

FENOMENA *RECHTSVACUUM* DALAM PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 51 TAHUN 2020 TERKAIT MASA PERPANJANG PASPOR MENJADI 10 TAHUN

(Rechtsvacuum Phenomenon in Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 51 of 2020 related to Passport Renewal Period to 10 Years)

**Fachrizza Sidi Pratama
Politeknik Imigrasi**

**Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.**

**Jl. Raya Gandul No. 4, Cinere, Depok, Jawa Barat, Telepon: (021) 7530001
Email: Fahrizzapratama@gmail.com**

ABSTRAK

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum yang diterbitkan oleh komponen pemerintah negara. Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Adapun dalam penerapannya, aturan-aturan tersebut memiliki tingkatan-tingkatan dalam pengaturannya, dimana ada bagian yang menjelaskan secara makro dan turunan-turunannya yang semakin menyempit hingga kepada peraturan pelaksana. Tingkatan-tingkatan aturan tersebut harus lengkap karena masing-masing diantaranya memiliki fungsinya sendiri. Adapun dalam jurnal kali ini akan dilakukan pembahasan mengenai fenomena kekosongan hukum dalam studi kasus Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 Terkait Masa Perpanjangan Paspor Menjadi 10 Tahun, dimana dalam penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut belum disertakan Peraturan Pelaksana yang akan mengatur bagaimana penerapan Peraturan Pemerintah tersebut di lapangan.

Kata Kunci: Kekosongan Hukum, Peraturan Perundang-undangan, Keimigrasian

ABSTRACT

Legislation is one of the legal products issued by the state government component. In this case, the laws and regulations include the Constitution of the Republic of Indonesia year 1945, the Decree of the People's Consultative Assembly, The Law / Regulation of the Government In lieu of Laws, Government Regulations, Presidential Regulations, and Local Regulations. As for its application, the rules have levels in the arrangement, where there are sections that explain macro and its derivatives that are narrowing down to the implementing regulations. The levels of the rules must be complete because each of them has its own function. Meanwhile, in this journal, there will be a discussion on the phenomenon of legal vacancies in the case study of Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 51 of 2020 related to the Period of Extending Passports to 10 Years, where in the issuance of government regulations have not been included implementing regulations that will regulate how the implementation of government regulations in the field.

Keywords: Legal Vacancies, Laws and Regulations, Immigration

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam 2 tahun terakhir ini, Direktorat Jenderal Imigrasi banyak mengeluarkan banyak kebijakan keimigrasian, dari mulai yang terkait dengan penanganan Covid-19 hingga perubahan kebijakan teknis keimigrasian. Diantara aturan-aturan baru tersebut ada diantaranya adalah regulasi terkait penerbitan masa berlaku paspor menjadi 10 tahun, dimana hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 (Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian). Secara spesifik, aturan tersebut disebutkan dalam Pasal 51 sebagai berikut:

Ketentuan ayat 1) Pasal 51 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 51

(1) Masa berlaku Paspor biasa paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak tanggal diterbitkan.

Adanya aturan mengenai pemberlakuan masa paspor dari 5 tahun menjadi 10 tahun dipandang sebagai sebuah penyesuaian kebijakan keimigrasian yang baik, dikarenakan hal tersebut akan dibarengi dengan adanya peningkatan kualitas keamanan dari paspor itu sendiri dimana memang kebijakan pemberlakuan paspor dengan masa berlaku 10 tahun sudah diterapkan di negara-negara Asia Tenggara seperti halnya Singapura, Thailand, maupun Filipina. Selain dari sisi keamanan dari paspor itu sendiri, adanya kebijakan terbaru tersebut dapat meningkatkan PNBPN yang berasal dari paspor, dimana pasti ada penyesuaian tarif baru pembuatan ataupun penggantian paspor baru, sehingga tidak hanya keuntungan dari sisi masyarakat pengguna paspor, namun juga dari Direktorat Jenderal Imigrasi itu sendiri.¹ Adapun dari segi pengangguran blangko, kebijakan ini dilaksanakan untuk pengefektifan penggunaan halaman paspor, dimana banyak kasus ditemukan paspor sudah habis masa berlaku sedangkan halaman paspor masih banyak, sehingga terjadi ketidaksesuaian antara pengadaan blangko paspor dan permintaan masyarakat, dan berakibat pada ketidakstabilan ketersediaan blangko paspor yang dapat mengakibatkan terhambatnya bahkan terhentinya layanan penerbitan paspor.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana penjelasan terhadap fenomena Rechtsvacuum dan dampaknya dalam penerapan peraturan perundang-undangan?
- b. Bagaimana pemerintah menerapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 Terkait Masa Perpanjang Paspor Menjadi 10 Tahun jika belum disusun peraturan pelaksanaannya?

B. METODE PENELITIAN

¹ <https://www.imigrasi.go.id/berita/detail/ditjen-imigrasi:-masa-berlaku-paspor-10-tahun-belum-berlaku> diakses pada 22/3/2021 pada pukul 20.30 WIB

1. Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Maksudnya adalah penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, menganalisis suatu permasalahan kemudian membahasnya sehingga menghasilkan kesimpulan terhadap suatu peristiwa.² Pendekatan dalam penelitian ini juga menggunakan studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat ahli. Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yaitu dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

Untuk pendekatan normative, dibagi menjadi 7 pendekatan, yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dan seterusnya. Pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan penelaahan dan konsistensi atau kesesuaian antar peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.

2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

3. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam sebuah kerangka untuk memahami filosofi aturan hukum dari masa ke masa, serta memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan menelaah latar belakang dan perkembangan aturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

4. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan peraturan hukum ataupun putusan pengadilan di suatu negara dengan peraturan hukum di negara lain (dapat 1 negara atau lebih), namun haruslah mengenai hal yang sama. Perbandingan dilakukan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara peraturan hukum/putusan pengadilan tersebut.

5. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

² Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 35.

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

6. pendekatan analitis (analytical approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik-praktik dan keputusan-keputusan hukum.

7. pendekatan perbandingan

pendekatan perbandingan yaitu pendekatan yang dilaksanakan dengan mengadakan kajian perbandingan hukum. menurut ahli hukum, gutteridge, melakukan pembedaan antar perbandingan hukum yang bersifat deskripsi yang memiliki tujuan utama yakni mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang memiliki sasaran tertentu.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah, dan sebagainya).

3. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data normative, yakni yaitu metode yang dilakukan dengan cara mendiskusikan dan menginterpretasikan bahan hasil dari penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, dan teori-teori hukum serta doktrin hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan. disini norma hukum digunakan sebagai premis mayor, lalu dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (legal facts) yang digunakan sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (conclusion) terhadap terhadap permasalahannya.

C. PEMBAHASAN

1. Fenomena *Rechtsvacuum* dan dan bagaimana dampaknya dalam penerapan peraturan perundang-undangan

Pengertian kekosongan atau kehampaan hukum secara harfiah dapat diartikan sebagai berikut : Hukum atau *rect* menurut kamus hukum, *rect* secara objektif berarti undang-undang atau

hukum. Grotius dalam bukunya *De Jure Belli ac Pacis* (1625) menyatakan, bahwa hukum adalah peraturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan. Adapun Van Vollenhoven dalam *"Het Adatrecht van Ned Indie"* mengungkapkan bahwa "hukum adalah suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergejolak terus-menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya."

Menurut pendapat Surojo Wignjodipuro, S.H dalam *Pengantar Ilmu Hukum* dalam bukunya Dr. Muhammad Syukri Albani Nasution, M.A. cs. *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat* memberikan pengertian mengenai hukum, yaitu "Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan hidup yang bersifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan atau izin untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu serta dengan maksud untuk mengatur tata-tertib dalam kehidupan masyarakat." Dengan peraturan-peraturan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun yang tidak tertulis (adat atau kebiasaan). Kekosongan atau *vacuum*, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, "kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat dan sebagainya) kosong atau kehampaan," yang dalam kamus hukum diartikan dengan *vacum* yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan "kosong atau lowong"

Dari penjelasan tersebut maka secara sempit "kekosongan hukum" dapat diartikan sebagai "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat," sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai "kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan." Penyebab terjadinya kekosongan hukum yaitu, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik dari legislatif maupun eksekutif pada kenyataan memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat peraturan perundang-undangan itu dinyatakan berlaku maka hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut telah berubah. Selain itu, kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini sebenarnya selaras dengan pameo yang menyatakan bahwa "terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat.

Adapun akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat kepada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*). Dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama ada tata-cara yang jelas dan diatur berarti bukan berarti tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingunan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai dan diterapkan.

Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal keadaan yang terjadi. Adapun solusi apabila terjadi kekosongan hukum sebagaimana telah

diungkapkan sebelumnya, bahwa perkembangan masyarakat selalu lebih cepat dari perkembangan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebenarnya dibuat sebagai panduan bersikap bagi masyarakat yang dapat menentukan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Hukum yang stabil dapat menjadi ukuran yang pasti di masyarakat, namun hukum yang jalan di tempat pada kenyataannya akan menjadi hukum yang usang dan tertinggal jauh oleh perkembangan masyarakat. Untuk itu, sangat diperlukan perkembangan masyarakat.

2. Penerapan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 Terkait Masa Perpanjangan Paspor Menjadi 10 Tahun jika belum disusun peraturan pelaksanaannya

Dalam hal ini, pertama kali yang harus dilakukan adalah pengkajian mengenai bagaimana pemberlakuan Peraturan Pemerintah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 87 yang berbunyi:

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Rumusan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas menjelaskan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berlaku dengan sendirinya pada tanggal aturan tersebut diundangkan, atau pada tanggal lain yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Sebagai contoh, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 (Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian), dalam pasal II:

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Sesuai dengan pasal tersebut, Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yakni pada 11 September 2020.

Adapun selanjutnya dalam Pasal 5 ayat 2 UUD 1945 disebutkan bahwa:

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dalam pasal tersebut, tidak dijelaskan secara detail bahwa apa yang dimaksud 'sebagaimana mestinya', tetapi kita tangkap maksudnya bahwa Pelaksanaan Peraturan Pemerintah itu berjalan maksimal, dan agar berjalan dengan maksimal, perlu ada Peraturan Pelaksana ataupun aturan turunan lain. Sehingga dapat disimpulkan bahwa adanya Peraturan Pelaksana ataupun aturan turunan lain itu didelegasikan demi kesempurnaan pelaksanaan Peraturan Pemerintah, namun jika memang belum/tidak ada Peraturan pelaksana ataupun aturan turunan lain bukan berarti membuat Peraturan Pemerintah tersebut tidak berlaku.³

³ Lihat Yuliandri. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal. 110.

Sehingga dalam kasus ini, belum adanya Peraturan Pelaksana dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 (Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian) memang merupakan bentuk dari kekosongan hukum/*Rechtsvacuum*, namun Peraturan Pemerintah tersebut tetap dapat dilaksanakan dan dijalankan dalam fungsi keimigrasian, namun jika memang belum segera untuk diterbitkan Peraturan Pelaksananya, akan mengganggu efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini

D. PENUTUP

Dari penulisan ini maka dapat disimpulkan bahwa kekosongan hukum atau *rechtsvacuum* merupakan suatu bentuk keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat. Dan dalam penelaahan kasus yang telah ditentukan (Kasus Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020), belum adanya Peraturan Pelaksana dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 (Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian) memang merupakan bentuk dari kekosongan hukum/*Rechtsvacuum*, namun Peraturan Pemerintah tersebut tetap dapat dilaksanakan dan dijalankan dalam fungsi keimigrasian, namun jika memang belum segera untuk diterbitkan Peraturan Pelaksananya, akan mengganggu efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini

E. DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 (Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian)

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

Buku dan Jurnal Ilmiah

Herlina, A., Peran Direktorat Jenderal Imigrasi Sebagai Fasilitator Pembangunan Masyarakat dalam Skema Kerjasama IA-CEPA. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2(2), pp.115-134.

Herlina, A., 2019. *The Significance of the Bali Process in Fostering Awareness of Irregular Migration in Asia Pacific Region* (Doctoral dissertation, Flinders University, College of Business, Government and Law.).

Mirwanto, T., 2016. Sistem Hukum Pengawasan Tenaga Kerja Asing Terhadap Penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan Untuk Bekerja Pada Perusahaan Penanaman Modal Asing Di Indonesia. *Lex et Societatis*, 4(3).

Mirwanto, T., 2019. VISA-FREE POLICY SUPPORTING ALTERNATIVES FOR TRAVELERS OF CHINA ORIGIN IN INDONESIA. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 2(2), pp.119-132.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 35.

Purwanti, M., 2016. Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia. *Kementerian Hukum dan HAM*.

Syahrin, M.A., 2018. Menakar Kedaulatan Negara dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(1), pp.43-57.

Syahrin, M.A., 2018. Teori Kebijakan Selektif Keimigrasian. *Petak Norma*.

Syahrin, M.A., 2015. Hak Asasi Bermigrasi. *Bhumi Pura*, 11(1), pp.45-48.

Yuliandri. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal. 110.

Wiraputra, A.R., 2018. THE IMPLICATION OF DEFINING REFUGEE IN INDONESIAN IMMIGRATION LEGAL SYSTEM. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 1(1), pp.63-72.

Sumber Internet

<https://www.imigrasi.go.id/berita/detail/ditjen-imigrasi:-masa-berlaku-paspor-10-tahun-belum-berlaku> diakses pada 22/3/2021 pada pukul 20.30 WIB