URGENSI RUU HUKUM ACARA PERDATA SEBAGAI FONDASI PROSEDURAL GUGATAN IN REM PEMULIHAN ASET TANPA PEMIDANAAN
(Studi Kesenjangan Prosedural Antara RUU Hukum Acara Perdata Dan RUU Perampasan Aset Dalam Mengakomodasi Non-Conviction Based Asset Forfeiture)

Wahyu Wulansari[1], Neisha Viola Nathalia[2]
wahyuwulansari272@students.unnes.ac.id[1], neishaviolanathalia@students.unnes.ac.id[2]
Faculty Of Law Universitas Negeri Semarang

ABSTRACT

Gelombang demonstrasi publik sejak akhir Agustus 2025 yang menuntut pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset turut mendorong percepatan pembahasan RUU Hukum Acara Perdata, yang oleh pemerintah ditegaskan sebagai fondasi prosedural bagi pemulihan aset melalui jalur perdata. RUU Perampasan Aset mengadopsi mekanisme non-conviction based (NCB) asset forfeiture, yakni perampasan aset tanpa menunggu putusan pemidanaan, melalui pendekatan in rem yang menyasar aset itu sendiri dan dijalankan lewat gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara. Persoalannya, hukum acara perdata yang berlaku saat ini, yaitu Herzien Inlandsch Reglement (HIR) dan Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg), merupakan produk kolonial yang didesain berdasarkan prinsip kebenaran formil dan relasi in personam antara penggugat dan tergugat yang teridentifikasi, sehingga belum tentu memadai untuk mengakomodasi karakteristik gugatan in rem yang menjadikan aset sebagai objek sengketa utama. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif untuk menganalisis kesenjangan prosedural tersebut serta merumuskan elemen-elemen prosedural yang idealnya diatur dalam RUU Hukum Acara Perdata. Hasil kajian menunjukkan bahwa diperlukan pengaturan eksplisit mengenai gugatan in rem, mekanisme notifikasi publik bagi pihak berkepentingan yang tidak teridentifikasi, penyesuaian standar pembuktian, upaya penyitaan sementara, dan ketentuan putusan in absentia, sekaligus penegasan asas sinkronisasi substansi-prosedur agar pembaruan hukum materiil senantiasa diiringi pembaruan hukum acara yang memadai.

Kata Kunci: Hukum Acara Perdata, Gugatan In Rem, Pemulihan Aset, Non-Conviction Based Asset Forfeiture, RUU Perampasan Aset.

ABSTRACT

The wave of public demonstrations since late August 2025 demanding the passage of the Asset Forfeiture Bill has also accelerated deliberation of the Civil Procedure Bill, which the government has affirmed as the procedural foundation for asset recovery through civil channels. The Asset Forfeiture Bill adopts a non-conviction based (NCB) asset forfeiture mechanism, seizing assets without awaiting a criminal conviction, through an in rem approach targeting the asset itself and pursued via a civil lawsuit filed by the State Attorney. The difficulty is that Indonesia's current civil procedure law, the colonial-era Herzien Inlandsch Reglement (HIR) and Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg), was designed around the principle of formal truth and an in personam relationship between identified plaintiffs and defendants, and may therefore be inadequate for an in rem action that treats the asset itself as the principal object of dispute. Using a normative legal method with statutory, conceptual, and comparative approaches, this article analyses that procedural gap and formulates the procedural elements that should ideally be regulated in the Civil Procedure Bill. The findings indicate the need for explicit regulation of in rem claims, a public notification mechanism for unidentified interested parties, an adjusted standard of proof, provisional seizure measures, and clear default-judgment rules, alongside a substance-procedure synchronisation principle ensuring that substantive reform is always accompanied by adequate procedural reform.

Keywords: *Civil Procedure Law, In Rem Lawsuit, Asset Recovery, Non-Conviction Based Asset Forfeiture, Asset Forfeiture Bill.*

PENDAHULUAN

Hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia hingga saat ini masih bertumpu pada Herzien Inlandsch Reglement (HIR) yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, serta Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg) yang berlaku untuk wilayah luar Jawa dan Madura[1], keduanya merupakan produk hukum kolonial yang hingga kini belum pernah diunifikasi menjadi satu kodifikasi nasional[2]. Kondisi ini berbeda jauh dengan hukum acara pidana, yang telah mengalami pembaruan hingga dua kali, dari Herzien Inlandsch Reglement warisan kolonial menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tahun 1981, dan terakhir diperbarui kembali bersamaan dengan pemberlakuan KUHP Nasional. Dualisme serta ketertinggalan pembaruan hukum acara perdata inilah yang kemudian mendorong Wakil Menteri Hukum menegaskan perlunya segera dibentuk Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata yang disesuaikan dengan konstruksi hukum nasional dan tuntutan era digital[3].

Urgensi pembaruan ini semakin menguat pascagelombang demonstrasi publik yang mengguncang Gedung DPR sejak penghujung Agustus 2025, di mana salah satu tuntutan utama demonstran adalah agar DPR segera membahas dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset sebagai instrumen pemberantasan korupsi yang lebih efektif[4]. Tuntutan tersebut terus berulang hingga peringatan satu tahun aksi pada 27 Agustus 2026, di mana ribuan massa kembali berunjuk rasa di depan Gedung DPR menuntut agar RUU Perampasan Aset segera disahkan, dengan target pengesahan yang dijanjikan pada Desember 2026[5]. Pada mulanya, DPR memprioritaskan penyelesaian pembahasan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana terlebih dahulu sebelum membahas RUU Perampasan Aset, dengan pertimbangan bahwa kedua rancangan tersebut saling berkaitan erat dan berpotensi tumpang tindih apabila tidak dibahas secara berurutan[6].

Setelah hukum acara pidana rampung diperbarui, perhatian kemudian beralih pada hubungan antara RUU Perampasan Aset dengan kesiapan hukum acara perdata. Wakil Menteri Hukum secara eksplisit menyatakan bahwa pengaturan mengenai pemulihan aset tidak dapat dibentuk secara memadai sebelum kerangka hukum acara, baik pidana maupun perdata, diselesaikan terlebih dahulu, mengingat pemulihan aset menempuh dua jalur sekaligus, yaitu jalur pidana dan jalur perdata[7]. Atas dasar itu, RUU Hukum Acara Perdata

---

[1]Herzien Inlandsch Reglement (HIR), Staatsblad 1941 Nomor 44, dan Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg), Staatsblad 1927 Nomor 227.

[2]Pengadilan Agama Buntok, "Urgensi Pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata Indonesia", dipublikasikan 28 Januari 2026, diakses 9 September 2026, https://pa-buntok.go.id/publikasi/arsip-artikel/1022-urgensi-pembentukan-kitab-undang-undang-hukum-acara-perdata-indonesia-i-28-01-2026.

[3]ANTARA News, "Wamenkum Sebut RUU Hukum Acara Perdata Masuk dalam Prolegnas 2026", dipublikasikan 20 November 2025, diakses 9 September 2026, https://www.antaranews.com/berita/5254297/wamenkum-sebut-ruu-hukum-acara-perdata-masuk-dalam-prolegnas-2026.

[4]Hukumonline, "Jalan Terjal RUU Perampasan Aset", diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/jalan-terjal-ruu-perampasan-aset-lt68b9769338ec7.

[5]CNA Indonesia, "Ribuan Orang Demo di DPR, Anggota Dewan Janji RUU Perampasan Aset Disahkan 15 Desember", dipublikasikan 27 Agustus 2026, diakses 9 September 2026, https://www.cna.id/indonesia/demo-jakarta-ruu-perampasan-aset-antikorupsi-50176.

[6]Hukumonline, "Jalan Terjal RUU Perampasan Aset" (kutipan pernyataan Wakil Ketua DPR Sufmi Dasco Ahmad), diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/jalan-terjal-ruu-perampasan-aset-lt68b9769338ec7.

[7]Wakil Menteri Hukum Edward Omar Sharif Hiariej, sebagaimana dikutip dalam Hukumonline, "Wamenkum: RUU Hukum Acara Perdata Fondasi Pengaturan Perampasan Aset", diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/wamenkum--ruu-hukum-acara-perdata-fondasi-pengaturan-perampasan-aset-lt691ecc25af9dc/.

dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2026[i], disepakati sebagai usul inisiatif DPR pada 21 Januari 2026[8], dan kini dibahas Komisi III DPR secara berbarengan dengan Naskah Akademik RUU Perampasan Aset[9], sebagai langkah yang sebagian pihak menilai dimaksudkan untuk turut memuluskan jalan bagi pengesahan RUU Perampasan Aset[10].

Pada sisi substansi, RUU Perampasan Aset mengadopsi mekanisme yang dikenal secara internasional sebagai non-conviction based (NCB) asset forfeiture, yaitu perampasan aset yang diduga berasal dari atau terkait tindak pidana tanpa perlu menunggu putusan pemidanaan yang membuktikan kesalahan pelaku terlebih dahulu[11]. Mekanisme ini menempuh pendekatan in rem, yakni proses hukum yang diarahkan kepada benda atau aset itu sendiri, berbeda dengan proses pidana konvensional yang bersifat in personam atau diarahkan kepada orangnya[ii]. Konsep ini merujuk pada ketentuan Pasal 54 ayat (1) huruf c United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 yang telah diratifikasi Indonesia[12], dan secara teknis dijalankan melalui gugatan perdata yang diajukan oleh Jaksa Pengacara Negara ke hadapan pengadilan negeri, bukan melalui mekanisme penuntutan pidana[13].

Persoalannya, kerangka hukum acara perdata yang berlaku saat ini, yakni HIR dan RBg, didesain berdasarkan asas kebenaran formil dan relasi hukum in personam antara penggugat dan tergugat yang jelas teridentifikasi[14]. Kajian yuridis atas kompetensi pengadilan dalam penerapan NCB Asset Forfeiture mencatat bahwa dalam konteks tindak pidana, penerapan NCB masih dibatasi oleh kerangka hukum acara perdata konvensional yang menempatkan aset sebagai objek sengketa dan mengarahkan gugatan kepada pihak pemegang aset, bukan kepada aset itu sendiri sebagai subjek hukum utama yang hendak dirampas[15]. Keterbatasan semacam ini berpotensi menimbulkan persoalan serius dalam praktik, misalnya ketika pemilik atau penguasa aset tidak dapat diidentifikasi secara pasti, ketika aset telah berpindah tangan kepada pihak ketiga yang beriktikad baik, atau ketika pelaku tindak pidana melarikan diri maupun meninggal dunia sehingga tidak ada pihak in personam yang dapat digugat secara konvensional.

Kondisi inilah yang menjadi titik tolak penelitian ini: terdapat kesenjangan antara kebutuhan substantif atas mekanisme gugatan in rem yang hendak diadopsi RUU Perampasan Aset dengan kesiapan hukum acara perdata yang menjadi wadah prosedural bagi pelaksanaan gugatan tersebut. Fenomena ini pada dasarnya mengulang pola yang

---

[8]E-Media DPR RI, "RUU Hukum Acara Perdata Disepakati Jadi Usul Inisiatif DPR", dipublikasikan 22 Januari 2026, diakses 9 September 2026, https://emedia.dpr.go.id/news/2026/01/22/ruu-hukum-acara-perdata-disepakati-jadi-usul-inisiatif-dpr.

[9]E-Media DPR RI, "Bahas NA RUU Hukum Acara Perdata dan RUU Perampasan Aset, Komisi III Tekankan Keterbukaan Publik", dipublikasikan 19 Januari 2026, diakses 9 September 2026, https://emedia.dpr.go.id/news/2026/01/19/bahas-na-ruu-hukum-acara-perdata-dan-ruu-perampasan-aset-komisi-iii-tekankan-keterbukaan-publik.

[10]Kompas.id, "RUU Hukum Acara Perdata Jadi Usul Inisiatif DPR, untuk Memuluskan RUU Perampasan Aset?", dipublikasikan 21 Januari 2026, diakses 9 September 2026, https://www.kompas.id/label/ruu-hukum-acara-perdata.

[11]Hukumonline, "RUU Perampasan Aset: Senjata Pamungkas atau Sumber Masalah Baru?", diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/ruu-perampasan-aset--senjata-pamungkas-atau-sumber-masalah-baru-lt68c2a32808862/.

[12]United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003, Pasal 54 ayat (1) huruf c.

[13]Koran Jakarta, "Masalah Perampasan Aset Tindak Pidana", dipublikasikan 16 September 2026, diakses 9 September 2026, https://koran-jakarta.com/2026-09-16/masalah-perampasan-aset-tindak-pidana.

[14]Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Revisi (Yogyakarta: Liberty, 2019), hlm. 1–6.

[15]"Analisis Yuridis tentang Kompetensi Pengadilan dalam Non-Conviction Based Asset Forfeiture", Padjadjaran Law Review, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, diakses 9 September 2026, https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/download/2211/917/.

pernah terjadi dalam pembaruan hukum pidana, di mana kodifikasi substantif acapkali dibentuk tanpa disertai kesiapan hukum acara yang memadai, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya di lapangan. Sejauh penelusuran penulis, kajian terdahulu mengenai NCB Asset Forfeiture umumnya berfokus pada substansi RUU Perampasan Aset semata[iii], sedangkan kajian mengenai urgensi pembaruan hukum acara perdata umumnya bersifat umum tanpa mengaitkannya secara spesifik dengan kebutuhan prosedural gugatan in rem bagi pemulihan aset[iv]. Titik temu antara kedua rancangan undang-undang tersebut dari perspektif kesiapan hukum acara inilah yang menjadi kebaharuan yang hendak diisi oleh penelitian ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis (law in books) dengan menelaah bahan hukum kepustakaan sebagai data utama[16]. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah HIR, RBg, RUU Hukum Acara Perdata, RUU Perampasan Aset, dan UNCAC; pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menganalisis konsep gugatan in rem, in personam, kebenaran formil, dan non-conviction based asset forfeiture; serta pendekatan komparatif (comparative approach) untuk membandingkan konstruksi civil forfeiture pada yurisdiksi lain sebagai bahan pembanding konseptual bagi perumusan elemen prosedural yang ideal[17].

Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas Herzien Inlandsch Reglement, Rechtsreglement voor de Buitengewesten, Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Perdata, Rancangan Undang-Undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta United Nations Convention Against Corruption 2003. Bahan hukum sekunder meliputi jurnal ilmiah hukum, buku teks hukum acara perdata, serta artikel pemberitaan hukum dari media daring yang kredibel. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), sedangkan teknik analisis dilakukan secara preskriptif-kualitatif dengan metode penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis guna menjawab rumusan masalah yang diajukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dualisme dan Keterbatasan HIR/RBg sebagai Hukum Acara Perdata Kolonial

Hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia hingga kini masih terbelah ke dalam dua rezim hukum kolonial yang berbeda, yaitu HIR untuk wilayah Jawa dan Madura, dan RBg untuk wilayah luar Jawa dan Madura[18]. Dualisme ini belum pernah diselesaikan melalui unifikasi hukum acara perdata nasional, sehingga dalam praktiknya hakim dan praktisi hukum harus merujuk pada dua instrumen hukum kolonial sekaligus untuk perkara yang pada hakikatnya sama[19]. Berbeda dengan hukum acara pidana yang telah dua kali mengalami pembaruan nasional, hukum acara perdata justru tertinggal dan masih bertahan dengan produk hukum warisan penjajahan, suatu kondisi yang oleh kalangan akademisi

[16]Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), hlm. 133–135.

[17]Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 13–14.

dinilai menimbulkan istilah tumpang tindih regulasi karena hukum yang digunakan masih berbasis produk kolonial yang tidak sepenuhnya kompatibel dengan konstruksi hukum nasional Indonesia[20].

Salah satu karakteristik mendasar HIR/RBg adalah penerapan asas kebenaran formil (formele waarheid), yaitu hakim dalam perkara perdata terikat untuk mencari kebenaran berdasarkan bukti-bukti yang diajukan para pihak, bukan mencari kebenaran materiil sebagaimana dalam perkara pidana[21]. Konstruksi ini pada dasarnya dirancang untuk sengketa antara dua pihak yang teridentifikasi secara jelas, yaitu penggugat dan tergugat yang memiliki hubungan hukum tertentu, sehingga pembuktian diarahkan pada hubungan hukum tersebut. Ketika hakim dihadapkan pada situasi yang belum diatur secara tegas dalam HIR/RBg, hakim dituntut melakukan penemuan hukum (rechtsvinding) melalui penafsiran atau konstruksi hukum untuk mengisi kekosongan yang ada[22], suatu beban yang semestinya tidak perlu ditanggung hakim secara kasuistis apabila hukum acara perdata telah diperbarui secara komprehensif.

Persoalan dualisme dan ketertinggalan pembaruan ini juga berimplikasi pada aspek kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Ketika suatu perkara perdata diperiksa di wilayah bekas yurisdiksi HIR dan perkara serupa diperiksa di wilayah bekas yurisdiksi RBg, terdapat potensi perbedaan prosedural yang pada akhirnya dapat memengaruhi jalannya persidangan, meskipun secara substansi kedua produk hukum tersebut banyak memiliki kemiripan. Kondisi dualisme semacam ini semakin problematis ketika dihadapkan pada kebutuhan hukum acara yang bersifat nasional dan seragam bagi gugatan pemulihan aset, yang pada hakikatnya harus dapat diterapkan secara konsisten di seluruh wilayah Indonesia tanpa memandang perbedaan rezim hukum acara perdata yang berlaku di masing-masing daerah[23]. Oleh karena itu, pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata yang bersifat nasional dan terunifikasi menjadi prasyarat mendasar sebelum pengaturan lebih lanjut mengenai gugatan in rem pemulihan aset dapat diterapkan secara efektif di seluruh Indonesia.

Non-Conviction Based Asset Forfeiture: Konsep dan Adopsinya dalam RUU Perampasan Aset

Non-conviction based (NCB) asset forfeiture merupakan mekanisme perampasan aset yang diduga berasal dari atau terkait tindak pidana tanpa memerlukan putusan pemidanaan yang membuktikan kesalahan pelaku terlebih dahulu[24]. Mekanisme ini menempuh pendekatan in rem, yaitu proses hukum yang diarahkan kepada aset itu sendiri dan menitikberatkan pada pembuktian bahwa aset tersebut telah tercemar atau terkait dengan tindak pidana, berbeda dengan proses pidana konvensional yang bersifat in personam atau diarahkan kepada kesalahan pelakunya[v]. Konsep ini merujuk pada Pasal 54 ayat (1) huruf c United Nations Convention Against Corruption 2003, yang mendorong negara pihak untuk

[20]Antara News Yogyakarta, "Wamenkum Sebut RUU Hukum Acara Perdata Masuk dalam Prolegnas 2026", dipublikasikan 20 November 2025, diakses 9 September 2026, https://jogja.antaranews.com/berita/784169/wamenkum-sebut-ruu-hukum-acara-perdata-masuk-dalam-prolegnas-2026.

[21]Muwahid, "Konstruksi Hukum Dikabulkannya Gugatan dalam Putusan/Penetapan Perkara Perdata", Jurnal Ilmu Hukum, Hukum Pidana dan Perdata, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, diakses 9 September 2026, https://dinastirev.org/JIHHP/article/download/6648/3470/30394.

mempertimbangkan pengaturan perampasan aset tanpa pemidanaan dalam kasus di mana pelaku tidak dapat dituntut karena meninggal dunia, melarikan diri, atau tidak hadir[vi].

Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset mengadopsi mekanisme ini secara eksplisit dalam Pasal 2, yang menyatakan bahwa negara dapat merampas aset yang terkait tindak pidana tanpa harus menunggu proses pidana yang membuktikan kesalahan pelaku[25]. Secara kelembagaan, pelaksanaan NCB Asset Forfeiture dijalankan oleh Jaksa Pengacara Negara, bukan jaksa pidana khusus, karena yang bersangkutan mewakili negara mengajukan gugatan perdata terhadap pemilik harta kekayaan yang diduga berasal dari tindak pidana[vii]. Konstruksi ini menegaskan bahwa secara formal, instrumen yang digunakan untuk merampas aset melalui NCB adalah gugatan perdata biasa ke pengadilan negeri, bukan instrumen hukum acara pidana[viii], sehingga keberhasilan penerapannya sangat bergantung pada kesiapan hukum acara perdata sebagai wadah prosedural utamanya.

Salah satu keunggulan jalur perdata dalam konteks pemulihan aset adalah fleksibilitasnya ketika pelaku tindak pidana tidak dapat dihadirkan, misalnya karena melarikan diri. Berbeda dengan proses pidana yang pada umumnya mensyaratkan kehadiran terdakwa, gugatan perdata tetap dapat diperiksa dan diputus meskipun tergugat tidak hadir, yakni melalui putusan verstek atau in absentia[26]. Karakteristik inilah yang menjadikan jalur perdata dipandang strategis sebagai pendekatan multi-door dalam penegakan hukum pemulihan aset, di mana pendekatan administratif, pidana, maupun perdata dapat ditempuh secara bersamaan guna memastikan aset hasil kejahatan tetap dapat dipulihkan[27].

Konstruksi non-conviction based asset forfeiture semacam ini juga sejalan dengan pendekatan multi-door yang telah lama dianjurkan dalam penanganan tindak pidana ekonomi, di mana pendekatan administratif, pidana, dan perdata dapat ditempuh secara bersamaan sehingga proses penegakan hukum tidak semata-mata bergantung pada satu jalur saja[28]. Dalam konteks aset hasil tindak pidana pencucian uang maupun korupsi, mekanisme perampasan aset sesungguhnya telah mengenal tiga jenis pendekatan, yaitu perampasan aset pidana (criminal forfeiture) yang merupakan bagian dari putusan pidana atas perkara yang telah terbukti, perampasan aset administratif, dan perampasan aset perdata (civil forfeiture) yang dilakukan melalui gugatan perdata terhadap aset itu sendiri tanpa harus menunggu proses pidana[29]. Ketiga pendekatan ini idealnya saling melengkapi, namun efektivitas pendekatan perdata sangat bergantung pada kesiapan hukum acara yang menaunginya.

Kesenjangan Prosedural: Mengapa HIR/RBg Belum Memadai bagi Gugatan In Rem

Meskipun jalur perdata menawarkan fleksibilitas yang disebutkan di atas, penerapan NCB Asset Forfeiture dalam praktik masih dibatasi oleh kerangka hukum acara perdata konvensional yang menempatkan aset sebagai objek sengketa dan mengarahkan gugatan kepada pihak pemegang aset, bukan kepada aset itu sendiri sebagai sasaran utama proses hukum[30]. Keterbatasan ini menimbulkan setidaknya empat persoalan prosedural konkret.

---

[25]Rancangan Undang-Undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana, Pasal 2.

[26]Hukumonline, "Non-Conviction Based Asset Forfeiture untuk Buru Aset Pelaku Investasi Ilegal", diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/inon-conviction-based-asset-forfeiture-i-untuk-buru-aset-pelaku-investasi-ilegal-lt59251bbd52796/.

Pertama, HIR/RBg tidak mengatur secara eksplisit mekanisme gugatan yang diarahkan kepada benda atau aset tanpa mengharuskan identifikasi pasti pihak tergugat, padahal dalam banyak kasus pemilik sesungguhnya dari aset hasil kejahatan sengaja disamarkan melalui berbagai modus pencucian uang atau penggunaan pihak ketiga (nominee).

Kedua, tidak terdapat ketentuan tegas mengenai mekanisme notifikasi publik atau pemanggilan umum (sidang panggilan umum) bagi pihak-pihak yang berkepentingan namun tidak teridentifikasi atas suatu aset, sebagaimana lazim diterapkan dalam gugatan in rem di berbagai yurisdiksi yang telah mengenal civil forfeiture secara lebih mapan. Ketiga, standar pembuktian dalam HIR/RBg yang berorientasi pada kebenaran formil belum tentu selaras dengan karakteristik pembuktian NCB Asset Forfeiture yang lazimnya menggunakan standar keseimbangan kemungkinan (balance of probabilities), yakni standar pembuktian yang lebih ringan dibandingkan standar pembuktian dalam perkara pidana namun tetap berbeda konstruksinya dari pembuktian perdata konvensional[31].

Keempat, upaya penyitaan sementara (conservatoir beslag) yang diatur dalam HIR/RBg dirancang untuk konteks sengketa perdata pada umumnya, seperti sengketa utang-piutang atau wanprestasi, sehingga belum tentu memadai untuk mengakomodasi kebutuhan pembekuan dan penelusuran aset lintas yurisdiksi yang kerap menjadi ciri khas perkara pemulihan aset hasil tindak pidana korupsi maupun tindak pidana pencucian uang. Keempat kesenjangan ini secara kumulatif menunjukkan bahwa sekadar menyandarkan gugatan NCB Asset Forfeiture pada ketentuan hukum acara perdata yang ada saat ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, baik bagi jaksa pengacara negara yang mengajukan gugatan maupun bagi pihak-pihak yang menguasai aset dan berhak atas kepastian proses hukum yang adil.

Desain Ius Constituendum: Elemen Prosedural yang Perlu Diatur dalam RUU Hukum Acara Perdata

Berdasarkan kesenjangan yang telah diuraikan, penelitian ini merumuskan lima elemen prosedural yang idealnya dimuat secara eksplisit dalam RUU Hukum Acara Perdata agar dapat menjadi fondasi yang memadai bagi gugatan in rem pemulihan aset, sejalan dengan pernyataan pemerintah bahwa RUU ini memang dimaksudkan sebagai fondasi pengaturan perampasan aset[32]. Pertama, pengaturan bab khusus mengenai gugatan in rem yang memungkinkan gugatan diajukan terhadap aset yang diduga terkait tindak pidana tanpa mengharuskan identifikasi pasti terhadap pemilik atau penguasa aset, dengan tetap memberikan kesempatan bagi pihak yang mengklaim kepemilikan sah untuk mengajukan keberatan (claim procedure).

Kedua, pengaturan mekanisme notifikasi publik yang mewajibkan pengumuman gugatan in rem melalui media resmi dan/atau sistem informasi pengadilan agar pihak-pihak berkepentingan yang tidak teridentifikasi memperoleh kesempatan yang layak untuk mempertahankan haknya sebelum putusan dijatuhkan. Ketiga, penegasan standar pembuktian yang disesuaikan untuk gugatan in rem pemulihan aset, yang membedakannya dari standar pembuktian perdata konvensional, misalnya dengan mengadopsi prinsip keseimbangan kemungkinan yang lebih relevan dengan karakteristik pembuktian asal-usul aset.

Keempat, penguatan ketentuan upaya penyitaan sementara yang secara spesifik mengakomodasi kebutuhan pembekuan aset dalam perkara pemulihan aset, termasuk

[31]Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Non-Conviction Based Asset Forfeiture sebagai Upaya Pengembalian Aset Hasil Korupsi", Media Hukum Nasional, diakses 9 September 2026, https://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN/article/download/92/33/.

kemungkinan koordinasi dengan otoritas yurisdiksi lain untuk penelusuran aset lintas negara. Kelima, penegasan ketentuan teknis mengenai putusan in absentia dalam konteks gugatan pemulihan aset, termasuk syarat formal pemberitahuan yang dianggap sah meskipun tergugat atau pihak yang berkepentingan tidak dapat dihadirkan maupun diketahui keberadaannya. Kelima elemen ini bersifat saling melengkapi dan sepatutnya dirumuskan secara sistematis dalam satu bagian khusus RUU Hukum Acara Perdata, bukan tersebar secara parsial di berbagai ketentuan umum yang tidak secara spesifik dirancang untuk konteks pemulihan aset.

Kelima elemen tersebut juga perlu diletakkan dalam kerangka perlindungan hak konstitusional pihak ketiga yang beriktikad baik. Sebab, apabila gugatan in rem diterapkan tanpa pengaturan yang cermat, terdapat risiko bahwa aset milik pihak yang sama sekali tidak terlibat dalam tindak pidana turut menjadi sasaran penyitaan hanya karena berada dalam penguasaan atau memiliki keterkaitan administratif dengan pihak yang diduga terlibat. Oleh karena itu, RUU Hukum Acara Perdata semestinya juga mengatur secara tegas mekanisme pembuktian terbalik yang proporsional, di mana pihak ketiga yang mengklaim kepemilikan sah atas aset diberikan kesempatan untuk membuktikan iktikad baik dan keabsahan perolehan asetnya, sehingga prinsip due process of law tetap terjaga meskipun proses dilakukan melalui jalur perdata yang lebih longgar dibandingkan proses pidana.

Sinkronisasi Legislasi: Risiko Pembahasan yang Tidak Simultan

Pengalaman pembahasan RUU Perampasan Aset menunjukkan bahwa persoalan sinkronisasi antarperaturan perundang-undangan telah disadari sejak awal, sebagaimana tercermin dari keputusan DPR untuk menyelesaikan pembahasan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana terlebih dahulu sebelum membahas RUU Perampasan Aset, dengan pertimbangan bahwa kedua rancangan tersebut saling berkaitan dan berpotensi tumpang tindih apabila dibahas secara tidak berurutan[ix]. Kesadaran serupa kini tampak pula dalam keputusan untuk membahas Naskah Akademik RUU Hukum Acara Perdata secara berbarengan dengan RUU Perampasan Aset di Komisi III DPR[x], yang pada prinsipnya merupakan langkah positif menuju sinkronisasi substansi dan prosedur.

Meskipun demikian, risiko ketidaksinkronan tetap membayangi, mengingat tekanan publik yang terus mendesak percepatan pengesahan RUU Perampasan Aset dengan target yang telah dijanjikan pada Desember 2026[xi], sementara RUU Hukum Acara Perdata memiliki cakupan materi yang jauh lebih luas, meliputi pula penguatan mekanisme mediasi, penyederhanaan prosedur gugatan, dan pengaturan sengketa dagang[33], sehingga secara teknis legislasi kemungkinan besar memerlukan waktu pembahasan yang lebih panjang dibandingkan RUU Perampasan Aset. Apabila tekanan politik untuk mempercepat pengesahan RUU Perampasan Aset tidak diimbangi dengan kecepatan yang setara dalam pembahasan RUU Hukum Acara Perdata, maka pola yang sama dengan pengalaman pembaruan hukum pidana, yaitu pengesahan norma substantif yang mendahului kesiapan hukum acara, berpotensi terulang kembali dalam ranah hukum perdata, dengan risiko timbulnya kekosongan hukum (rechtsvacuum) yang pada akhirnya memaksa hakim melakukan penemuan hukum secara kasuistis sebagaimana telah dikritik dalam literatur hukum acara perdata itu sendiri[34].

[33]Hukumonline, "Tag: Acara Perdata", diakses 9 September 2026, https://www.hukumonline.com/tag/acara-perdata/.

Kebaruan Argumentasi: Asas Sinkronisasi Substansi-Prosedur dan Usulan Bab Khusus Gugatan In Rem

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengajukan satu tawaran konseptual utama sebagai kontribusi kebaharuan, yaitu asas sinkronisasi substansi-prosedur (principle of substance-procedure synchronisation). Asas ini menegaskan bahwa setiap pembentukan atau perubahan hukum materiil yang memperkenalkan bentuk tuntutan hukum baru, seperti gugatan in rem dalam konteks pemulihan aset, wajib disertai dengan pembaruan hukum acara yang relevan secara simultan atau, apabila tidak memungkinkan, paling tidak disertai dengan ketentuan prosedural sementara yang dimuat secara eksplisit dalam undang-undang substantif itu sendiri, sehingga tidak bergantung pada penemuan hukum oleh hakim secara kasuistis yang berpotensi menimbulkan disparitas putusan antarpengadilan.

Sebagai implementasi konkret dari asas tersebut, penelitian ini mengusulkan agar RUU Hukum Acara Perdata memuat satu bab khusus bertajuk "Gugatan In Rem Pemulihan Aset" yang secara sistematis mengatur kelima elemen prosedural sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Keberadaan bab khusus ini sekaligus akan memperkuat posisi RUU Hukum Acara Perdata sebagai fondasi prosedural yang benar-benar operasional bagi RUU Perampasan Aset, bukan sekadar pernyataan politik-legislatif semata sebagaimana yang selama ini dikemukakan dalam forum-forum pembahasan di DPR.

Lebih jauh, asas sinkronisasi substansi-prosedur yang diusulkan dalam penelitian ini juga relevan untuk diterapkan secara lebih luas di luar konteks pemulihan aset, mengingat pola serupa berpotensi muncul kembali pada pembaruan hukum materiil lain di masa mendatang, misalnya dalam bidang hukum perlindungan data pribadi, hukum ekonomi digital, maupun hukum lingkungan yang kerap memperkenalkan bentuk-bentuk tanggung jawab hukum baru tanpa diikuti kesiapan hukum acara yang memadai. Dengan demikian, kontribusi konseptual penelitian ini tidak hanya terbatas pada konteks pemulihan aset semata, melainkan dapat menjadi prinsip umum dalam evaluasi kualitas legislasi di Indonesia secara keseluruhan, khususnya dalam menilai apakah suatu rancangan undang-undang substantif telah memperhitungkan secara memadai ketersediaan instrumen hukum acara yang akan menaunginya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan tiga hal. Pertama, HIR dan RBg sebagai hukum acara perdata kolonial yang berlaku saat ini didesain berdasarkan asas kebenaran formil dan relasi in personam antara penggugat dan tergugat yang teridentifikasi, sehingga belum memadai untuk mengakomodasi karakteristik gugatan in rem yang menjadikan aset sebagai objek sengketa utama dalam mekanisme non-conviction based asset forfeiture. Kedua, terdapat lima elemen prosedural yang idealnya diatur secara eksplisit dalam RUU Hukum Acara Perdata, yaitu pengaturan bab khusus gugatan in rem, mekanisme notifikasi publik, penyesuaian standar pembuktian, penguatan upaya penyitaan sementara, serta penegasan ketentuan putusan in absentia. Ketiga, risiko ketidaksinkronan antara percepatan pengesahan RUU Perampasan Aset dan pembahasan RUU Hukum Acara Perdata yang lebih kompleks berpotensi mengulang pola kekosongan hukum yang pernah terjadi pada pembaruan hukum pidana, sehingga diperlukan penerapan asas sinkronisasi substansi-prosedur guna memastikan kedua rancangan undang-undang tersebut benar-benar saling mendukung secara operasional.

Saran

1. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah, disarankan untuk tetap membahas RUU Hukum Acara Perdata dan RUU Perampasan Aset secara simultan dan proporsional, tanpa mengorbankan kualitas substansi RUU Hukum Acara Perdata demi

mengejar target waktu pengesahan RUU Perampasan Aset semata.

2. Bagi Badan Keahlian DPR dan tim penyusun Naskah Akademik, disarankan untuk secara eksplisit memasukkan bab khusus mengenai gugatan in rem pemulihan aset dalam RUU Hukum Acara Perdata, dengan merujuk pada praktik baik (best practices) civil forfeiture di berbagai yurisdiksi serta ketentuan UNCAC sebagai bahan perbandingan.
3. Bagi kalangan akademisi hukum perdata, disarankan untuk mengembangkan lebih lanjut konsep asas sinkronisasi substansi-prosedur yang ditawarkan dalam penelitian ini, baik dari aspek perumusan definisi operasionalnya maupun dari aspek mekanisme penerapannya dalam praktik legislasi di Indonesia secara lebih luas.
4. Bagi penelitian selanjutnya, disarankan dilakukan kajian empiris terhadap praktik penanganan perkara pemulihan aset melalui jalur perdata yang telah berjalan selama ini, guna menguji secara langsung di lapangan sejauh mana keterbatasan prosedural yang diidentifikasi dalam penelitian ini benar-benar berdampak pada efektivitas pemulihan aset, serta untuk memperkaya masukan bagi penyempurnaan RUU Hukum Acara Perdata sebelum disahkan menjadi undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021.

Mertokusumo, Sudikno. Hukum Acara Perdata Indonesia. Edisi Revisi. Yogyakarta: Liberty, 2019.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019.

Peraturan Perundang-undangan dan Konvensi Internasional

Herzien Inlandsch Reglement (HIR), Staatsblad 1941 Nomor 44.

Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg), Staatsblad 1927 Nomor 227.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Indonesia. Rancangan Undang-Undang tentang Perampasan Aset Tindak Pidana.

Indonesia. Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Perdata.

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003.

Jurnal dan Artikel Internet

Achmad Nurhidayat. "Ribuan Massa Unjuk Rasa di Jakarta Tuntut Perkuat Penanggulangan Korupsi." Dipublikasikan 27 Agustus 2026. https://achmadnurhidayat.id/ribuan-massa-unjuk-rasa-jakarta.

ANTARA News. "Wamenkum Sebut RUU Hukum Acara Perdata Masuk dalam Prolegnas 2026." Dipublikasikan 20 November 2025. https://www.antaranews.com/berita/5254297/wamenkum-sebut-ruu-hukum-acara-perdata-masuk-dalam-prolegnas-2026.

Antara News Yogyakarta. "Wamenkum Sebut RUU Hukum Acara Perdata Masuk dalam Prolegnas 2026." Dipublikasikan 20 November 2025. https://jogja.antaranews.com/berita/784169/wamenkum-sebut-ruu-hukum-acara-perdata-masuk-dalam-prolegnas-2026.

Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Non-Conviction Based Asset Forfeiture sebagai Upaya Pengembalian Aset Hasil Korupsi." Media Hukum Nasional. https://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN/article/download/92/33/.

CNA Indonesia. "Ribuan Orang Demo di DPR, Anggota Dewan Janji RUU Perampasan Aset Disahkan 15 Desember." Dipublikasikan 27 Agustus 2026. https://www.cna.id/indonesia/demo-jakarta-ruu-perampasan-aset-antikorupsi-50176.

E-Media DPR RI. "Bahas NA RUU Hukum Acara Perdata dan RUU Perampasan Aset, Komisi III Tekankan Keterbukaan Publik." Dipublikasikan 19 Januari 2026. https://emedia.dpr.go.id/news/2026/01/19/bahas-na-ruu-hukum-acara-perdata-dan-ruu-

perampasan-aset-komisi-iii-tekankan-keterbukaan-publik.
E-Media DPR RI. “RUU Hukum Acara Perdata Disepakati Jadi Usul Inisiatif DPR.” Dipublikasikan 22 Januari 2026. https://emedia.dpr.go.id/news/2026/01/22/ruu-hukum-acara-perdata-disepakati-jadi-usul-inisiatif-dpr.
Hukumonline. “Jalan Terjal RUU Perampasan Aset.” https://www.hukumonline.com/berita/a/jalan-terjal-ruu-perampasan-aset-lt68b9769338ec7.
Hukumonline. “Non-Conviction Based Asset Forfeiture untuk Buru Aset Pelaku Investasi Ilegal.” https://www.hukumonline.com/berita/a/inon-conviction-based-asset-forfeiture-i-untuk-buru-aset-pelaku-investasi-ilegal-lt59251bbd52796/.
Hukumonline. “RUU Perampasan Aset: Senjata Pamungkas atau Sumber Masalah Baru?” https://www.hukumonline.com/berita/a/ruu-perampasan-aset--senjata-pamungkas-atau-sumber-masalah-baru-lt68c2a32808862/.
Hukumonline. “Tag: Acara Perdata.” https://www.hukumonline.com/tag/acara-perdata/.
Hukumonline. “Wamenkum: RUU Hukum Acara Perdata Fondasi Pengaturan Perampasan Aset.” https://www.hukumonline.com/berita/a/wamenkum--ruu-hukum-acara-perdata-fondasi-pengaturan-perampasan-aset-lt691ecc25af9dc/.
Jurnal Edukasi (IICET). Vol. 9, No. 1, 2023. “Penyitaan Hasil Korupsi Melalui Non-Conviction Based Asset Forfeiture: Tinjauan Hukum Indonesia dan United Nations Convention Against Corruption.” https://jurnal.iicet.org/index.php/j-edu/article/download/2846/1489.
Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara. Vol. 2, No. 6, November 2025. https://ejournal.appisi.or.id/index.php/hukum/article/download/658/504/3482.
Koran Jakarta. “Masalah Perampasan Aset Tindak Pidana.” Dipublikasikan 16 September 2026. https://koran-jakarta.com/2026-09-16/masalah-perampasan-aset-tindak-pidana.
Kompas.id. “RUU Hukum Acara Perdata Jadi Usul Inisiatif DPR, untuk Memuluskan RUU Perampasan Aset?” https://www.kompas.id/label/ruu-hukum-acara-perdata.
Muwahid. “Konstruksi Hukum Dikabulkannya Gugatan dalam Putusan/Penetapan Perkara Perdata.” Jurnal Ilmu Hukum, Hukum Pidana dan Perdata, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya. https://dinastirev.org/JIHHP/article/download/6648/3470/30394.
Padjadjaran Law Review. “Analisis Yuridis tentang Kompetensi Pengadilan dalam Non-Conviction Based Asset Forfeiture.” https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/download/2211/917/.
Pengadilan Agama Buntok. “Urgensi Pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata Indonesia.” Dipublikasikan 28 Januari 2026. https://pa-buntok.go.id/publikasi/arsip-artikel/1022-urgensi-pembentukan-kitab-undang-undang-hukum-acara-perdata-indonesia-i-28-01-2026.
RRI. “Demonstrasi C(emas) 2025 di Bengkulu, Ini Tuntutannya.” Dipublikasikan 29 Agustus 2025. https://rri.co.id/daerah/1801807/demonstrasi-c-emas-2025-di-bengkulu-ini-tuntutannya.