

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang dilintasi garis khatulistiwa dan berada di antara daratan benua Asia dan Australia, serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Dilihat dari letak geografis dan demografisnya Indonesia merupakan salah satu negara tempat perlintasan antar negara yang strategis. Adapun konsekuensi dari kemajuan era globalisasi meliputi adanya perkembangan teknologi informasi, komunikasi dan transportasi adalah kecenderungan meningkatnya hubungan antar bangsa secara global yang mendorong arus lalu lintas manusia antar negara, maka keterkaitan tersebut menimbulkan kompleksitas permasalahan dan mobilitas manusia antar negara.

Sebagai Negara kepulauan yang memiliki potensi kekayaan alam yang melimpah menjadikan negara Indonesia sebagai pusat perhatian negara-negara di dunia. Hubungan bilateral maupun multilateral antara Indonesia dengan negara lain menyebabkan arus keluar masuknya orang asing menjadi meningkat pula. Hal ini perlu diamati dan diantisipasi secara strategis untuk tetap menjaga, memelihara dan meningkatkan kualitas pembangunan nasional. Oleh karena itu, kerjasama yang dilakukan baik secara regional maupun internasional harus dapat memberikan manfaat yang positif bagi kepentingan bangsa Indonesia.

Teknologi informasi dan transportasi yang semakin meningkat dewasa ini menimbulkan terjadinya peningkatan arus migrasi antar negara yang dapat memberikan dampak positif dan negatif. Dampak positif antara lain seperti modernisasi masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara, dampak negatif arus migrasi adalah munculnya tindak pidana keimigrasian seperti penyelundupan orang, pemalsuan dokumen keimigrasian dan penyalahgunaan ijin keimigrasian. Bahkan dewasa ini kejahatan di bidang keimigrasian sudah lebih berkembang dari yang tidak terorganisasi menjadi yang terorganisasi (organized crime). Dalam kaitannya memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif dari arus migrasi ke dan dari wilayah Indonesia diperlukan suatu penegakan hukum keimigrasian yang baik dan mampu memberikan efek jera bagi

para pelaku tindak pidana keimigrasian sehingga mengurangi dampak negatif arus migrasi.

Akhir-akhir ini media massa sering menyuguhkan pemberitaan mengenai maraknya penyelundupan orang, penjualan bayi keluar negeri, pemalsuan paspor dan visa, masalah kewarganegaraan, penyalahgunaan ijin keimigrasian dan berbagai macam kejahatan lintas negara yang kesemuanya itu tergolong ke dalam tindak pidana keimigrasian. Pada kantor Imigrasi Kelas I Soekarno-Hatta sebagai Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), sering ditemukan pelanggaran dan tindak kejahatan di bidang keimigrasian, namun sayangnya masih banyak kasus-kasus yang muncul yang tidak dapat diangkat ke tingkat pengadilan. Secara garis besar, hal ini disebabkan tingginya pilihan terhadap proses Tindakan administrasi struktur organisasi yang belum mendukung dalam melakukan penyidikan tindak pidana keimigrasian dan kurang koordinasi antara penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang Keimigrasian. Sehingga tindakan penyidikan sebagai penegakan hukum di bidang keimigrasian masih tidak menjadi pilihan meskipun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah mengatur ketentuan pidana dan penegakan hukum pidana dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah disebutkan bahwa pelayanan dan pengawasan keimigrasian berdasarkan prinsip selective policy<sup>1</sup>, dimana dinyatakan bahwa orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban juga tidak bermusuhan baik terhadap rakyat maupun negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang diberikan izin masuk dan keluar wilayah Republik Indonesia. Dikatakan bahwa prinsip selective policy ini menyatakan bahwa orang yang memberikan manfaat dapat diberikan izin masuk dan yang membahayakan dan ketertiban terhadap bangsa dan negara tidak dapat diberikan izin untuk masuk dan bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia.

Pemberian izin masuk ini terdapat banyak kebijakan untuk menarik wisatawan seperti adanya bebas visa bagi orang atau negara-negara tertentu atau

---

<sup>1</sup> M. Iman Santoso. Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional, (Jakarta: UI Press Jakarta, 2004), hlm. 4

kebijakan tertentu lain yang mempromosikan Indonesia sebagai negara yang kondusif untuk penanaman modal asing dan ditambah dengan semakin meningkatnya lalu-lintas orang asing yang masuk dan keluar dari satu negara ke negara lain yang menyebabkan arus informasi dan mobilitas orang juga semakin cepat dan global, demikian pula yang terjadi di Indonesia dimana orang-orang tersebut masuk ke Indonesia seperti tidak terdapat jarak antar negara dan negara tidak dapat lagi melakukan sekat-sekat antar negara atau dalam istilah disebut juga Borderless World (Dunia Tanpa Batas).

Konsekuensi dari pemberian izin tersebut seringkali disalahgunakan untuk tujuan pidana seperti maraknya penyelundupan narkoba, penyelundupan orang, pemalsuan paspor dan visa, masalah kewarganegaraan, penyalahgunaan ijin keimigrasian dan berbagai macam kejahatan lintas negara yang kesemuanya itu tergolong ke dalam tindak pidana keimigrasian. Pada Kantor Imigrasi Klas I Soekarno-Hatta sebagai Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) misalnya sering ditemukan pelanggaran dan tindak kejahatan di bidang keimigrasian, namun sayangnya masih banyak kasus-kasus yang muncul tidak dapat yang diangkat ke tingkat pengadilan. Secara garis besar, hal ini disebabkan tingginya pilihan terhadap proses tindakan administrasi; struktur organisasi yang tidak mendukung dalam melakukan penyidikan tindak pidana keimigrasian; dan kurang koordinasi antara penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Imigrasi (PPNS) di bidang keimigrasian, sehingga tindakan pro yustisia sebagai penegakan hukum di bidang keimigrasian masih tidak menjadi pilihan meskipun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah mengatur ketentuan pidana dan penegakan hukum pidana dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Di dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Selanjutnya disebut UU Keimigrasian), menyatakan bahwa: “Penyidik Pegawai Negeri Sipil Keimigrasian yang selanjutnya disebut dengan PPNS Keimigrasian adalah Pejabat Imigrasi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana. Selanjutnya dalam Pasal 107 ayat (1) UU Keimigrasian disebutkan “Dalam melakukan penyidikan, PPNS Keimigrasian berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian Negara Republik

Indonesia“, sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan penyidikan tindak pidana berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Kepolisian Republik Indonesia, bentuk koordinasi dan pengawasan tersebut disebutkan dalam Pasal 107 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Hukum Acara Pidana, yaitu :

Pasal 107 ayat (1)

Untuk kepentingan penyidikan, Penyidik Kepolisian Republik Indonesia memberikan petunjuk kepada Penyidik pegawai negeri sipil dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan,

Pasal 107 ayat (2)

Penyidik pegawai negeri sipil melaporkan kepada Penyidik Kepolisian Republik Indonesia 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 (3)

Penyidik pegawai negeri sipil jika telah selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan tersebut harus diserahkan kepada penuntut umum melalui Penyidik Kepolisian Republik Indonesia .

Pelaksanaannya terdapat suatu fakta dilematis yang terjadi bahwa sangat jarang pelaku tindak pidana keimigrasian yang dibawa ke pengadilan (Pro Justisia) yang terlebih dahulu melalui proses penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), namun kebanyakan dari pelaku tindak pidana keimigrasian tersebut lebih banyak dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa pendeportasian/pengusiran serta penangkalan.

Proses penyidikan dugaan tindak pidana keimigrasian merupakan serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tentang dugaan tindak pidana keimigrasian yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya, dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Kewenangan untuk melakukan penyidikan dugaan tindak pidana

keimigrasian ini selain dilakukan oleh Penyidik Kepolisian Republik Indonesia juga dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Imigrasi yang diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP, yaitu Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Ditambah lagi pemahaman masyarakat tentang tindak pidana keimigrasian masih kurang. Selama ini pemahaman tindak pidana keimigrasian belum terlalu populer di masyarakat. Landasan yuridis mengenai pengaturan lalu lintas keluar masuknya orang asing di Indonesia tertuang dalam UU Keimigrasian, yang menetapkan kewajiban-kewajiban serta batasan-batasan tertentu. Pengaturan mengenai keimigrasian ini merupakan hak dan wewenang Negara Republik Indonesia serta merupakan salah satu perwujudan dari kedaulatannya sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Namun dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran keimigrasian masih sulit untuk dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh banyaknya instansi terkait yang terlibat tetapi tidak diiringi dengan koordinasi yang baik.

Dalam melakukan penyidikan, PPNS Keimigrasian bertanggung jawab secara yuridis atas tindakan penyidikan yang dilakukannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan tanggung jawab kedinasan dilaksanakan secara hierarki dalam hal ini Direktur Jenderal Imigrasi dapat memberikan petunjuk, pengarahan dan mendukung kegiatan penyidikan dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana keimigrasian. PPNS Keimigrasian juga diharuskan melakukan koordinasi dengan instansi dan badan pemerintah yang terkait dalam hal pelaksanaan tugas pengawasan terhadap kegiatan dan keberadaan warganegara asing yang dilakukannya, diantaranya dengan Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertahanan dan Keamanan, Kementerian Tenaga Kerja, Kejaksaan Agung dan bahkan dengan Badan Koordinasi Intelijen Negara.

Di dalam ketentuan penegakan hukum pidana di bidang keimigrasian terdapat dua cara penyelesaian tindak pidana keimigrasian yaitu melalui tindakan keimigrasian dan melalui pro yustisia. Pelanggaran dan kejahatan di

bidang keimigrasian haruslah dapat dicegah dan diberantas melalui penegakan hukum di bidang keimigrasian. Secara yuridis formal tindak pidana keimigrasian adalah setiap perbuatan yang melanggar peraturan keimigrasian berupa kejahatan dan pelanggaran yang diancam hukuman pidana yang menjelaskan ketentuan-ketentuan tindak pidana keimigrasian yang berupa kejahatan dan tindak pidana keimigrasian sebagaimana diatur dalam Pasal 113 s.d. Pasal 120, dimana pelakunya dapat diancam pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dengan denda Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Fungsi, peran dan kewenangan PPNS Keimigrasian ini dalam kenyataan di lapangan ini seringkali tidak bekerja optimal, sehingga perannya banyak diambil alih oleh petugas kepolisian. Lemahnya kinerja PPNS Keimigrasian terhadap tindak pidana pelanggaran keimigrasian ini berimplikasi banyak kasus-kasus tindak pidana pelanggaran keimigrasian tidak ditangani secara cepat, sementara pelanggaran telah berkembang cepat. Belum lagi hal-hal teknis seperti tidak tuntasnya penyidikan karena masih mengandung kelemahan, seperti berupa penulisan dasar hukum penyidikan, penulisan angka register laporan, kemudian proses penyidikan yang tidak sesuai dengan hukum acara pidana. Disisi lain koordinasi dengan aparat kepolisian juga lemah, meskipun Pasal 107 UU Keimigrasian telah memberi kewenangan kepada PPNS Keimigrasian dalam melakukan penyidikan, dapat melakukan berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tindakan untuk memberantas tindak pidana keimigrasian, telah dilakukan oleh pemerintah bertahun-tahun termasuk mengubah dan menambah peraturan mengenai delik keimigrasian. Akan tetapi semua usaha yang dilakukan masih kurang berhasil seperti yang diharapkan. Dipandang dari sudut kesadaran hukum masyarakat pada saat ini kesadaran hukum masyarakat untuk menaati atau mematuhi peraturan hukum di bidang keimigrasian masih lemah. Dari segi hukum pidana, tugas memberantas tindak pidana keimigrasian merupakan tugas para penegak hukum yang memakai sarana undang-undang, kewenangan untuk melakukan penyidikan tindak pidana keimigrasian sebelumnya dilakukan oleh pihak Kepolisian Republik Indonesia (Polri) namun demikian tindak pidana keimigrasian masih berlangsung terus.

Kekurangpahaman akan tindak pidana keimigrasian membawa dampak negatif terhadap penerapan peraturan tentang tindak pidana keimigrasian, sehingga dalam pelaksanaan masih ditemukan kesenjangan dimana dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana keimigrasian dimungkinkan terjadi tiga penyelesaian penyidikan yaitu :

1. Tindak Pidana keimigrasian ditangani oleh dua penyidik sehingga terdapat dua berkas perkara untuk kasus yang sama.
2. Tindak Pidana keimigrasian ditangani oleh salah satu penyidik
3. Tindak pidana keimigrasian tidak ditangani karena masing-masing penyidik tidak bisa menangani.

PPNS Keimigrasian adalah penyidik yang berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana Keimigrasian menurut UU Keimigrasian. Sebagai Penyidik yang berwenang menangani tindak pidana keimigrasian mempunyai tugas yang berat untuk dapat menangani tindak pidana keimigrasian hal ini dikarenakan adanya dualisme pemahaman yang dikandung dalam UU Keimigrasian, mengenai penyidik yang berwenang menangani tindak pidana keimigrasian, ditambah pemahaman masyarakat tentang tindak pidana keimigrasian yang masih kurang sehingga menuntut peningkatan kemampuan dan profesionalisme dari para PPNS Keimigrasian. PPNS Keimigrasian dalam melaksanakan tugasnya beracara di bidang Keimigrasian selain tunduk pada UU Keimigrasian juga tunduk pada UU Hukum Acara Pidana serta peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi dalam menegakkan hukum secara pidana di dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan dalam latar belakang diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian hukum ini adalah:

1. Bagaimana penerapan penegakan hukum terhadap tindak pidana keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

2. Bagaimana meningkatkan peran dan fungsi penegakan hukum Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam penegakan hukum di bidang keimigrasian?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan penegakan hukum terhadap tindak pidana keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimana meningkatkan peran dan fungsi penegakan hukum Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam penegakan hukum di bidang keimigrasian.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis,

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka penegakan hukum keimigrasian dalam sistem penegakan hukum di Indonesia, serta menambah pengetahuan dan wawasan peneliti dalam penelitian dan penulisan karya ilmiah dibidang multidisipliner.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi masyarakat, khususnya para penegak hukum di bidang keimigrasian agar dapat lebih mengetahui dan memahami tentang penegakan hukum keimigrasian.

### **E. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang sebenarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya untuk



mengadakan identifikasi terhadap dimensi yang dianggap relevan oleh peneliti.<sup>2</sup> Dalam kaitannya dengan tema penelitian, penelitian ini akan menggunakan pendekatan teori penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.<sup>3</sup> Penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian “Law Enforcement“ begitu populer. Bahkan ada kecenderungan untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan pengadilan. Pengertian yang sempit ini jelas mengandung kelemahan, sebab pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, bisa terjadi malah justru mengganggu kedamaian dalam pergaulan hidup.<sup>4</sup>

Menurut Joseph Goldstein penegakan hukum pidana dibedakan menjadi 3 (tiga), antara lain:

1. *Total Enforcement* (total penyelenggaraan)

Ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif “substantive law of crime” . penegakan hukum pidana secara total ini yang tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggelapan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan.

2. *Full Enforcement* (penyelenggaraan penuh)

Dalam ruang lingkup mana para penegak hukum diharapkan menegakan hukum secara maksimal. Tetapi oleh Goldstein harapan itu dianggap tidak mungkin menjadi kenyataan disebabkan adanya keterbatasan-keterbatasan waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang semua harus dilakukan diskresi.

3. *Actual Enforcement* (penyelenggaraan nyata)

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam penegakan hukum pidana

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum. (Jakarta: UI Press, 1998), hlm. 125.

<sup>3</sup> Satjipto Raharjo, Hukum dan Masyarakat, (Bandung: Penerbit Angkasa, 2001), hlm. 15

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit*, hlm. 5

dalam usahanya menanggulangi kejahatan, maka dalam kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa dikenal dengan istilah “politik criminal”. Mempergunakan upaya-upaya dalam ruang lingkup yang cukup luas yaitu dengan menanggulangi upaya lewat jalur penal (hukum pidana) dan lewat jalur non penal (bukan hukum pidana).<sup>5</sup>

Menurut Muladi tahap-tahap dalam penegakan hukum secara umum harus melalui beberapa tahap :

- a. Tahap Formulasi, yaitu tahap perumusan atau penetapan pidana oleh pembuat undangundang (Kebijakan Legislatif)
- b. Tahap Aplikasi, yaitu tahap pemberian pidana oleh penegak hukum (Kebijakan Yudikatif)
- c. Tahap Eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh instansi yang berwenang (Kebijakan Eksekutif).

Upaya penegakan hukum harus secara sistematis, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata. Penegakan hukum bukanlah semata-mata pelaksanaan perundang-undangan saja, melainkan terdapat faktor-faktor penghambat yang dapat mempengaruhinya, yaitu

- a. Faktor hukumnya,
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor masyarakat, yaitu faktor lingkungan dimana hukum tersebut diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta rasa didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.<sup>6</sup>

Dalam konsep yang sama, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tindakannya pemindahan sangat tergantung kepada realitas penegakan hukumnya. Hal ini sangat berkaitan dengan unsur hukum yakni struktural hukum (*structure of the law*), materi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*) dalam sebuah masyarakat. Struktur hukum

---

<sup>5</sup> Muladi dan Barda Nawawi, Teori dan Kebijakan Pidana. (Bandung: Penerbit Alumni. 1996), hlm. 12.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 5

menyangkut aparat penegak hukum, kemudian materi hukum meliputi perangkat peraturan perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (living law) yang dianut dalam suatu masyarakat, tentang struktur hukum Friedman menjelaskan :

*To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of the kind, the numberr and size of court; their jurisdiction....., strutcure. Also means how the legislative is organized....., what procedures the police departement follow, and go on, structure is a way is a kind of cross section of a legal system...a kind of still photograh, with free theaction.<sup>7</sup>*

Yang artinya struktur dari sistem hukum terdiri unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur hukum (legal structure) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Pemahaman tentang substansi hukum adalah berikut :

*Another aspect of the system is tis substance. By this means the actual rules, norms behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law not just rules in law goods.<sup>8</sup>*

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum (Legal substantion) menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Selain perlu ada sinkronisasinya dalam segi struktural dan substansial antara Penyidik pegawai negeri sipil dan penyidik Polri, dalam melakukan penyidikan perlu juga adanya koordinasi. Koordinasi, menurut Ricky W. Griffin, menyebutkan arti pada koordinasi adalah *“coordination is the process tingking the activities of the various departements of organization”* (koordinasi adalah suatu proses

---

<sup>7</sup> Lawrence M. Friedman, American Law, (New York: W.W. Norton And Company, 1984), hlm. 5-6.

<sup>8</sup> ibid

*menghubungkan kegiatan-kegiatan dari bermacam-macam instansi organisasi).*<sup>9</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah-istilah yang akan diteliti.<sup>10</sup>

Adapun pengertian-pengertian mendasar dari istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.<sup>11</sup>
- b. Tindak pidana adalah suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, yang mana larangan tersebut disertai dengan ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu.<sup>12</sup>
- c. Keimigrasian adalah “hak ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara”<sup>13</sup>
- d. Tindak Pidana Keimigrasian adalah merupakan tindak pidana khusus sehingga hukum formal dan hukum materiilnya berbeda dengan hukum pidana umum, misalnya adanya pidana minimum khusus.<sup>14</sup>
- e. Hukum Acara Pidana adalah adalah Tata cara yang mengatur tentang bagaimana Negara melalauai alat-alatnya melaksanakan haknya untuk memidanakan dan menjatuhkan pidana.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> Ricky W. Griffin, *Management: second Edition*, (Boston: Houghton Company, 1987), hlm. 311.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 132

<sup>11</sup> Pasal 1 butir (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

<sup>12</sup> Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 78

<sup>13</sup> Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>14</sup> *ibid*

<sup>15</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2000), hlm.4

## F. Metode Penelitian

### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji:<sup>16</sup>

“Menggambarkan situasi atau peristiwa yang sedang diteliti dan kemudian dianalisis berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer dan hukum sekunder”.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro :<sup>17</sup>

“Metode deskriptif analitis yaitu metode yang menggambarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang berlaku yang dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktik sehubungan dengan masalah yang diteliti”.

Penelitian deskriptif analitis dimaksud untuk menggambarkan data yang seteliti mungkin tentang penyalahgunaan visa kunjungan, keadaan atau gejala-gejala lainnya dengan membatasi permasalahan sehingga mampu menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat melukiskan fakta-fakta untuk memperoleh gambaran dalam hal penyalahgunaan izin tinggal sehingga dapat ditarik kesimpulan, tanpa menggunakan rumusan statistik atau rumusan matematika.

Teori penegakkan hukum dan kewenangan

### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis-Normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis.<sup>18</sup>

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka/data sekunder belaka. Penelitian ini menitikberatkan pada ilmu hukum serta menelaah kaidah-kaidah hukum yang

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2014), hlm. 12.

<sup>17</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 15.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 106.

berlaku pada hukum pada umumnya, terutama terhadap kajian tentang penegakan hukum penyalahgunaan visa kunjungan dilihat dari sisi hukumnya (Peraturan Perundang-Undangan) yang berlaku, dimana aturan-aturan hukum ditelaah menurut studi kepustakaan, serta pengumpulan data dilakukan dengan menginventarisasikan, mengumpulkan, meneliti, dan mengkaji berbagai bahan kepustakaan (data sekunder), baik berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier.

## 2. Tahap Penelitian

Tahap Penelitian yang digunakan adalah dilakukan dengan 2 (dua) tahap, yaitu penelitian kepustakaan (Library research). Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan untuk mendapat data yang bersifat teoritis dengan mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat hubungan dengan permasalahan dalam penelitian tesis ini. Penelitian kepustakaan ini disebut data skunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan bahan hukum primer, menurut Anthon F. Susanto merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.<sup>19</sup>

Dalam penulisan ini penulis menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen ke-IV Tahun 1945.
  - b) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
  - c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
  - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- 2) Bahan hukum sekunder, menurut Soerjono Soekanto bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan sebagainya”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-partisiptoris: Fondasi Penelitian Kolaboratif dn Aplikasi Campuran (Mix Method) dalam Penelitian Hukum*, (Malang: Penerbit Setera Prees, 2015), hlm. 163

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 52

- 3) Bahan hukum tertier, menurut Soerjono Soekanto bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,<sup>21</sup> seperti: kamus, ensiklopedia”, data dari internet, artikel, surat kabar, dan sebagainya.

### 3. Metode Analisis

Analisis terhadap data-data tersebut di atas menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dan argumentatif. Metode kualitatif dan argumentatif adalah deskripsi berupa gambaran bahan-bahan hukum sebagaimana adanya kemudian dilanjutkan dengan evaluasi berupa penilaian terhadap bahan-bahan hukum tersebut. Bahan-bahan hukum tersebut diinterpretasikan dengan metode intepretasi hukum baik intepretasi gramatikal, intepretasi sistematik, intepretasi otentik, yang selanjutnya dianalisis berdasarkan teori-teori dan doktrin hukum yang relevan dikaitkan dengan permasalahan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid, hlm.52

<sup>22</sup> Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Ilmu Hukum, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 27