus Orient Patriot Riwu Kore, Bupati terpilih Sabu Raijua yang belakangan terbukti berkewarganegaraan Amerika Serikat, Badan Pengawas Pemilu setempat harus melayangkan enam surat resmi kepada Direktorat Jenderal AHU dan Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memverifikasi status kewarganegaraan yang bersangkutan; Kantor Imigrasi Kupang sempat menerbitkan keterangan bahwa ia berstatus WNI pada 10 September 2020, lalu menariknya kembali pada 15 September 2020 karena masih harus dikoordinasikan antarinstansi.⁵⁶ Sebaliknya, dalam kasus Archandra Tahar, AHU baru menerbitkan penegasan status melalui Keputusan Menteri Nomor AHU-1.AH.10.01 Tahun 2016 tanggal 1 September 2016 setelah Imigrasi menyampaikan data paspor dan perlintasan melalui Surat Nomor IMI-UM.01.01-2050 tanggal 23 Agustus 2016 menunjukkan AHU bergantung pada data faktual Imigrasi, namun ***tanpa prosedur baku yang memadukan pemeriksaan keimigrasian (Pasal 58 dan Pasal 66 Undang-Undang Keimigrasian) dengan ketentuan kehilangan dan perolehan kembali kewarganegaraan (Pasal 23 dan Pasal 31 Undang-Undang Kewarganegaraan)***.⁵⁷ Kedua kasus memperlihatkan bahwa tanpa kerangka koordinasi yang melembaga, verifikasi status bergantung pada inisiatif sporadis yang rentan keliru.

c. Fase Dualitas Kewenangan Pasca-Restrukturisasi (2024–sekarang)

Fase ketiga dimulai pada 2024. Pengesahan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara⁵⁸ dan kebijakan Kabinet Merah Putih memekarkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi Kementerian Hukum, Kementerian Hak Asasi Manusia, serta Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.⁵⁹ Konsekuensinya, fragmentasi antarunit dalam satu kementerian berubah menjadi dualitas kewenangan antar-kementerian. Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 kemudian mendelegasikan seluruh spektrum penanganan kewarganegaraan kepada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum di bawah Kementerian Hukum.⁶⁰

Implikasi pendelegasian itu menjadi paradoksal justru pada tataran operasional. Hampir seluruh produk administrasi kewarganegaraan AHU bersandar pada instrumen yang kini berada di kementerian yang berbeda. Proses menjadi WNI berawal dari rangkaian keimigrasian berupa visa, izin masuk, dan izin tinggal; Surat Keterangan Keimigrasian sebagai bukti masa tinggal dalam pewarganegaraan diterbitkan dan diawasi Imigrasi; pendaftaran anak berkewarganegaraan ganda serta penerimaan pernyataan memilih kewarganegaraan dilaksanakan melalui kantor imigrasi dan perwakilan; bahkan Dokumen

55 Surat Direktur Jenderal AHU Nomor AHU.UM.01.01-170 tanggal 16 Maret 2023 dan Surat Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Nomor PPE.UM.01.01-58 tanggal 20 Maret 2023; lihat pula wawancara dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021–September 2023), 29 Juni 2025.

56 Surat-surat Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Sabu Raijua kepada Direktorat Jenderal AHU dan Direktorat Jenderal Imigrasi (September–November 2020); Surat Kantor Imigrasi Kupang Nomor W22.IMI.IMI.1.GR.01.03.01-1211 tanggal 10 September 2020 beserta penarikannya tanggal 15 September 2020; bandingkan “Polemik Pejabat yang Berkewarganegaraan Ganda, dari Arcandra Tahar hingga Bupati Sabu Raijua,” *Kompas.com*, 3 Februari 2021.

57 Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-1.AH.10.01 Tahun 2016 tanggal 1 September 2016; Surat Direktur Jenderal Imigrasi Nomor IMI-UM.01.01-2050 tanggal 23 Agustus 2016; lihat pula “Kaleidoskop 2016: Akhir Bahagia Polemik Kewarganegaraan Arcandra Tahar dan Gloria Natapradja Hamel,” *Kompas.com*, 14 Desember 2016.

58 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.

59 Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024; lihat pula Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

60 Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024.

Perjalanan Republik Indonesia yang oleh Pasal 24A Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 ditetapkan sebagai bukti kewarganegaraan diterbitkan Imigrasi.⁶¹ Lebih mendasar, AHU tidak memiliki Unit Pelaksana Teknis di daerah maupun kepanjangan tangan di perwakilan RI di luar negeri, sehingga verifikasi faktual, pengawasan, dan penanganan WNI yang berisiko kehilangan kewarganegaraan, termasuk yang berstatus tidak berdokumen, *overstay*, atau tanpa kewarganegaraan (*stateless*), sepenuhnya bertumpu pada aparatus keimigrasian. Dengan kata lain, kewenangan formal kini berada pada satu kementerian, sementara kapasitas faktual untuk menjalankannya berada pada kementerian lain.

Risiko dari pemisahan ini tampak pada kasus Ali (Rahim). Ali, anak keluarga imigran ilegal asal Afghanistan yang permohonan suakanya telah ditolak dan dinyatakan ditutup oleh UNHCR sehingga berstatus keimigrasian *final rejected*, memperoleh penegasan status sebagai warga negara Indonesia melalui Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-15.AH.10.01.12 Tahun 2023 tanggal 21 Desember 2023 atas dasar Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 dan asas penghormatan hak asasi manusia.⁶² Penegasan tersebut diterbitkan tanpa menempuh tahapan perolehan kewarganegaraan dalam Pasal 8–9, Pasal 19, dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dan tanpa mencermati posisi pengawasan dan penindakan keimigrasiannya, sehingga memperlihatkan kekosongan norma yang memadukan administrasi kewarganegaraan dengan penanganan keimigrasian. Dalam konteks Indonesia yang per 31 Desember 2025 menampung 12.112 pengungsi dan pencari suaka serta bukan negara pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi,⁶³ keputusan status yang tidak terkoordinasi seperti ini menyimpan dilema penegakan hukum dan keamanan yang nyata dan dengan terbelahnya kewenangan ke dalam dua kementerian, ruang ketidakselarasan tersebut berpotensi makin lebar.

B.3 Temuan Kajian dari Lembaga Negara Lain

Ketiga fase dinamika kelembagaan yang diuraikan di atas memperlihatkan pola divergensi institusional yang semakin menjauh.⁶⁴ Bukti empiris dari berbagai lembaga pengawas negara secara konsisten mengonfirmasi bahwa memisahkan administrasi kewarganegaraan dari pengawasan keimigrasian di dua kementerian berbeda berisiko menciptakan celah kerawanan penegakan hukum.⁶⁵ Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa status kewarganegaraan bukan sekadar persoalan administratif pencatatan, melainkan ikatan hukum yang memiliki implikasi langsung terhadap kedaulatan dan keamanan negara.⁶⁶

Menyadari inefisiensi dari dualitas layanan ini, berbagai lembaga negara telah melakukan kajian mendalam yang secara aklamasi merekomendasikan penyatuan atau integrasi fungsi.⁶⁷ Terdapat empat kajian strategis yang patut disintesis:

Pertama, kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Balitbang Hukum dan HAM) tahun 2018. Berdasarkan Pasal 1100-1101 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015, Balitbang Hukum dan HAM melaksanakan pengkajian terhadap urgensi regulasi pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) dan Sistem Aplikasi

61 Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 24A; wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, 7 Maret 2025.

62 Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-15.AH.10.01.12 Tahun 2023 tanggal 21 Desember 2023 tentang Penegasan Status Kewarganegaraan Republik Indonesia atas nama Ali; surat UNHCR perihal penutupan permohonan suaka keluarga yang bersangkutan (*case closed*).

63 Data jumlah pengungsi dan pencari suaka di Indonesia per 31 Desember 2025 (7.377 pengungsi dan 4.735 pencari suaka), Direktorat Jenderal Imigrasi/UNHCR; Indonesia bukan negara pihak Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi maupun Protokol 1967.

64 Timothy Billing, *Op.Cit.*, hlm. 855.

65 Thomas Huddleston, "Nationality Policies in the Books and in Practice," *Global Governance* 26 (2019): hlm. 1-24.

66 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 5.

67 D. Handoko, "Analisis Penataan Kelembagaan KP2MI dan BP2MI Ditinjau dari Asas Hukum Administrasi Negara dan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik," *Proceeding APHTN-HAN* (2025): hlm. 12. Surat Kepala Balitbang Nomor PPH.2.LT.01.01-233 tanggal 12 April 2018.

Kewarganegaraan Elektronik (SAKE).⁶⁸ Kajian ini merekomendasikan perlunya integrasi segera antara kedua sistem tersebut demi memberikan pelayanan prima dan mencegah akses negatif dalam pemberian paspor serta status kewarganegaraan, yang harus dipayungi oleh Peraturan Menteri Hukum dan HAM.⁶⁹

Kedua, kajian Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024 mengenai “Integrasi Data Administrasi Kependudukan Orang Asing dan Perubahan Status Kewarganegaraan”.⁷⁰ Kajian ini dilatarbelakangi kebutuhan untuk mencegah maladministrasi dan memberikan kepastian hukum. Ombudsman merekomendasikan perbaikan jangka pendek agar Menteri Hukum dan HAM segera menetapkan kebijakan bahwa segala kewenangan terkait kewarganegaraan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, disertai pembentukan tim khusus untuk menindaklanjuti pelimpahan kewenangan tersebut. Untuk jangka menengah, direkomendasikan penyesuaian Organisasi Tata Kerja (Orta) dan penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan kewarganegaraan.⁷¹

Ketiga, kajian Badan Strategi Kebijakan (BSK) Kementerian Hukum dan HAM tahun 2023 yang berjudul “Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan pada Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian”.⁷² Kajian ini menyoroti bahwa layanan kewarganegaraan harus disatukan di Direktorat Jenderal Imigrasi karena lembaga ini memiliki kelengkapan instrumen pelaksana di dalam maupun di luar negeri serta kewenangan penegakan hukum. Rekomendasi jangka pendek BSK adalah menyerahkan segala kewenangan menyangkut hal ihwal orang asing sejak kedatangan hingga memilih kewarganegaraan kepada Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian. Untuk jangka menengah, diamanatkan pembangunan sistem data yang terintegrasi dengan kependudukan dan dapat diakses oleh Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA).⁷³

Keempat, kajian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada tahun 2023 yang bertemakan “Menyederhanakan Birokrasi Pewarganegaraan”.⁷⁴ Kajian ini menemukan bahwa dualitas layanan menciptakan kompleksitas administratif dan ketidaksinkronan data. Masyarakat sering kali salah memahami alur karena berasumsi bahwa urusan kewarganegaraan ditangani oleh Imigrasi, sebagaimana kelaziman di negara lain. Proses yang melibatkan dua birokrasi ini sangat menyulitkan warga negara asing maupun anak berkewarganegaraan ganda yang mengalami “ping-pong” birokrasi. PSKK UGM merekomendasikan kebijakan integrasi dari hulu ke hilir di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi, disertai studi komparatif untuk merancang model sistem birokrasi pelayanan yang baru.⁷⁵

Dari keempat kajian tersebut, belum ada satu pun yang ditindaklanjuti secara komprehensif. Padahal, inisiasi integrasi data antara SIMKIM dan SAKE sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2018. Sebagaimana diungkapkan oleh Sarno Wijaya, mantan Direktur Sistem dan Teknologi Informasi Keimigrasian sekaligus mantan Direktur Teknologi Informasi AHU, inisiatif tersebut lahir dari kesadaran perlunya kemudahan dan kredibilitas pemerintah dalam memberikan layanan publik yang memiliki fungsi beririsan. Secara mendasar, proses integrasi ini bahkan telah mencapai tahap akhir dengan penyusunan Berita Acara Kerja Sama pada tahun 2021. Direktorat Jenderal Imigrasi telah mengirimkan surat Nomor IMI.6-GR.06.01-55

68 Surat Kepala Balitbang Nomor PPH.2.LT.01.01-233 tanggal 12 April 2018.

69 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kajian tentang Urgensi Pembentukan Regulasi tentang Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dan Sistem Aplikasi Kewarganegaraan Elektronik, diterbitkan tanggal 12 April 2018.

70 Surat Ketua Ombudsman Republik Indonesia Nomor R/2241/PC.01.03/VII/2024 tanggal 29 Juli 2024.

71 Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Brief, Peningkatan Kualitas Layanan Kewarganegaraan: Rekomendasi Kebijakan untuk Penyederhanaan Pelayanan, diterbitkan tanggal 29 Mei 2024, hal 6-7.

72 Pusat Strategi Kebijakan Pembentukan dan Penegakan Hukum dan HAM, Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, Kajian Evaluasi Kebijakan: Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan Pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian, diterbitkan pada November 2023.

73 Badan Strategi Kebijakan (BSK) Kementerian Hukum dan HAM, Kajian Tahun 2023.

74 Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Kajian “Menyederhanakan Birokrasi Pewarganegaraan”, 2024.

75 Laporan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada tahun 2024: Penelitian Layanan Pewarganegaraan, diterbitkan pada Mei 2024, hal. 115-116.

tanggal 5 Juli 2021 mengenai Berita Acara Kerja Sama tersebut kepada Sekretaris Direktorat Jenderal AHU. Namun, secara faktual, upaya harmonisasi tersebut terhenti tanpa tindak lanjut yang berarti, mengonfirmasi bahwa komitmen pimpinan tingkat kementerian menjadi faktor kunci yang menentukan keberhasilan integrasi kelembagaan ini.

B.4 Konstruksi Teoretis dan Implikasi Normatif Pemisahan Fungsi

Pemahaman terhadap kewarganegaraan (*citizenship*) dalam literatur ketatanegaraan tidak dapat direduksi sekadar sebagai pencatatan sipil. Sebagaimana ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie, kewarganegaraan adalah konstruksi hukum keindonesiaan yang mengikat individu dengan negara dalam hubungan timbal balik hak dan kewajiban. Ikatan ini memiliki dimensi kedaulatan yang absolut, di mana negara berhak menentukan siapa yang berhak masuk, menetap, dan diakui sebagai bagian dari bangsa (*right to exclude and right to include*).

Dalam konteks hukum administrasi negara, pemisahan fungsi pelayanan (*service*) dari fungsi pengawasan dan penegakan hukum (*enforcement*) dalam satu urusan yang tak terpisahkan (*inseparable affairs*) menciptakan apa yang disebut sebagai anomali birokrasi.⁷⁶ Kewarganegaraan, terutama yang diperoleh melalui pewarganegaraan (naturalisasi) atau penetapan status bagi anak berkewarganegaraan ganda, bermula dari keberadaan orang asing di wilayah yurisdiksi Indonesia. Secara doktriner, keberadaan fisik (*physical presence*) dan niat menetap (*animus manendi*) adalah domain mutlak hukum keimigrasian.⁷⁷ Ketika hukum materiil (UU No. 12 Tahun 2006 dan UU No. 6 Tahun 2011) mengamanatkan keterpaduan syarat substantif seperti masa tinggal lima tahun berturut-turut, atau kewajiban penyampaian pernyataan memilih salah satu kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda sesuai Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2006, tidaklah berjalan pengawasannya secara baik. Baik Imigrasi maupun AHU tidak mempunyai data yang valid mengenai siapa Anak Berkewarganegaraan Ganda yang telah memasuki usia memilih kewarganegaraan, siapa yang telah memilih, siapa yang telah memilih untuk menjadi WNI seutuhnya dan melepaskan kewarganegaraan asingnya dan sebaliknya, serta siapa yang tidak memilih kewarganegaraan yang berdasarkan Pasal 65 PP No. 2 Tahun 2007 akan otomatis menjadi asing⁷⁸ yang tentunya harus memerlukan penerbitan izin tinggal Orang Asing dari Imigrasi. Keterputusan alur kewarganegaraan dan keimigrasian menjadi ini menjadi potensi kerawanan dalam pengawasan Anak Berkewarganegaraan Ganda yang seharusnya menjadi asing secara diam-diam, ataupun karena ketidaktahuannya. Data Imigrasi mengenai Anak Berkewarganegaraan Ganda menggambarkan ini:

76 Philipus M. Hadjon dkk., *Op.Cit.*, hlm. 112.

77 Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 15.

78 Pasal 65 ayat (1) PP No. 2 Tahun 2007: "Dalam hal anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1) memilih kewarganegaraan asing atau tidak memilih salah satu kewarganegaraan, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai orang asing."

DATA PENDAFTARAN ANAK BERKEWARGANEGARAAN GANDA
REGISTER 1G01 PERIODE 2013 S.D. MEI 2025

NO.	KEWARGA- NEGARAAN	TAHUN PENDAFTARAN												TOTAL	
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
1	AMERIKA SERIKAT	31	121	122	150	202	166	209	147	203	348	472	157	2328	
2	AUSTRALIA	32	146	152	179	191	182	216	107	119	358	414	145	2241	
3	MALAYSIA	16	91	105	132	147	149	225	106	125	305	358	152	1911	
4	CHINA	9	54	81	105	123	111	189	89	104	239	517	165	1786	
5	JEPANG	12	69	102	101	129	144	151	107	129	167	274	113	1488	
6	BRITISH	10	78	93	105	90	77	112	70	80	145	204	76	1140	
7	KOREA SELATAN	5	50	71	65	78	91	101	65	87	150	217	64	1044	
8	SINGAPURA	6	66	82	81	77	93	87	63	75	127	182	57	996	
9	PERANCIS	7	55	61	55	55	69	81	63	65	112	161	30	814	
10	TAIWAN	5	33	39	39	72	63	129	58	41	98	156	53	796	
11	INDIA	9	27	43	52	73	41	87	49	55	106	163	58	763	
12	BELANDA	8	45	54	48	65	47	84	48	76	78	130	52	735	
13	JERMAN	3	17	30	49	38	48	55	42	44	84	97	59	566	
14	PAKISTAN	2	10	36	18	37	34	40	42	42	65	130	51	507	
15	FILIPINA	2	10	20	19	28	29	51	23	27	61	103	39	412	
16	BANGLADESH	-	3	13	12	8	13	17	17	9	38	65	25	220	
17	BRUNEI DARUSSALAM			1	4	3	3	1		3	5	3	1	24	
18	ITALIA	4	6	18	25	25	18	25	11	22	41	52	24	271	
19	KAMBOJA		1		1	1	2	6	5	3	6	10	7	42	
20	MESIR		7	10	16	14	16	27	13	16	22	42	18	201	
21	NIGERIA	2	7	15	14	17	24	22	31	24	32	41	17	246	
22	SELANDIA BARU	3	16	16	19	23	12	22	7	10	39	24	19	210	
23	THAILAND	3	12	17	21	15	13	23	16	18	41	83	25	287	
24	TIMOR LESTE	1	4	1	2	10	5	4	3	3	9	29	15	86	

NO.	KEWARGANEGARAAN 2013 2014 2015	TAHUN PENDAFTARAN											TOTAL	
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2024
25	TURKI	1	7	11	8	16	8	25	10	10	36	48	13	193
26	VIETNAM		3	3	10	12	8	12	5	6	24	30	9	122
27	YAMAN	1	4	20	14	15	9	23	15	28	46	90	24	289
	224	1079	1371	1557	1832	1714	2415	1433	1715	3241	4794	1679	23054	

Penjelasan tabel:⁷⁹

- a. hanya bisa ditampilkan secara kesisteman terdata periode waktu pendaftaran yang dimulai tahun 2013, setelah ditetapkan Permenkumham Nomor 21 Tahun 2012 setelah ditetapkan dan dibangun kesistemannya pada tahun 2012.
- b. terdata adalah pendaftaran di dalam negeri sejak tahun 2012, belum terdata pendaftaran di luar negeri di seluruh Perwakilan Republik Indonesia oleh karena baru terimplementasi Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (Simkim) bertahap mulai tahun 2015 s.d. saat ini yang masih berjalan;
- c. data manual pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda untuk sebelum 1 Agustus 2006, dan periode setelah 1 Agustus 2006 s.d. tahun 2013 belum pernah terkompilasi dan dilakukannya penginventarisasian atau pendataan ulang.

Sri Yuliani⁸⁰ menegaskan kebenaran data Anak Berkewarganegaraan Ganda yang ada di AHU hanya yang lahir sebelum 1 Agustus 2006 dan jika ada perekaman data dalam Sistem Administrasi Kewarganegaraan Elektronik (SAKE) hanyalah yang memproses kewarganegaraan atau menyampaikan pernyataan memilih kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda sejak diimplementasikan tahun 2017 melalui Permenkumham No. 47 Tahun 2016. Saat implementasi data antara Imigrasi dan AHU untuk kewarganegaraan telah dalam tahap Berita Acara juga akhirnya tidak direalisasikan.⁸¹

Dalam kasus di atas sebelumnya, baik Orient Patriot Riwu Kore maupun Archandra Tahar terdeteksi menjadi WNA secara diam-diam melalui perlintasan keimigrasian dan juga dokumen persyaratan pembuatan Paspor RI yang diajukannya di Perwakilan Republik Indonesia luar negeri. Penanganan kewarganegaraan yang seharusnya terintegrasi, sayangnya melalui hukum formil/administratif (Peraturan Presiden tentang Kementerian Negara dan SOTK) justru membelah pelaksanaannya ke dalam dua kementerian yang berbeda.

Implikasi normatif dari pemisahan ini sangat serius. Pertama, terjadinya asimetri informasi (*information asymmetry*) antara lembaga pencatat (AHU) dan lembaga pengawas (Imigrasi).⁸² Direktorat Jenderal AHU, dengan instrumen *paper-based*-nya, tidak memiliki kemampuan verifikasi faktual lapangan. Mereka bergantung sepenuhnya pada dokumen formal yang diajukan pemohon. Sebaliknya, Direktorat Jenderal Imigrasi yang memiliki aparat intelijen dan pengawasan di tingkat daerah (Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi) serta di luar negeri (Atase Imigrasi), tidak memiliki kewenangan akhir untuk menunda atau membatalkan produk administrasi kewarganegaraan meskipun menemukan indikasi kecurangan atau pelanggaran di lapangan.

Kedua, kerentanan terhadap penyelundupan hukum (*fraud in law*). Kasus perkawinan semu (*sham marriage*) yang diatur pemedanaannya dalam Pasal 135 UU No. 6 Tahun 2011 merupakan contoh klasik.⁸³ Warga negara asing yang menikahi WNI semata-mata untuk mendapatkan status kewarganegaraan RI seringkali berhasil mengelabui sistem administrasi karena dokumen perkawinannya sah secara formal. Imigrasi baru dapat menindak ketika yang bersangkutan mengajukan paspor RI atau temuan pelanggaran keimigrasian kemudian, padahal status kewarganegaraannya sudah terlanjur diterbitkan oleh AHU. Jika fungsi ini disatukan, Imigrasi dapat melakukan *clearance* lapangan sebelum status kewarganegaraan diberikan.

79 Sumber: Dicky Fattah. Pejabat Imigrasi, Ketua Tim di Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi, pada 22 Mei 2025.

80 Yuliani, eks Direktur Teknologi Informasi Ditjen AHU (akhir 2020-September 2022), saat ini Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan (Kemenko H2IP).

81 Sri Yuliani, Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan (Kemenko H2IP) dalam rapat RUU Kewarganegaraan tanggal 8 Juni 2026.

82 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 89.

83 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 135.

Ketiga, hilangnya perlindungan (*protection gap*) bagi warga negara di luar negeri, khususnya subjek anak berkewarganegaraan ganda. Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2006 mewajibkan anak tersebut memilih kewarganegaraan pada usia 18 tahun (atau paling lambat 21 tahun).⁸⁴ Jika mereka lalai, mereka terancam kehilangan kewarganegaraan Indonesia (Pasal 23). Direktorat Jenderal AHU tidak memiliki perangkat atase di Perwakilan RI dan kesisteman untuk melacak, menyosialisasikan, atau mengeksekusi layanan ini secara proaktif. Akibatnya, banyak anak diaspora Indonesia yang menjadi *undocumented* atau kehilangan kewarganegaraan secara pasif akibat ketidaktahuan dan ketiadaan instrumen penjangkauan negara. Hal ini secara langsung mengkhianati amanat Alinea IV Pembukaan UUD 1945 tentang kewajiban negara melindungi segenap bangsa Indonesia.

Keempat, komplikasi dalam pemulihan kewarganegaraan bagi WNI undocumented person atau illegal stay di luar negeri.⁸⁵ Seperti yang dikaji oleh Rahayu dkk. (2024), pengabaian perlindungan bagi pekerja migran tanpa dokumen sering bermuara pada persoalan pembuktian kewarganegaraan. Proses ini mutlak membutuhkan verifikasi biometrik, penelusuran rekam jejak pelintasan, dan wawancara pendalaman yang hanya dapat dilakukan oleh pejabat Imigrasi di perwakilan diplomatik, bukan oleh pejabat tata negara di pusat.

B.5 Konstruksi Solusi Hukum Administrasi Negara: Reintegrasi Fungsi dalam Satu Komando

Empat implikasi normatif yang diuraikan di atas bukanlah eksekusi manajerial yang dapat diselesaikan sekadar dengan perbaikan Standar Operasional Prosedur (SOP) atau integrasi aplikasi komputer semata.⁸⁶ Keempat persoalan tersebut bersumber dari satu cacat desain institusional yang sama: terputusnya rentang kendali (*span of control*) antara otoritas yang memberikan status hukum (AHU) dengan otoritas yang memverifikasi fakta dan mengawasi subjek hukum di lapangan (Imigrasi).⁸⁷ Oleh karena itu, solusi yang ditawarkan harus berupa restrukturisasi kewenangan yang fundamental.⁸⁸

Dalam kerangka hukum administrasi negara, efektivitas suatu struktur organisasi diukur dari prinsip rentang kendali (*span of control*), efisiensi birokrasi, dan akuntabilitas pengawasan.⁸⁹ Kondisi eksisting di mana kewarganegaraan ditangani oleh Direktorat Jenderal AHU di bawah Kementerian Hukum memiliki kelemahan struktural yang mendasar: ketiadaan instrumen lapangan, dualitas birokrasi yang membebani masyarakat, dan risiko keamanan serta penegakan hukum.⁹⁰

Beberapa pihak mungkin berargumen bahwa kewarganegaraan adalah murni produk perdata atau administrasi hukum umum yang bersifat pencatatan sipil, sehingga tepat berada di bawah Kementerian Hukum.⁹¹ Argumen ini keliru secara doktriner dan ketinggalan zaman secara komparatif.⁹² Secara doktriner, pemberian kewarganegaraan (naturalisasi) adalah tindakan kedaulatan tertinggi negara (*act of state*) yang mensyaratkan *clearance* keamanan, bukan sekadar pencatatan administratif.⁹³ Secara komparatif, studi terhadap tata kelola negara-negara modern menunjukkan bahwa administrasi kewarganegaraan hampir selalu disatukan dengan fungsi keimigrasian dalam satu institusi (*one-stop service governance*).⁹⁴

84 Peter J. Spiro, "Dual Citizenship as Human Right," *International Journal of Constitutional Law* 8, No. 1 (2010): hlm. 115.

85 Derita Rahayu, D. I. Supaat, dan M. Yusuf, *Op.Cit.*, hlm. 380.

86 D. Handoko, *Op. Cit.*, hlm. 13.

87 Kenneth J. Meier dan John Bohte, *Op.Cit.*, hlm. 63.

88 Philipus M. Hadjon dkk., *Op. Cit.*, hlm. 115.

89 Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 90.

90 Wawancara dengan Jamaruli Manihuruk, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Pusat Pembentukan dan Penegakan Hukum Badan Strategi Kebijakan (2022-2024), pada tanggal 29 Juni 2025.

91 Bagus Hermanto, *Op.Cit.*, hlm. 206.

92 Peter J. Spiro, *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship* (New York: NYU Press, 2016), hlm. 45.

93 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 120.

94 European Commission, *Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration* (Brussels: European Commission, 2018), hlm. 5-12.

Oleh karena itu, berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait asas kecermatan dan efektivitas,⁹⁵ diperlukan upaya perbaikan penanganan kewarganegaraan secara nasional dan dalam arsitektur hukum secara umum. Pertama, adalah solusi kelembagaan. Solusi kelembagaan ini mutlak diperlukan adalah mengembalikan seluruh portofolio penanganan kewarganegaraan untuk dapat secara *in-line* (satu garis komando) ke dalam fungsi keimigrasian di bawah Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.⁹⁶ Langkah konkrit ini dapat berupa deregulasi Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024. Kedua, adalah mensinkronisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengintegrasikan substansi kewarganegaraan dan keimigrasian sebagai satu rangkaian pelayanan dan pengawasan guna efektivitas, kepastian hukum, dan keamanan nasional. Ketiga, mewujudkan kerja sama AHU dan Imigrasi yang menyatukan rangkaian operasional, proses bisnis, dan integrasi data antar keduanya dalam prinsip saling mendukung dan melengkapi. Upaya kedua dan ketiga merupakan solusi jalan tengah jika solusi kelembagaan belum memungkinkan atau sulit terealisasi. Kendala ego sektoral tentunya berpotensi akan dihadapi, oleh karenanya direktif pimpinan Kementerian Lembaga (K/L) di tataran Kementerian Koordinator seharusnya bisa menjembatani penyelerasan fungsi antar Menteri K/L yang membidangi kewarganegaraan dan keimigrasian ini.

C. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika penanganan kewarganegaraan di Indonesia tidak dapat dipahami semata-mata sebagai perkembangan norma hukum kewarganegaraan, melainkan harus ditempatkan dalam konteks perkembangan kelembagaan yang mengelolanya. Melalui penelusuran sejarah hukum nasional sejak masa Hindia Belanda hingga restrukturisasi kementerian tahun 2024, penelitian menemukan bahwa hubungan antara fungsi kewarganegaraan dan keimigrasian mengalami perubahan yang berlangsung secara bertahap. Perubahan tersebut dapat dipetakan ke dalam tiga fase utama, yaitu fase transisi (1999–2010), fase fragmentasi (2011–2024), dan fase dualitas kewenangan pasca restrukturisasi kelembagaan tahun 2024. Ketiga fase tersebut menunjukkan pergeseran dari hubungan yang relatif komplementer menuju hubungan kelembagaan yang semakin terpisah secara administratif.

Penelitian juga menemukan bahwa meskipun kewenangan administrasi kewarganegaraan secara normatif berada pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, pelaksanaannya tetap memiliki ketergantungan yang kuat terhadap instrumen dan fungsi keimigrasian. Ketergantungan tersebut terlihat dalam berbagai aspek, mulai dari proses masuk ke wilayah Indonesia, verifikasi status keimigrasian, pembuktian masa tinggal sebagai syarat kewarganegaraan, penerbitan dokumen keimigrasian, penanganan anak berkewarganegaraan ganda, perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri, penanganan warga negara yang kehilangan atau berisiko kehilangan status kewarganegaraannya, dan pengelolaan data kewarganegaraan (*mobiling, migration, integration*). Temuan ini menunjukkan bahwa hubungan antara kewarganegaraan dan keimigrasian bukan sekadar hubungan administratif, melainkan hubungan fungsional yang terus berlanjut dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Analisis terhadap kasus-kasus kewarganegaraan yang muncul dalam dua dekade terakhir, termasuk kasus Archandra Tahar, Gloria Natapradja, Orient Patriot Riwu Kore, dan Ali (Rahim), memperlihatkan bahwa proses penentuan dan verifikasi status kewarganegaraan sering kali membutuhkan data, informasi, dan tindakan administratif yang berada dalam domain keimigrasian. Pada saat yang sama, berbagai kajian

95 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 5 dan Pasal 10.

96 Wawancara dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama, pada tanggal 7 Maret 2025.

yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia, Balitbang Hukum dan HAM, Badan Strategi Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM, serta Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada menunjukkan adanya perhatian yang konsisten terhadap kebutuhan penguatan koordinasi, integrasi data, dan penyelarasan tata kelola antara kedua fungsi tersebut. Dengan demikian, penelitian ini menemukan bahwa tantangan utama dalam penyelenggaraan kewarganegaraan saat ini tidak hanya berkaitan dengan substansi regulasi, tetapi juga dengan desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi antarinstansi.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada dua aspek. Pertama, penelitian ini menawarkan periodisasi perkembangan hubungan kelembagaan kewarganegaraan dan keimigrasian dalam sejarah hukum Indonesia yang dibagi ke dalam fase transisi, fragmentasi, dan dualitas kewenangan. Periodisasi ini memberikan kerangka analitis baru untuk memahami perkembangan tata kelola kewarganegaraan yang selama ini lebih banyak dikaji dari perspektif hukum normatif atau hak asasi manusia. Kedua, penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antara kewarganegaraan dan keimigrasian tidak hanya ditentukan oleh konstruksi hukum materiil, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kelembagaan yang mengelola kedua fungsi tersebut, dan upaya mensinkronisasinya baik dari aspek ketentuan maupun operasional meliputi proses bisnis dan integrasi data. Temuan ini memperkaya kajian hukum administrasi negara dan tata kelola kewarganegaraan dengan menempatkan aspek kelembagaan sebagai variabel utama dalam menjelaskan efektivitas penyelenggaraan urusan kewarganegaraan.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa perubahan struktur kelembagaan serta sinkronisasi ketentuan dan integrasi operasional merupakan faktor penting yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan kewarganegaraan di Indonesia. Relasi antara fungsi kewarganegaraan dan keimigrasian yang berkembang sepanjang sejarah menunjukkan bahwa efektivitas penyelenggaraan kewarganegaraan tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kemampuan institusi negara dalam membangun koordinasi, integrasi data, dan mekanisme kerja yang selaras untuk menjamin kepastian hukum, perlindungan warga negara, serta pelaksanaan kedaulatan negara

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*. Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985.
- Direktorat Jenderal Imigrasi. *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2005.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Manan, Bagir. *Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000.
- Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014. Santoso, M. Iman. *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention Against Transnational Organization*. Jakarta: Perum Percetakan Negara, 2007.
- Schuck, Peter H. *Citizens, Strangers, and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Sihombing, Sihar. *Hukum Keimigrasian dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Nuansa Aulia, 2006.
- Soetoprawiro, Korniatmoko. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Spiro, Peter J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*. New York: NYU Press, 2016.
- Wijaya, Sarno. *Dinamika Pendidikan Pejabat Imigrasi Indonesia*. Jakarta: CV. Intelektual Writer, 2024.

Jurnal dan Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. "Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Keindonesiaan." Makalah disampaikan dalam Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober 2011.
- Billing, Timothy. "Government Fragmentation, Administrative Capacity, and Public Goods." *Political Research Quarterly* 72, No. 4 (2019): 851-865.
- Handoko, D. "Analisis Penataan Kelembagaan KP2MI dan BP2MI Ditinjau dari Asas Hukum Administrasi Negara dan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik." *Proceeding APHTN-HAN* (2025): 1-15.
- Hayanda, Fauzan, dan Nur Azizah. "Indonesian Consulate General in Davao in Protecting the Rights of the Indonesian Citizens in Mindanao." *Journal of Political Issues* 6, No. 1 (2024): 59-71.
- Hermanto, Bagus. "Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia: Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, No. 2 (2022): 201-215.
- Huddleston, Thomas. "Nationality Policies in the Books and in Practice." *Global Governance* 26 (2019): 1-24.
- Lazuardi, Garda. "Status Kewarganegaraan Ganda Dilihat dari Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia." *SIGn Jurnal Hukum* 2, No. 1 (2020): 1-15.
- Meier, Kenneth J., dan John Bohte. "Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design." *Public Administration Review* 63, No. 1 (2003): 61-70.

Rahayu, Derita, D. I. Supaat, dan M. Yusuf. "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, No. 2 (2024): 374-393.

Spiro, Peter J. "Dual Citizenship as Human Right." *International Journal of Constitutional Law* 8, No. 1 (2010): 111-130.

Su, Rick. "Local Fragmentation as Immigration Regulation." *Houston Law Review* 47 (2010): 367-420.

European Commission. *Handbook on How to Implement a One-Stop-Shop for Immigrant Integration*. Brussels: European Commission, 2018.

Kajian

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kajian tentang Urgensi Pembentukan Regulasi tentang Pengintegrasian Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dan Sistem Aplikasi Kewarganegaraan Elektronik, diterbitkan tanggal 12 April 2018.

Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, Kajian Evaluasi Kebijakan: Penyelenggaraan Layanan Kewarganegaraan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Perspektif Penegakan Catur Fungsi Keimigrasian, diterbitkan pada November 2023.

Ombudsman Republik Indonesia, Ombudsman Brief, Peningkatan Kualitas Layanan Kewarganegaraan: Rekomendasi Kebijakan untuk Penyederhanaan Pelayanan, diterbitkan tanggal 29 Mei 2024.

Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Laporan Penelitian Layanan Pewarganegaraan, diterbitkan pada Mei 2024.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia.

Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing.

Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1956 tentang Tindak Pidana Imigrasi.

Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Asing.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958 tentang Persetujuan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Tiongkok.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara. Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.

Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum.

Peraturan Presiden Nomor 157 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.

Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum.

Wawancara

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Analis Keimigrasian Ahli Utama, Pejabat Direktorat Jenderal Imigrasi, dan Pejabat Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Jakarta, Maret-Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Sarno Wijaya, S.H., M.H., Analis Keimigrasian Ahli Utama pada tanggal 3 Maret 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Eko Budianto, Pejabat Imigrasi PTK XIX, eks Kepala Subbagian Peraturan Perundang- Undangan 2012-2014, saat ini Direktor Visa dan Dokumen Perjalanan.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021 s.d. September 2023), pada tanggal 29 Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Muhammad Akram, Pejabat Imigrasi PTK XXVIII, saat ini Sekretaris Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum, dan Muhammad Ishaq Ismail, Pejabat Imigrasi, Koordinator Tim Perundang-Undangan dan Kelembagaan, Ditjenim.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan dengan Nurudin, Pejabat Imigrasi PTK XX, eks Koordinator Penentuan Status Keimigrasian (Februari 2021 s.d. September 2023), pada tanggal 29 Juni 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Fattah, Dicky. Pejabat Imigrasi, Ketua Tim di Direktorat Izin Tinggal dan Status Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi, pada 22 Mei 2025.

Wawancara Peneliti. Wawancara dengan Yuliani, Sri, Asisten Deputi Tata Kelola Administrasi Hukum pada Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasayarakatan (Kemenko H2IP) dalam rapat RUU Kewarganegaraan tanggal 8 Juni 2026.

