

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagian besar rakyat Indonesia memahami bahwa sebagai negara hukum (rule of Law) telah diamanatkan atas bangsa Indonesia agar segala tindakan dalam penyelenggaraan negara dilakukan dengan berdasarkan atas hukum. Secara umum, hukum adalah suatu sistem-sistem peraturan yang dijadikan alat untuk mengatur masyarakat dan untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkrit dalam masyarakat.

Menyadari akan hal tersebut maka dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, diikutsertakan pembangunan hukum sebagai salah satu esensi pembangunan nasional. Simorangkir memaknai hukum sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan menenukan tingkah laku manusia dalam masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran atas peraturan tersebut berakibat diambilnya tindakan.

Keberadaan pembangunan hukum sebagai bagian dari pembangunan nasional dikarenakan oleh realitas utama yakni adanya korelasi antara pembangunan hukum dengan pembangunan masyarakat sehingga setiap warga Negara mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Perubahan sosial dalam masyarakat pada era modernisasi ini tentunya sangat mempengaruhi keberadaan hukum dalam masyarakat.

Pertahanan negara merupakan salah satu indikator penting dalam menjalankan negara dalam mewujudkan tujuan negara tersebut, menjaga pertahanan negara memiliki banyak kendala dalam pelaksanaannya. Salah satu kendala ialah banyak ancaman yang mengancam sebuah negara, ancaman tersebut dapat berupa militer dan non militer. Ancaman militer ialah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi,. Ancaman non-militer pada hakikatnya adalah ancaman yang menggunakan faktor-faktor non-militer yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan

kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap

bangsa.¹ Ancaman non militer yang dapat mengancam negara Indonesia pada era globalisasi ini sangat beragam dan memiliki dampak yang sangat besar pada negara Indonesia, ancaman terhadap suatu negara dapat berasal dari luar ataupun dari dalam negara itu sendiri. Salah satu ancaman non militer yang dapat mengancam negara Indonesia berupa dokumen perjalanan Indonesia. Dokumen perjalanan Republik Indonesia adalah Paspor Republik Indonesia dan Surat Perjalanan Laksana Paspor Republik Indonesia.² Dokumen perjalanan Republik Indonesia memiliki peranan dalam menjamin hak-hak yang dimiliki oleh pemegang dokumen perjalanan tersebut dalam melakukan perjalanan antar negara. Penggunaan dokumen perjalanan Republik Indonesia memiliki potensi dalam menimbulkan sebuah ancaman bagi negara Indonesia. mengenai hal tersebut ancaman yang dapat ditimbulkan dari penyalahgunaan dokumen perjalanan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan hukum

keimigrasian dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagai lembaga yang berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Secara struktur kelembagaan, terdapat Direktorat Jenderal Imigrasi yang memiliki tugas dan fungsi dalam hal penyelenggaraan urusan keimigrasian, terutama mengatur urusan keluar masuk warga masyarakat dari satu negara ke negara lain.

Tugas dan fungsi tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam tugas dan fungsi Divisi Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai instansi vertikal dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sampai pada Kantor Imigrasi sebagai bagian dari Unit Pelaksana Teknis pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Secara normatif, penyelenggaraan sistem hukum keimigrasian berdasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Imigrasi.

¹ Jerry Indrawan. 2015. Studi Strategis dan Keamanan. Jakarta: Nadi Pustaka. Hal. 69.

² Indonesia. Undang-Undang tentang Keimigrasian. UU No. 6 Tahun 2011. LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 1 angka 15.

Salah satu produk Keimigrasian yakni paspor. Paspor hanya bisa digunakan oleh orang yang namanya tercantum didalamnya, dengan kata lain paspor bisa dikatakan sebagai dokumen identitas diri pemegangnya, yang dikeluarkan secara resmi oleh suatu negara untuk setiap warganegaraanya yang dalam memperolehnya dilakukan dengan mengajukan kepada kantor Imigrasi setempat, sesuai syarat dan ketentuan yang berlaku.

Masalah pemalsuan identitas diri pemohon surat perjalanan, atau paspor tidak lepas dari perilaku pemohon paspor, serta kelembagaan pemerintahan mulai dari proses pengurusan identitas diri pemohon hingga pada penerbitan paspor. Hal ini karena dalam pengurusan paspor, terdapat peran dari sejumlah kelembagaan pemerintah, yang secara singkat dimulai dari awal proses pengurusan paspor adalah dimulai dari pengajuan permohonan paspor yang disertai dengan kelengkapan dokumen administrasi kependudukan.

Dalam penggunaan Dokumen perjalanan Republik Indonesia dalam Praktek masih banyak yang disalahgunakan oleh pemegangnya, sehingga menimbulkan sebuah ancaman ke negara Indonesia yang berasal dari luar wilayah Indonesia. Ancaman yang berasal dari luar negeri memiliki banyak dimensi, ancaman berdimensi ekonomi yang berasal dari luar wilayah Indonesia merupakan salah satu ancaman yang dapat diakibatkan oleh penyalahgunaan dokumen perjalanan Republik Indonesia karena mengingat dengan dibebaskan nya perekonomian di dunia membuat banyak oknum-oknum yang memanfaatkan hal tersebut untuk menguasai perekonomian negara berkembang.

Dokumen yang dimaksudkan yakni seperti (1) Akta Kelahiran, (2) Kartu Tanda Penduduk, dan (3) Kartu Keluarga. Dalam hal persyaratan administratif dinyatakan lengkap, maka petugas keimigrasian melakukan wawancara untuk mengetahui maksud pengurusan paspor. Setelah dilakukan wawancara, dilanjutkan dengan pengambilan foto, sidik jari dan scen kornea mata. Selanjutnya diteruskan dengan proses pencetakan paspor, dan pengambilan paspor. Oleh sebab itu maka ditegaskan bahwa terjadinya tindak pidana keimigrasian seperti pembuatan

dan pemalsuan surat perjalanan yang merupakan dokumen resmi, memerlukan upaya penegakan hukum meliputi pengawasan terhadap orang yang masuk atau ke luar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan alur singkat tersebut, maka terlihat bahwa ada beberapa subjek yang terlibat dalam pengurusan parpor tersebut yang meliputi: pemohon paspor, Rukun Tetangga (RT), Kelurahan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (dalam hal pengurusan paspor untuk tenaga kerja Indonesia), dan Kantor imigrasi sebagai lembaga pemerintah yang diberikan kewenangan penerbitan paspor.

Indonesia merupakan salah satu negara dengan memiliki jumlah tenaga kerja asing dengan jumlah yang banyak, sehingga dalam penggunaan dokumen perjalanan Republik Indonesia digunakan sebagai alat untuk menguasai perekonomian Indonesia, salah satunya ialah pemberian kesempatan kerja kepada warga negara Indonesia sebagai asisten rumah tangga di beberapa negara besar di dunia. Dengan banyak warga negara Indonesia yang berminat menjadi tenaga kerja Indonesia untuk bekerja di luar negeri, dengan hal tersebut semakin mempererat hubungan diplomatik kedua negara.

Dengan semakin eratnya hubungan diplomatik kedua negara semakin memudahkan negara maju untuk menanamkan modal di Indonesia dan dalam pelaksanaannya dapat mengancam perekonomian negara Indonesia, karena perekonomian negara Indonesia telah dilemahkan dengan semakin berkembangnya investasi asing di dalam negeri dan melemahkan perusahaan negara Indonesia sendiri karena mereka kalah pasar dengan perusahaan asing yang menanamkan modal di Indonesia.

Ancaman non milititer yang berasal dari dalam negeri Indonesia merupakan ancaman berupa kegiatan yang masih dalam lingkup nasional dan memiliki dampak yang besar bagi suatu negara, dokumen perjalanan Republik Indonesia merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sebuah ancaman yang berasal dari dalam negeri, penerbitan dokumen perjalanan Republik Indonesia memiliki potensi dalam menimbulkan

ancaman yang bersifat non militer terhadap kedaulatan negara Indonesia. Salah satu bentuk ancaman militer tapi dapat dicegah oleh non materil ialah pencegahan terorisme, terorisme merupakan salah ancaman serius yang dapat mengancam kedaulatan negara Indonesia. Untuk memperkuat penanganan terorisme khususnya pasca Bom Bali, pemerintahan Presiden Megawati membentuk satu unit khusus anti terorisme, yaitu Desk Penanggulangan Terorisme. Desk ini dibentuk berdasarkan Inpres Nomor 4 Tahun 2002 dan berada di bawah koordinasi Menteri Koordinasi Bidang Politik, Hukum, dan Pertahanan Keamanan. Dengan adanya desk khusus ini diharapkan bahwa koordinasi antar pemangku kepentingan dalam penanggulangan terorisme, seperti Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Tentara Nasional Indonesia (TNI), badan intelijen nasional, dan aparat pemerintah yang lain dapat berjalan lebih efektif.³ Berdasarkan hal tersebut salah satu aparat pemerintah yang memiliki tugas dalam menanggulangi hal tersebut ialah imigrasi, karena rata-rata terorisme sendiri berasal dari sindikat internasional. Sehingga imigrasi yang memiliki tugas dan wewenang dalam mengatur lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia. hal tersebut sesuai dengan yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian Pasal 1 angka 1 Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.⁴ Peranan yang dijalankan imigrasi dalam mencegah ancaman terorisme di Indonesia berupa pelaksanaan penerbitan dokumen perjalanan Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia dilakukan secara professional dan optimal, serta pengawasan yang dilakukan kepada orang asing saat akan masuk ke wilayah Indonesia harus ditingkatkan dan dilakukan secara optimal. Sehingga warga negara Indonesia tidak menjadi salah satu anggota organisasi terorisme internasional dan kemudian tidak dapat melakukan aksi terorisme di Indonesia karena kurangnya peralatan

³ Leonard Sebastian, "The Indonesian Dilemma: How to Participate in the War on Terror Without Becoming a National Security State", dalam Kumar Ramakhrisna and See Seng Tan (Eds.), *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*, (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003), hlm. 381.

⁴ Indonesia. Undang-Undang tentang Keimigrasian. UU No. 6 Tahun 2011. LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 1 angka 1.

diakibatkan sudah terhalang nya para terorisme internasional saat akan masuk ke wilayah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Bagaimana suatu negara akan mengatur wilayahnya tidak dapat dicampuri oleh negara lain tanpa persetujuannya. Ini adalah prinsip teritorial, yang memberikan kepada setiap bangsa (negara) hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Adapun dasar hukum dari persamaan kedaulatan dan kedudukan Negara dapat ditemukan dalam pasal 1 ayat (2) Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai tujuan organisasi ini yaitu, untuk memajukan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa berdasarkan penghargaan atas asas persamaan hak dan hak bangsa-bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri. Pasal 2 ayat (1) nya lebih lanjut menyatakan bahwa organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa ini berlandaskan pada asas-asas persamaan kedaulatan dari semua anggota-anggotanya.

Pada dasarnya, untuk memastikan penegakkan HAM direpresentasikan dengan adil dan tidak disalahgunakan sebagai instrumen kepentingan, maka negara harus merekonstruksi kembali persepsinya mengenai konsep dari kedaulatan negara. Seharusnya negara tidak lagi mengadopsi konsep kedaulatan mutlak dan autarki seperti yang dicerminkan kedaulatan versi *Westphalia*, tetapi seharusnya tiap negara bersifat lebih moderat dalam menyikapi kedaulatan negaranya. Terminologi moderat di sini bisa berarti dalam beberapa hal. tiap negara harus memandang konsep kedaulatan negara secara moderat dalam artian tidak hanya sebagai titik kulminasi kekuasaannya, namun juga sebagai faktor determinasi yang menjadi poin pertimbangan rumusan kebijakannya. Ini berlaku baik dalam kebijakan tingkatan domestik maupun internasional. Dengan memandang kedaulatan negara sebagai sebuah faktor determinasi kebijakan, maka sebuah negara akan menjadi lebih hati-hati dalam merumuskan tingkat representasi kebijakan-kebijakannya terhadap nilai-nilai substansial HAM tertentu yang telah disetujui oleh masyarakat internasional.

Dilihat dari kasus pemalsuan Dokumen Perjalanan bahwa tidak jarang pula niat Pemalsuan Paspor ataupun pemalsuan identitas terkadang mendapat dukungan dari pihak lain, dan disinyalir pula tidak menutup kemungkinan

bahwa dukungan tersebut datangnya dari petugas itu sendiri. Dan kasus yang paling sering terjadi terkait pemalsuan dokumen adalah tentang TKI yang ingin bekerja diluar negeri. Biasanya mereka diiming – imingi akan mendapat pekerjaan diluar negeri tetapi kadang mereka memalsukan identitas mereka supaya mempermudah proses ia ke Negara tujuan untuk bekerja. Untuk hal seperti itu dapat dikenakan Pembatalan paspor diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) dan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana UU Keimigrasian (PP No. 31/2013). Namun mengenai perbuatan seperti itu yang telah memasukkan keterangan palsu dalam pembuatan paspor, maka itu bisa saja dikenakan sanksi pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu Pasal 266 KUHP dan Selain dari KUHP, sanksi pidana jika memberikan keterangan palsu dalam mengurus paspor juga diatur pada Pasal 126 huruf C UU Keimigrasian.

Adapun kedudukan maupun eksistensi PPNS dalam sistem peradilan pidana dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHP, yang menyatakan bahwa penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Selain itu terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 UU No.2 Tahun 2002 tentang kepolisian merupakan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Serta dapat pula diketemukan dalam masing-masing Undang-Undang yang menjadi dasar hukum PPNS melakukan penyidikan. Misalnya dalam Pasal 89 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Merek yang menegaskan bahwa Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di Direktorat Jenderal Hak Atas Kekayaan Intelektual, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang Merek.

Penerapan hukum pidana adalah penerapan aturan hukum pidana atas perbuatan-perbuatan yang melanggar aturan tersebut. Dalam perkara pidana ditetapkan terlebih dahulu fakta-fakta atau perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa, kemudian ditetapkan hukuman yang cocok bagi fakta-fakta itu sehingga dengan jalan penafsiran maka dapat terlihat apakah akibat perbuatan terdakwa tersebut, terdakwa dapat kena sanksi pidana.⁵

Penuntut Umum mendakwa terdakwa dengan Pasal 126 huruf A Undang-undang No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan menuntut terdakwa Cut Cynthiara Alona Binti Teuku Umar alias Synthiara Alona dengan pidana penjara selama 4 (empat) bulan dikurangi selama terdakwa berada dalam masa penahanan sementara dengan perintah agar terdakwa tetap ditahan, dan denda sebesar Rp.10.000.000. (Sepuluh juta rupiah) subsidair 2 (dua) bulan kurungan. Atas dasar fakta-fakta hukum di persidangan serta alat-alat bukti dan barang bukti yang dimunculkan di persidangan, juga atas dasar dakwaan jaksa penuntut umum yang telah memenuhi unsur-unsur dari Pasal 126 huruf A Undang-undang No 6 tentang Keimigrasian sesuai yang didakwakan, maka hakim yang memeriksa dalam perkara ini memutuskan telah memilih salah 1(satu) dari 3(tiga) jenis putusan yang dikenal dalam hukum acara pidana yaitu putusan pemidanaan, putusan pembebasan, dan putusan lepas dari segala tuntutan hukum. Khususnya dalam perkara ini hakim menjatuhkan putusan pemidanaan terhadap terdakwa yang bernama Cut Cynthiara Alona karena telah terbukti secara sah dan meyakinkan menggunakan paspor RI palsu keluar wilayah Indonesia dengan tujuan Singapore dan kembali ke Indonesia. Hakim menjatuhkan pidana kepada terdakwa Cut Chynthiara Alona Binti Teuku Umar alias Synthiara Alona, dengan pidana penjara selama 3(tiga) bulan dan pidana denda sebesar Rp. 10.000.000,-(sepuluh juta rupiah) dengan ketentuan bilamana denda tidak dibayar akan diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan. Putusan yang dijatuhkan oleh hakim ini lebih ringan dari apa yang dituntutkan oleh jaksa penuntut umum yaitu pidana

⁵ *Op.Cit*, hlm.6

penjara selama 4 (empat) bulan dikurangi selama terdakwa berada dalam masa penahanan sementara dengan perintah agar terdakwa tetap ditahan, dan denda sebesar Rp.10.000.000. (Sepuluh juta rupiah) subsidair 2 (dua) bulan kurungan.⁶

Sehingga dapat dikatakan bahwa PPNS merupakan penyidik, disamping penyidik POLRI yang memiliki kedudukan serta berperan penting dalam melakukan penyidikan, dalam kaitannya menegakkan hukum pidana. Adapun PPNS mendapatkan kewenangan untuk menyidik berdasarkan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya, sehingga penyidikannya terbatas sepanjang menyangkut tindak pidana yang diatur dalam undang-undang tersebut.

Berdasarkan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya tersebut, PPNS dapat dibentuk lingkungan instansi pemerintahan tertentu, seperti: instansi Bea Cukai, Imigrasi, Kehutanan, Direktorat Jenderal Hak Atas Kekayaan Intelektual, dan sebagainya. Sehingga jika dilihat lebih lanjut dari segi kelembagaan, PPNS bukan merupakan subordinasi dari lembaga kepolisian yang merupakan bagian dari Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*). Sebagaimana diketahui bahwa sistem peradilan pidana di Indonesia mengenal 5 (lima) institusi sub sistem peradilan pidana sebagai *Panca Wangsa* penegak hukum, yaitu Lembaga Kepolisian (UU No. 2 Tahun 2002), Kejaksaan (UU No. 16 Tahun 2004), Peradilan (UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 2 Tahun 1986), Lembaga Pemasyarakatan (UU No. 12 Tahun 1995) dan Advokat (UU No. 18 Tahun 2003).

Walaupun PPNS diberikan kewenangan menyidik sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya, namun, keberadaan PPNS di luar subsistem peradilan pidana, tidak boleh mengacaukan jalannya sistem peradilan pidana yang telah ada dan diperlukan suatu ketentuan yang mengatur bagaimana cara penyidikan yang dilakukan PPNS agar tidak menimbulkan tumpang tindih dengan penyidikan yang dilakukan

⁶ *Op.Cit*, hlm.8

oleh penyidik polri, yang merupakan bagian dari subsistem peradilan pidana.

Adapun kedudukan maupun eksistensi PPNS dalam sistem peradilan pidana dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) KUHAP, yang menyatakan bahwa penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Serta dapat pula ditemukan dalam masing-masing Undang-Undang yang menjadi dasar hukum PPNS melakukan penyidikan. Misalnya dalam Pasal 89 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Merek yang menegaskan bahwa Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di Direktorat Jenderal Hak Atas Kekayaan Intelektual, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang Merek.

Sehingga dapat dikatakan bahwa PPNS merupakan penyidik, disamping penyidik POLRI yang memiliki kedudukan serta berperan penting dalam melakukan penyidikan, dalam kaitannya menegakkan hukum pidana.

Walaupun PPNS diberikan kewenangan menyidik sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya, namun, keberadaan PPNS di luar subsistem peradilan pidana, tidak boleh mengacaukan jalannya sistem peradilan pidana yang telah ada dan diperlukan suatu ketentuan yang mengatur bagaimana cara penyidikan yang dilakukan PPNS agar tidak menimbulkan tumpang tindih dengan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik polri, yang merupakan bagian dari subsistem peradilan pidana. Mengenai hal tersebut, di dalam KUHAP sebagai telah mengatur bagaimana cara penyidikan yang dilakukan oleh PPNS agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan penyidikan dengan penyidik polri, antara lain:

- 1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b (PPNS) mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya

berada dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a (Polri).

- 2) Untuk kepentingan penyidikan, penyidik Polri memberikan petunjuk kepada penyidik pegawai negeri sipil tertentu dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan (Pasal 107 ayat (1) KUHAP)
- 3) Penyidik pegawai negeri sipil tertentu, harus melaporkan kepada penyidik Polri tentang adanya suatu tindak pidana yang sedang disidik, jika dari penyidikan itu oleh penyidik pegawai negeri sipil ditemukan bukti yang kuat untuk mengajukan tindak pidananya kepada penuntut umum (Pasal 107 ayat (2) KUHAP)
- 4) Apabila penyidik pegawai negeri sipil telah selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan tersebut harus diserahkan kepada penuntut umum. Cara penyerahan hasil penyidikan tersebut kepada penuntut umum dilakukan penyidik pegawai negeri sipil melalui penyidik Polri (Pasal 107 ayat (3) KUHAP)
- 5) Apabila penyidik pegawai negeri sipil menghentikan penyidikan yang telah dilaporkan kepada penyidik Polri, penghentian penyidikan itu harus diberitahukan kepada penyidik Polri dan penuntut umum (Pasal 109 ayat (3) KUHAP).

Sehingga dari ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa PPNS dalam menjalankan tugasnya sebagai penyidik harus berkoordinasi dengan penyidik Polri sebelum melakukan penyidikan agar terjadi kesinkronan atau kesatuan pemahamanserta gerak serta tindakan apa yang dilakukan dalam melakukan penyidikan dan olehkarenanya, penyidik polri harus berperan aktif dalam memberikan bantuan serta petunjuk kepada PPNS dalam menjalankan tugasnya sebagai penyidik. Dengan demikian, dengan adanya sinkronisasi dan pengawasan dari penyidik Polri, diharapkan tidak menimbulkan suatu permasalahan dengan sistem peradilan pidana yang ada, yakni dalam hubungannya dengan penyidik polri.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah peran hukum keimigrasian terhadap upaya pengajuan paspor dengan mengajukan persyaratan dokumen palsu?
2. Bagaimana Proses Penegakan Hukum Pidana Atas Upaya Penggunaan Dokumen Kependudukan Palsu Dalam Proses Pengajuan Paspor Pada Kantor Imigrasi?

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian memerlukan suatu penelitian yang dapat memberikan arah pada penelitian yang dilakukan. Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian hukum ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran hukum keimigrasian terhadap upaya pengajuan paspor dengan mengajukan persyaratan dokumen palsu
2. Untuk mengetahui proses penegakan hukum pidana atas upaya penggunaan dokumen kependudukan palsu dalam proses pengajuan paspor pada Kantor Imigrasi.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penyusunan Tesis ini adalah sebagai bahan untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

2. Manfaat Praktis

Penyusunan Tesis ini adalah sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pemerintah, khususnya dalam hal penegakan hukum pengayaan pengetahuan dalam menangani berbagai persoalan mengenai Analisa Hukum Atas Upaya Pengajuan Paspor dengan Mengajukan Persyaratan Dokumen Palsu

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Hukum

Dalam dunia kelimuan, teori memiliki peran penting dalam memberikan saran untuk memahami sebuah masalah yang sedang dibicarakan dengan lebih baik. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.⁷ Terdapat keragu-raguan dari para akademisi tentang tempat dari disiplin teori hukum dengan filsafat hukum, ilmu hukum, hukum normatif dan hukum positif. Ada yang menyamakan antara filsafat hukum dengan teori hukum.⁸ Menurut Imre Lakatos, teori adalah hasil pemikiran yang tidak akan musnah dan hilang begitu saja ketika teori lainnya pada dasarnya merupakan keanekaragaman dalam sebuah penelitian⁹. Teori di sini berisi¹⁰:

1. Memahkotai sistem;
2. Terdiri atas hukum-hukum ilmiah;
3. Pernyataan-pernyataan umum yang memuat hubungan teratur antara fakta atau gejala;
4. Berfungsi untuk member eksplanasi, prediksi dan pemahaman terhadap berbagai fakta atau gejala.

Ada beberapa teori hukum menurut para ahli, yaitu:

1) *Hans Kelsen*

Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku bukan mengenai hukum yang seharusnya. Teori hukum yang dimaksud adalah teori hukum murni, yang disebut teori hukum positif. Teori hukum murni, makdusnya karena ia hanya menjelaskan hukum dan berupaya membersihkan objek penjelasan dari segala hal yang tidak bersangkutan paut dengan hukum. Sebagai teori, ia menjelaskan apa itu hukum, dan bagaimana ia ada.

⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 124

⁸ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Bogor: Ghalia Indah Indonesia, 2010), hlm. 78

⁹ Eddy O.S Hiarej, *Hand Out Mata Kuliah Teori Hukum Semester Ganjil 2010/2011*,

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

¹⁰ *Ibid*

2) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah keadaan yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹¹

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.¹³

¹¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm. 64.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 12.

¹³ Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁵

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹⁶

Berdasarkan teori diatas dimana hukum itu pasti, memang dalam kenyataannya itu hukum lahir dari rakyat sehingga membuat hukum itu fleksibel namun hukum harus jelas dan adil. Dalam penerapannya didalam

¹⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 58.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2002), hlm. 84.

¹⁶ *Ibid*

skripsi ini, teori ini akan menjelaskan bahwa dengan belum jelasnya pengertian dari apa itu Tenaga Kerja Indonesia Non Prosedural dan belum adanya aturan yang menjelaskan pengertian secara penuh mengenai Tenaga Kerja Indonesia Non Prosedural ini, maka dibutuhkan sesuatu yang jelas yang mampu mengatur masalah ini, sehingga pemerintah mampu mengatasi permasalahan ini berdasarkan aturan dan fungsi dari masing-masing sistem pemerintahan yang terkait didalam permasalahan ini.

3) Teori Stufenbau Han Kelsen atau Teori Piramida (*Stufentheory*)

Teori Stufenbau atau juga dikenal dengan teori Piramida adalah teori yang menjelaskan tentang sistem hukum yang dipelopori oleh Han Kelsen. Teori ini menyebutkan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegang pada norma hukum yang paling mendasar.¹⁷

Dari teori tersebut yang menjadi perhatian adalah hierarki norma hukumnya yang membentuk suatu piramida hukum (*stufentheorie*) dan yang mengembangkan teori ini adalah murid dari Han Kelsen yaitu Hans Nawiasky. Teori ini juga disebut sebagai *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*.¹⁸ Adapun dalam teori ini membagi susunan norma menjadi:

- a) *Staats fundamental norm*;
- b) *Staats grund gesetz*;
- c) *Formell gesetz*;
- d) *Verordnung en autonome satzung*.

Seorang ahli Hukum Tata Negara A. Hamid S. Attamimi mengintegrasikan kedua teori ini dan menerapkan teori ini kedalam

¹⁷ “Teori Hans Kelsen Tentang Struktur Hukum Indonesia” dalam <https://mediadesa.id>, diakses pada 20-8-2019 pukul 13.39 WIB.

¹⁸ *Ibid.*

struktur tata hukum Indonesia, dimana didapatkan susunan tata hukum Indonesia adalah¹⁹ :

- a) *Staats fundamental norm*, PANCASILA (Pembukaan UUD RI 1945);
- b) *Staats grund gesetz*, Batang tubuh UUD RI 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- c) *Formell gesetz*, Undang-Undang;
- d) *Verordnung en autonome satzung*, Secara bertingkat mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Kemudian teori ini juga diadopsi kedalam aturan hukum Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu :²⁰

Pasal 7

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan teori ini jika dimasukkan kedalam tesis ini, teori ini menjelaskan bahwa masih adanya tumpang tindih antara aturan, bahkan jika kita melihat ada urutan hierarki hukum didalam aturan sendiri, namun

¹⁹ A. Hamid A. Attamimi. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”. Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Jakarta. 1990.

²⁰ Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. LN Nomor 82 Tahun 2011.

pada pelaksanaannya dilapangan justru aturan yang tingkatannya berada dibawahnya terkadang bertolak belakang dengan aturan diatasnya bahkan lebih didahulukan dalam pelaksanaannya dilapangan dibanding dengan aturan yang hierarkinya berada diatasnya.

4) **Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep- konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.²¹

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatnya hukum materil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²²

5) **Teori Koordinasi**

Teori ini beranggapan apabila hukum internasional memiliki lapangan berbeda sebagaimana hukum nasional. Hukum internasional dengan hokum nasional tidak bisa dikatakan terdapat masalah pengutamaan. Masing-masing berlaku dalam areanya sendiri sehingga

²¹ Dellyana, Shant. 1988, Konsep Penegakan Hukum. Yogyakarta: Liberty, hal. 32

²² *Ibid.*, hal. 33

tidak ada yang lebih tinggi ataupun lebih rendah antara satu dengan lainnya.²³

2. Kerangka Konseptual

Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan antara konsep-konsep khusus yang merupakan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang digunakan dalam penulisan atau penelitian.²⁴ Berdasarkan definisi di atas maka dalam penelitian ini akan memberikan batasan pengertian yang berhubungan dengan judul penelitian, yaitu:

- i. Pemalsuan adalah membuat atau menggandakan suatu surat, dokumen, atau suatu akta yang otentik yang menyerupai dengan aslinya yang dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau golongan bagi orang yang memegang surat atau keterangan palsu tersebut. Dalam ketentuan hukum pidana, dikenal beberapa bentuk kejahatan pemalsuan, antara lain sumpah palsu, pemalsuan uang, pemalsuan merek dan materai, dan pemalsuan surat. Sedangkan dalam keimigrasian dikenal beberapa bentuk kejahatan pemalsuan seperti pemalsuan paspor dan pemalsuan visa.
- ii. Paspor adalah suatu dokumen perjalanan yang resmi dikeluarkan oleh pemerintah atau suatu instansi pemerintah yang berwenang, untuk warga negaranya atau orang asing lainnya yang tidak mempunyai kewarganegaraan dan berdomosili di dalam wilayah negara yang mengeluarkan paspor tersebut.²⁵ Paspor Republik Indonesia diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan perwakilan RI di luar negeri. Dokumen perjalanan atau Paspor Republik Indonesia ini hanya diberikan kepada warga negara Indonesia. Paspor ini berisi 24 atau 48 halaman dan berlaku selama 5 tahun. Namun paspor yang diterbitkan oleh perwakilan RI di luar negeri lazimnya menerbitkan paspor dengan jangka waktu 3 tahun dan dapat diperpanjang 2 tahun setelahnya.

²³ Thontowi, J., & Iskandar, P. 2006. *Hukum Internasional Kontemporer*. Bandung: PT Refika Aditama, hal. 81.

²⁴ Soerjono Soekanto. *Op. Cit.* H 1 m 32

²⁵ Oka A. Yoeti, *Tours and Travel Management, Cetakan Keempat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hlm. 86.

- iii. Pemalsuan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan memalsu. Pemalsuan Paspor adalah Kejahatan yang dilakukan dengan cara mengganti, mengubah sebagian atau secara keseluruhan dari sebuah paspor atau menggunakan informasi palsu untuk menerima paspor.²⁶ Perbuatan ini dapat pula dikatakan sebagai tindakanmemperdaya atau menipu orang lain dengan sebisa mungkin mengkondisikan sesuatu yang tidak benar atau tidak asli menjadi seolah-olah benar atau asli, sehingga orang lain percaya dan terpedaya.²⁷
- iv. Jajaran Imigrasi sebagai aparat penegak hukum dan keamanan negara telah banyak mengungkapkan atau menemukan upaya penduplikasian paspor Republik Indonesia dan bahkan pemalsuan Paspor Republik Indonesia. Hal ini menuntut seluruh jajaran imigrasi, untuk lebih meningkatkan penelitian, kajian, dan pembahasan yang komprehensif dalam peningkatan fitur pengaman (security features) dalam mencegah kejahatan pemalsuan paspor Republik Indonesia²⁸

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif empiris. Metode penelitian normatif empiris merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan unsur empiris. Metode penelitian normatif empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama

²⁶ Ferry Tri Ardiansyah, dkk, *Imigrasi Di Batas Imajiner*, (Tangerang, Tim Cerpen C, 2016), hlm. 56

²⁷ Kabul Priyono, *Teknik Deteksi Pemalsuan Dokumen Imigrasi*, Diktat Kuliah, hlm. 2.

²⁸ Universitas Medan Area., *op. cit.*, hal. 47.

individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁹

²⁹ *Opcit*, Peter Mahmud Marzuki.