

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia yang berwilayah dari Sabang sampai Merauke merupakan salah satu negara yang subur, kaya akan sumber daya alam seperti bahan baku dan rempah-rempah, serta memiliki potensi alam berupa daratan dan lautan untuk dieksplorasi, sehingga mengakibatkan banyak wisatawan asing untuk berkunjung maupun bekerja di Indonesia.<sup>1</sup> Namun demikian dengan banyaknya pelancong asing yang datang ke Indonesia, tidak sedikit Orang Asing melakukan pelanggaran di Indonesia.

Pada tahun 2016 pelanggaran izin tinggal yang dilakukan sejumlah warga negara asing semakin meningkat. Hal ini disebabkan karena meningkatnya tenaga kerja Warga Negara Asing (WNA) yang mendapatkan bebas visa kunjungan lalu mempersulit perebutan lapangan kerja di Indonesia, serta pintu masuk terhadap jaringan narkoba dan terorisme. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, 10 negara yang warga negaranya paling banyak melanggar kebijakan bebas visa adalah Tiongkok, Afganistan, Banglades, Filipina, Irak, Malaysia, Vietnam, Myanmar, India, dan Korea Selatan.<sup>2</sup>

Warga Negara Tiongkok menduduki peringkat pertama dengan jumlah yang signifikan, yakni 1.180 pelanggaran pada Januari-Juli 2016. Adapun warga negara Afganistan melakukan 411 pelanggaran, warga negara Banglades melakukan 172 pelanggaran, warga negara Filipina melakukan 151 pelanggaran, dan warga negara Irak melakukan 127 pelanggaran. Sanksi yang paling banyak dijatuhkan adalah deportasi. Selama tujuh bulan terakhir, 2.856 kasus pelanggaran oleh WNA (Warga Negara Asing) yang dijatuhi sanksi deportasi.<sup>3</sup> Oleh karena itu, pemerintah perlu segera mengevaluasi kebijakan pemberian bebas visa bagi warga negara dari 169 negara. Arus lalu lintas warga negara asing semakin meningkat sehingga diperlukan

---

<sup>1</sup> Sjahrif, Abdullah. 1993. *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*. Jakarta : Ghalia, hlm. 8.

<sup>2</sup> <http://nationalgeographic.co.id/berita/2016/07/kebijakan-bebas-visa-butuh-evaluasi> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

<sup>3</sup> <http://nationalgeographic.co.id/berita/2016/07/kebijakan-bebas-visa-butuh-evaluasi> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

langkah antisipasi dan evaluasi agar tidak sampai mengancam keamanan dan kedaulatan negara.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Imigrasi mencatat perlintasan manusia pada periode Januari sampai dengan Juni 2017 sebanyak 10.323.801 Warga Negara Asing. WNA yang paling banyak datang ke Indonesia adalah China sebanyak 969.525 orang, Singapura sebanyak 699.344 orang, Australia sebanyak 573.646 orang, Malaysia sebagai 560.737 orang, Jepang sebanyak 241.177 orang, India sebanyak 237.373 orang, Korea sebanyak 188.646 orang, Inggris sebanyak 168.366 orang, Amerika Serikat sebanyak 162.684 orang, Taiwan sebanyak 120.482 orang, Jerman sebanyak 111.487 orang dan Perancis sebanyak 109.152 orang.<sup>4</sup>

Di dalam bidang pengawasan dan penegakan hukum, berdasarkan lima negara yang paling banyak diberikan tindakan administrasi keimigrasian (TAK), adalah warga negara Cina yang diberi TAK mencapai 1.621 orang, warga negara Vietnam sebanyak 237 orang, warga negara Afganistan sebanyak 165 orang, warga negara Birma sebanyak 102 orang, warga negara Nigeria sebanyak 91 orang dan warga negara Somalia sebanyak 77 orang. Salah satu bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh warga China misalnya persoalan bekerja tanpa izin di Indonesia.<sup>5</sup>

Selain itu, petugas Imigrasi Bandara Internasional Soekarno-Hatta berhasil menangkap Warga Negara Asing yang berusaha masuk ke Indonesia dengan menggunakan paspor atau visa palsu. Tertangkapnya para pelanggar keimigrasian adalah hasil penggunaan alat bantu *Border Control Management* atau alat pengambil data bio metrik seseorang sehingga dapat diketahui dua orang Warga Negara Afganistan menggunakan paspor Iran palsu padahal mereka adalah kewarganegaraan Afganistan, dan dua orang lagi Warga Negara Afganistan menggunakan visa kunjungan sosial budaya dengan memalsukan cap Kedutaan Besar Indonesia di Kabul.<sup>6</sup>

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam

---

<sup>4</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/07/05/data-imigrasi-sepanjang-2017-warga-china-paling-banyak-masuk-ke-indonesia> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

<sup>5</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/07/05/data-imigrasi-sepanjang-2017-warga-china-paling-banyak-masuk-ke-indonesia> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

<sup>6</sup> <http://tangerangnews.com/bandara/read/2547/44-warga-asing-tertangkap-menunggunakan-paspor-palsu> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Ditinjau dari subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subjek dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

Dalam arti sempit, dari segi subjeknya, penegak hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila di perlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>7</sup>

Hukum keimigrasian seperti tercantum dalam Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.

Definisi keimigrasian di atas mengandung dua pengertian yaitu hal ihwal lalu lintas orang dari dan ke Wilayah Indonesia baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing melalui pemeriksaan imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) oleh pejabat imigrasi.

Pengertian kedua adalah pengawasan terhadap orang asing di wilayah Indonesia, yaitu keberadaan orang asing di Indonesia yang menyangkut izin keimigrasiannya dan kegiatan orang asing selama berada di Indonesia, yaitu segala perilaku, aktivitas atau pekerjaan yang dilakukan yang sesuai dengan izin yang diberikan kepadanya.<sup>8</sup>

Secara faktual harus diakui dalam hal ihwal lalu lintas orang asing ke wilayah RI tentunya akan meningkatkan penerimaan uang yang dibelanjakan di Indonesia, meningkatnya investasi, dan meningkatnya aktivitas perdagangan serta adanya

---

<sup>7</sup> <http://www.solusihukum.com> diakses tanggal 22 Oktober 2017.

<sup>8</sup> Abdulah Sjahriful, *Ibid*, 2003, hlm. 57.

proses modernisasi masyarakat terpacu karena pertumbuhan ekonomi serta bentuk-bentuk kerjasama lainnya.<sup>9</sup>

Sebaliknya hal ihwal lalu lintas orang asing juga akan menimbulkan dampak negatif terhadap pola kehidupan serta tatanan sosial budaya yang dapat berpengaruh pada aspek pemeliharaan keamanan dan ketahanan nasional secara makro, salah satunya kebijakan dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang sudah dimulai dari awal Tahun 2016 ini adalah kebebasan bergerak bagi orang per orang (*free movement*), khususnya bagi tenaga kerja profesional/pebisnis (*professional/business persons*) dan tenaga kerja yang berketerampilan (*skilled labour*).<sup>10</sup>

Meminimalisasikan dampak negatif yang akan timbul akibat dinamika mobilitas manusia baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang keluar, masuk dan tinggal di wilayah Indonesia, keimigrasian harus mempunyai peranan yang semakin besar.

Penetapan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*). Membuat institusi imigrasi Indonesia memiliki landasan operasional dalam menolak atau mengizinkan orang asing, baik dari segi masuknya, keberadaannya, maupun kegiatannya di Indonesia. Berdasarkan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif, ditetapkan bahwa hanya orang asing yang :

- a. Memberi manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia;
- b. Tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum;
- c. Serta tidak bermusuhan dengan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia, diijinkan masuk dan dibolehkan berada di wilayah Indonesia, serta diberi ijin tinggal sesuai dengan maksud dan tujuan kedatangannya di Indonesia.

Dengan demikian, peran penting aspek keimigrasian dalam tatanan kehidupan kenegaraan akan dapat terlihat dalam pengaturan keluar-masuk orang dari dan kedalam wilayah Indonesia dan pemberian ijin tinggal serta pengawasan terhadap orang asing selama berada di Indonesia.

<sup>9</sup> M. Iman Santoso, *Prespektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi Dan Ketahanan Nasional*, Jakarta, UI Pers, 2004, hlm. 2-4

<sup>10</sup> [https://www.academia.edu/Harmonisasi\\_Hukum\\_Keimigrasian\\_dalam\\_Kerangka\\_MEA\\_2015](https://www.academia.edu/Harmonisasi_Hukum_Keimigrasian_dalam_Kerangka_MEA_2015) ASEAN Economic Community Blue Print (Cetak Biru MEA)/ diakses tanggal 22 Oktober 2017.

Secara operasional fungsi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh institusi imigrasi bersifat administrasi dan bersifat projustitia. Tindakan administrasi mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian dan tindakan keimigrasian. Sementara itu dalam hal penegakan hukum yang bersifat proyustitia, yaitu kewenangan penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, pengeledahan, dan penyitaan), pemberkasan perkara, serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.<sup>11</sup>

Dalam hal tindakan keimigrasian antara lain:

- a. Tindakan hukum pidana, melalui serangkaian tindakan penyidikan dalam proses sistem peradilan pidana, kemudian setelah selesai menjalani pidana, diikuti tindakan deportasi ke negara asal dan penangkalan tidak diijinkan masuk ke wilayah Indonesia dalam batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang.
- b. Tindakan hukum administrasi, terhadap pelanggaran hukum tersebut tidak dilakukan penyidikan, melainkan langsung dikenakan tindakan administrasi di bidang keimigrasian, yang disebut tindakan keimigrasian berupa pengkarantinaan, deportasi, dan penangkalan.<sup>12</sup>

Instrumen perizinan dibidang keimigrasian terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menegaskan bahwa pada dasarnya keberadaan warga negara asing di Indonesia tetap dibatasi keberadaannya dan juga warga negara asing yang berada di Indonesia wajib memiliki Izin Keimigrasian yang masih berlaku, dikecualikan kepada mereka yang sedang menjalani proses projustisia atau pidana di lembaga pasyarakatan apabila izinnnya telah habis masa berlakunya.<sup>13</sup>

Terhadap dugaan telah terjadi tindak pidana keimigrasian, maka salah satu langkah yang dilakukan oleh aparat penegak hukum adalah melakukan tindakan penyidikan. Proses penyidikan keimigrasian khususnya terhadap pelaku tindak pidana keimigrasian dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) imigrasi melalui sistem yang dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) yang sesuai dengan KUHAP.

---

<sup>11</sup> Abdulah Sjahriful, *Ibid*, 1993, hlm. 114.

<sup>12</sup> Wahyudi Ukun, *Telaah Masalah-Masalah Keimigrasian*, Jakarta, PT Adi Kencana Aji, 2003, hlm.145.

<sup>13</sup> Jazim Hamidi, Charles Cristian, *Op.Cit.*, hlm. 45.

Berkaitan dengan penegakan hukum pidana keimigrasian yang dalam hal masih banyaknya warga negara asing yang menyalahgunakan izin keimigrasian. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian juga mencantumkan keberadaan penyidik pegawai negeri sipil, yaitu diatur dalam Pasal 105, yang menegaskan bahwa PPNS Keimigrasian diberi wewenang sebagai penyidik tindak pidana keimigrasian yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini dan juga pemberian wewenang khusus kepada PPNS Keimigrasian yang terdapat pada Pasal 107 ayat (2) menegaskan bahwa setelah selesai melakukan penyidikan, PPNS keimigrasian menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum.

Meskipun Undang-Undang Keimigrasian Nomor 6 Tahun 2011 telah diberlakukan untuk menggantikan Undang-Undang Keimigrasian Nomor 9 Tahun 1992, dan kini peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, namun belum terdapat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur lebih lanjut mengenai penyidikan tindak pidana dalam Undang-Undang Keimigrasian tersebut, khususnya mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar.

Tidak ada penjelasan pasal demi pasal mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar dalam Pasal 123 juncto Pasal 126 huruf c Undang-Undang Keimigrasian dapat menyebabkan terjadinya kekaburan hukum (*vage van normen*) yang berakibat pada tidak adanya kepastian hukum dalam penegakan hukum. Hal ini memberi celah bagi pelanggaran dan kejahatan di bidang keimigrasian.

Perlunya penjelasan secara pasti mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar, disebabkan karena masyarakat jarang bahkan tidak pernah mengenal istilah unsur memberikan keterangan tidak benar tersebut dalam ketentuan hukum yang berlaku, sehingga pengertian unsur tersebut menjadi jelas dan tidak terjadi multitafsir.

Berbeda dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHPidana) yang mengatur tentang kejahatan pemalsuan dengan jelas, bahkan telah banyak literatur dan penerapan hukum yang membahas mengenai kejahatan pemalsuan. Kejahatan pemalsuan yang dapat dikaitkan dengan unsur memberikan keterangan tidak benar, yaitu sumpah palsu dan keterangan palsu yang diatur dalam Bab IX buku II

KUHPidana, khususnya pada Pasal 242 ayat (1), dan tindak pidana pemalsuan surat-surat tertentu yang diatur dalam Bab XII buku II KUHPidana, khususnya pada Pasal 270.

Dengan menghubungkan kejahatan pemalsuan dan tindak pidana imigrasi yang memiliki unsur memberikan keterangan tidak benar diharapkan dapat memberikan pengertian dan penjelasan mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar secara tepat dan jelas.

Atas dasar hal tersebut di atas maka penelitian dalam tesis ini akan meneliti tentang **“Penyalahgunaan Izin Keimigrasian oleh Warga Negara Asing dalam Mendapatkan Paspor Indonesia dengan Studi Kasus pada Penyalahgunaan Izin Keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan dalam Penggunaan Dokumen Perjalanan atau Paspor di Indonesia.”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pengaturan penegakkan hukum untuk penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Asing dalam mendapatkan paspor Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian?
2. Sejauhmana upaya penegakan hukum atas terjadinya penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan untuk penggunaan dokumen perjalanan atau paspor di Indonesia?
3. Apa saja faktor-faktor penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dengan penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan dalam mendapatkan izin tinggal di Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang penegakkan hukum untuk penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Asing dalam mendapatkan paspor Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang upaya penegakan hukum atas terjadinya penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan untuk penggunaan dokumen perjalanan atau paspor di Indonesia.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang faktor-faktor penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dengan penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan dalam mendapatkan izin tinggal di Indonesia.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dalam penelitian tesis ini terdiri dari dua manfaat yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

Manfaat secara teoritis diharapkan penelitian tesis dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu hukum khususnya hukum pidana yang digunakan untuk menganalisis kasus penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Asing di Indonesia.

Manfaat secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan bagi aparat penegak hukum serta petugas keimigrasian terhadap lintas manusia terutama warga negara asing yang melakukan tindak pelanggaran dalam penyalahgunaan izin keimigrasian.

#### 1.5 Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep khusus yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.<sup>14</sup>

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan.<sup>15</sup> Hal tersebut dapat dimaklumi, karena batasan dan hakekat suatu teori adalah:<sup>16</sup> “Seperangkat konstruk (konsep), batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dan merinci hubungan-hubungan antarvariabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu.”

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Cet ke-3*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 125.

<sup>15</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 14.

<sup>16</sup> Pred N. Kerlinge, *Asas-Asas Penelitian Behavioral, Edisi Indonesia*. Yogyakarta: Cetakan kelima. Gajah Mada University Press, hlm. 14..

Kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah berkaitan dengan teori penegakan hukum mengisi proses dan faktor penghambat dari penegakan hukum dalam penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Asing di Indonesia.

### 1.5.1 Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu persoalan yang dihadapi oleh setiap masyarakat. Perkataan penegakan hukum berarti melaksanakan ketentuan di dalam masyarakat. Proses penegakan hukum pada kenyataannya memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum sendiri. Dalam hukum pidana, penegakan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Kadri Husin adalah suatu sistem pengendalian kejahatan yang dilakukan oleh lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.<sup>17</sup>

Menurut pendapat Soerjono Soekanto menyatakan: “Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup”.<sup>18</sup>

Penegakan hukum sebagai suatu proses yang dalam upaya penegakannya juga harus melaksanakan sanksi represif bersama komponen penegakan hukum lainnya yang dilandasi perangkat atau peraturan hukum dan menghormati hak-hak dasar manusia dengan cara mengusahakan ketaatan diri warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan proses peradilan pidana, dan mencegah timbulnya penyakit masyarakat yang dapat menyebabkan terjadinya kejahatan.<sup>19</sup>

### 1.5.2 Proses Penegakan Hukum

Proses penegakan hukum pada dasarnya bagian dari rangkaian sistem peradilan pidana. Sebagai suatu sistem penegakan hukum, sistem peradilan

---

<sup>17</sup> Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 244.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Ibid*, Hlm. 125-126.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1993, hlm. 3.

pidana tidak hanya dimaksudkan untuk memproses penanggulangan kejahatan yang cepat, biaya ringan, dan transparan akan tetapi juga memberikan perlindungan hak asasi manusia.

Sistem Peradilan Pidana yang di serap dalam KUHAP. Diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, menganut sistem campuran yang meletakkan kerangka landasan penyelenggaraan sistem peradilan dengan mengatur hubungan antar subsistem peradilan.

Hal demikian juga dapat dilihat dari penyelenggaraan peradilan pidana secara normatif dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Tahap Penyelidikan
- 2) Tahap Penyidikan
- 3) Tahap Penuntutan
- 4) Tahap Pemeriksaan disidang peradilan
- 5) Tahap Upaya Hukum
- 6) Pelaksanaan Putusan Pengadilan.

Sistem peradilan pidana terpadu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan merupakan institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu sendiri. Dalam proses penegakan hukum keimigrasian, bersifat proyustisia, yaitu kewenangan dalam penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, pengeledahan, dan penyitaan), pemberkasan perkara serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.

### **1.5.3 Faktor Penghambat Penegakan Hukum**

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto ada lima faktor antara lain :

#### **(1) Faktor Hukum**

Dalam praktik penyeleggaraan penegakan hukum dilapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

Pada hakekatnya hukum itu mempunyai unsur-unsur antara lain hukum perundang-undangan, hukum traktat, hukum yuridis, hukum adat dan hukum ilmunan atau doktrin. Secara ideal unsur-unsur itu harus harmonis artinya tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal antara perundangundangan yang satu dengan yang lain bahasa yang dipergunakan harus jelas, sederhana dan tepat karena isinya merupakan pesan kepada masyarakat yang terkena perundang-undangan.

## (2) Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Menurut J.E Sahetapy yang menyatakan bahwa, “Dalam rangka penegakan hukum dan implementasi penegakan hukum bahwa penegakan hukum tanpa kebenaran adalah suatu kebijakan.

Penegakan kebenaran tanpa kejujuran adalah suatu kemunafikan. Dalam kerangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegakan hukum (inklusif manusianya) keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, harus teras dan terlihat, harus diaktualisasikan.”<sup>20</sup>

## (3) Faktor Sarana dan Fasilitas Pendukung

Faktor sarana dan fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Masalah perangkat keras dalam hal ini adalah sarana fisik yang mempunyai fungsi sebagai faktor pendukung. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting didalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana dan fasilitas tersebut, tidak mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

## (4) Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Adanya kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan. Sikap masyarakat yang kurang menyadari bahwa setiap warga turut serta dalam penegakan hukum tidak semata-mata

---

<sup>20</sup> J.E. Sahetapy, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992, hlm. 78.

menganggap tugas penegak hukum urusan penegak hukum menjadi salah satu faktor penghambat dalam penegakan hukum.

Penyidikan dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 08 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dengan demikian penyidikan baru dapat dilaksanakan penyidik apabila telah terjadi suatu tindak pidana dan terhadap tindak pidana tersebut dapat dilakukan penyidikan menurut yang diatur dalam KUHAP.

R. Soesilo menyatakan bahwa dalam bidang reserse kriminal penyidikan itu biasa dibedakan sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a) Penyidikan dalam arti luas, yaitu meliputi penyidikan, pengusutan dan pemeriksaan, yang sekaligus rangkaian dan dari tindakan-tindakan, dari terus-menerus, tidak ada pangkal permulaan dan penyelesaian.
- b) Penyidikan dalam arti sempit, yaitu semua tindakan-tindakan yang merupakan suatu bentuk represif dari reserse kriminal Polri yang merupakan permulaan dari pemeriksaan perkara pidana.

Ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 KUHAP, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah setiap tindakan penyidik untuk mencari bukti-bukti yang dapat menyakinkan atau mendukung keyakinan bahwa perbuatan pidana atau perbuatan yang dilarang oleh ketentuan pidana itu benar-benar telah terjadi pengumpulan bahan keterangan untuk mendukung keyakinan bahwa perbuatan pidana itu benar-benar terjadi, harus dilakukan dengan cara mempertimbangkan dengan seksama makna dari kemauan hukum yang sesungguhnya, dengan parameter apakah perbuatan atau peristiwa pidana (kriminal) itu bertentangan dengan nilai-nilai hidup pada komunitas yang ada di masyarakat setempat.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> R. Soesilo, *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminal*, Bogor: Politea, 1980, hlm.17.

<sup>22</sup> Hartono, *Penyidikan & Penegakan Hukum Pidana Melalui Pendekatan Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Garafika, 2012, hlm. 32.

Ukuran normatif dalam penyidikan adalah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan pidana. Yang lebih penting lagi adalah apakah perbuatan itu bertentangan dengan moral atau tidak. Penjelasan diatas merupakan upaya penyidik dalam hal ini PPNS Imigrasi dan Kepolisian untuk mencari dan mengungkap keterangan atau informasi tentang peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana.

Informasi atau bahan keterangan yang mampu menjelaskan tentang peristiwa yang diduga merupakan peristiwa pidana. Informasi itu bukan saja hanya kepada kibat ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tetapi lebih kepada penyidik harus mampu membongkar pelanggaran hukum sebenarnya.

Informasi-informasi yang dibutuhkan untuk mengungkap adanya pelanggaran hukum itu antara lain dapat diukur dengan ukuran sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a) Korbannya siapa,
- b) Bagaimana caranya pelaku yang belum diketahui identitasnya itu melakukan dugaan tindak kejahatan.

Pasal 1 angka 1 KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) dan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan KUHAP menentukan bahwa, penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia, yang sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua Polisi, atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu, yang sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda Tingkat I (golongan II/b) atau yang disamakan dengan itu, yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan KUHAP, penyidik Polri ditunjuk oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia atau pejabat yang ditunjuk olehnya, sedangkan berdasarkan Pasal 2 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, penyidik pegawai negeri sipil diangkat oleh Menteri Kehakiman atas usul dari Departemen yang membawahi pegawai negeri tersebut atau pejabat yang ditunjuk dan diberi kuasa olehnya. Menteri Kehakiman

---

<sup>23</sup> Hartono, *Ibid*, 2012, hlm. 33.

sebelum melaksanakan pengangkatan terlebih dahulu mendengar pertimbangan Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Istilah imigrasi menurut Sihar Sihombing, berasal dari bahasa Belanda, yaitu *immigratie*, sedangkan bahasa Latin, yaitu *immigrate*, dengan kata kerjanya *immigreren*, yang dalam bahasa Latinnya disebut *immigratie*. Dalam bahasa Inggris disebut *immigration* yang terdiri dari dua kata yaitu, *in* artinya “dalam” dan *migrasi* artinya “pindah, datang, masuk atau boyong”.<sup>24</sup> Jadi, secara lengkap imigrasi adalah pemboyongan orang-orang masuk ke suatu negara.<sup>25</sup>

Dari pengertian di atas, tersirat bahwa imigrasi dilakukan untuk memberikan pembatasan dan perbedaan kewarganegaraan dan perbuatan hukum yang dilakukan antara warga negara asing dengan negara tujuan termasuk warga negaranya, maupun warga negara asing dengan warga negara asing yang berada di negara tujuan bertempat tinggal.

Pengertian di atas oleh negara Indonesia dianggap perlu juga untuk menyikapi dengan membuat produk hukum berupa Undang-Undang Keimigrasian tepatnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tersebut, menyebutkan yang dimaksud keimigrasian adalah “hal ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara”.

Menurut Abdullah Sjahriful, menyatakan bahwa hukum keimigrasian adalah himpunan petunjuk yang mengatur tata tertib orang-orang yang berlalu lintas dalam wilayah Indonesia dan pengawasan terhadap orang-orang asing yang berada di wilayah Indonesia. Hukum keimigrasian termasuk dalam hukum publik yaitu hukum yang mengatur hubungan antara individu dengan negara (pemerintah).

Prinsip kedaulatan memungkinkan pemerintah untuk membuat regulasi terkait dengan lalu lintas orang asing yang masuk dari dan keluar wilayahnya, juga mengenai pengawasan orang asing di Indonesia. Orang asing di Indonesia

---

<sup>24</sup> Sihar Sihombing, *Hukum Imigrasi*, Bandung, Nuansa Aulia, 2006, hlm. 2

<sup>25</sup> Abdullah Sjahriful, *op.cit.*, hlm. 7.

wajib untuk menghormati hukum positif yang berlaku. Berdasarkan prinsip kedaulatan negara memiliki hak lain berupa kekuasaan yaitu:<sup>26</sup>

- a. Kekuasaan eksklusif untuk mengendalikan persoalan domestic.
- b. Kekuasaan untuk menerima dan mengusir orang asing.
- c. Hak-hak istimewa perwakilan diplomatiknya di negara lain.
- d. Yuridiksi penuh atas kejahatan yang dilakukan dalam wilayahnya.<sup>27</sup>

#### **1.5.4 Tugas, Fungsi dan Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Keimigrasian**

Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Teknis terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk Pengamanan Swakarsa menyatakan bahwa PPNS melaksanakan Fungsi dan Tugas penyidikan tindak pidana yang termasuk dalam lingkup kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum masing-masing. Dalam UU Keimigrasian sebagai dasar hukum PPNS Keimigrasian melaksanakan fungsi dan tugas sebagai penyidik tindak pidana keimigrasian.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) keimigrasian diberi wewenang sebagai penyidik tindak pidana keimigrasian seperti yang tertulis dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian, antara lain sebagai berikut:

- a. Menerima laporan tentang adanya tindak pidana keimigrasian. Menerima laporan tentang adanya tindak pidana keimigrasian juga sudah termasuk juga wewenang menerima pengaduan tentang adanya tindak pidana keimigrasian, antara pengaduan dan laporan ada perbedaan, yaitu:
  - 1) Pengaduan hanya dapat dilakukan oleh orang tertentu saja dan dalam kejahatan tertentu, sedangkan laporan dapat dilakukan oleh siapa saja terhadap semua macam tindak pidana.
  - 2) Pengaduan dapat ditarik kembali, sedangkan laporan tidak dapat.

<sup>26</sup> M. Iman Santoso, *Prespektif Imigrasi Dalam United Convention Againsts Transnational Organized Crime*, Jakarta, PNRI, 2007, hlm . 38.

<sup>27</sup> M. Iman Santoso, *Ibid*, 2007, hlm . 38

- 3) Pengaduan mempunyai jangka waktu tertentu untuk diajukan (Pasal 74 KUHP), sedangkan laporan dapat dilakukan setiap waktu.
- b. Mencari keterangan dan alat bukti.
  - c. Melakukan tindak pertama di tempat kejadian.
  - d. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan.
  - e. Memanggil, memeriksa, menggeledah, menangkap dan menahan seseorang yang disangka melaksanakan tindak pidana keimigrasian.
  - f. Menahan, memeriksa dan menyita Dokumen Perjalanan.
  - g. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai atau disangka atau memeriksa identitas dirinya.
  - h. Memeriksa dan menyita surat, dokumen atau benda yang ada hubungannya dengan tindak pidana keimigrasian
  - i. Memanggil seseorang untuk diperiksa dan didengar keterangannya sebagai tersangka atau saksi,
  - j. Mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
  - k. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat surat, dokumen atau benda lain yang ada hubungannya dengan tindak pidana keimigrasian.
  - l. Mengambil foto dan sidik jari tersangka.
  - m. Meminta keterangan dari masyarakat atau sumber yang berkompeten.
  - n. Melakukan penghentian penyidikan dan/atau
  - o. Mengadakan tindakan lain menurut hukum.

### **1.5.5 Izin Keimigrasian dan Objek Keimigrasian**

Pada dasarnya keberadaan orang asing di Indonesia tetap dibatasi dalam hal keberadaan dan kegiatannya di Indonesia, yang dapat dilihat dalam berbagai instrumen, perizinan di bidang keimigrasian, diantaranya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian yang mengatur mengenai beberapa jenis perizinan bagi Orang Asing di Indonesia.

Pada dasarnya setiap orang asing yang berada di Indonesia wajib memiliki izin tinggal yang masih berlaku, dikecualikan kepada mereka yang masih sedang menjalani proses projustitia atau pidana di lembaga pemasyarakatan apabila izin Tinggalnya telah habis masa berlakunya.

Di bidang keimigrasian dikenal beberapa jenis perizinan, antara lain sebagai berikut:<sup>28</sup>

- 1) Izin Tinggal, adalah izin yang diberikan kepada orang asing oleh pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri untuk berada di wilayah Indonesia.
- 2) Izin Masuk Kembali, adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat imigrasi kepada orang asing pemegang izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap untuk masuk kembali ke wilayah Indonesia.

Izin Tinggal terdiri atas:

- a) Izin Tinggal Diplomatik, diberikan kepada Orang Asing yang masuk ke wilayah Indonesia dengan Visa Diplomatik.
- b) Izin Tinggal Dinas, diberika kepada Orang Asing yang masuk ke wilayah Indonesia dengan Visa Dinas.
- c) Izin Tinggal Kunjungan, diberikan kepada Orang Asing yang masuk ke wilayah Indonesia dengan Visa Kunjungan, atau anak yang baru lahir di wilayah Indonesia dan pada saat lahir ayah dan/atau ibunya pemegang Izin Tinggal Kunjungan.

Selain izin tinggal, ada beberapa istilah yang memiliki defenisi terkait dengan perizinan, yaitu Visa Republik Indonesia adalah keterangan tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lain yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk pemberian Izin Tinggal. Izin Keimigrasian adalah bukti keberadaan yang sah bagi setiap orang asing di wilayah Indonesia.

- 1) Izin Tinggal Kunjungan

Izin tinggal kunjungan adalah izin tinggal untuk tugas-tugas pemerintah, kegiatan sosial budaya, atau usaha. Sesuai dengan ketentuan Pasal 50 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dikatakan bahwa izin kunjungan

---

<sup>28</sup> Abdullah Sjahriful, *Op.Cit.*, hlm. 95.

diberikan kepada orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa kunjungan atau anak baru lahir di wilayah Indonesia dan pada saat lahir ayah dan/atau ibu pemegang izin tinggal kunjungan.

Berdasarkan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 disebutkan bahwa visa kunjungan diberikan kepada orang asing yang melakukan perjalanan ke Indonesia dalam rangka tugas pemerintah, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.

Kegiatan sosial budaya yang dimaksud disini adalah misi kesenian, pendidikan atau tukar-menukar budaya. Waktu izin kunjungan paling lama 60 hari, terhitung sejak tanggal diberikannya izin masuk wilayah Negara Republik Indonesia. Izin kunjungan ini dapat diperpanjang paling banyak 5 kali berturut-turut. Setiap perpanjangan masing-masing 30 hari, kecuali untuk izin kunjungan wisata tidak dapat diperpanjang.

Pertimbangan pemberian kebijakan tersebut adalah didasarkan pada asas timbal balik atau resiprositas, asas mamfaat, saling menguntungkan, dan tidak menimbulkan gangguan keamanan. Pemberian izin kunjungan singkat ini diberikan dengan ketentuan berikut:

- a) Lamanya izin kunjungan bebas visa 30 hari.
- b) Tidak dapat dialihkan atau diubah menjadi izin keimigrasian yang lainnya
- c) Tidak dapat diperpanjang, kecuali dalam hal terjadi bencana alam, kecelakaan atau sakit, dapat diperpanjang setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri.

## 2) Izin Tinggal Terbatas

Izin tinggal terbatas adalah izin yang diberikan kepada orang asing yang memenuhi persyaratan keimigrasian serta syarat-syarat lain yang diatur dengan peraturan pemerintah. Izin keimigrasian mengenai tinggal terbatas sesuai dengan namanya diberikan dengan waktu terbatas. Izin tinggal terbatas bagi orang asing dapat gugur karena:

- a) Melepaskan hak izin tinggal terbatasnya.
- b) Atas kemauan sendiri.

- c) Berada di luar wilayah Indonesia dan telah melebihi waktu izin masuk kembali ke wilayah Negara Republik Indonesia.
- d) Dikarenakan tindakan keimigrasian.

### 3) Izin Tinggal Tetap

Izin ini diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia sepanjang memenuhi persyaratan keimigrasian. Izin tinggal tetap ini berlaku selama 5 Tahun sekali selama yang bersangkutan masih menetap di wilayah Negara Republik Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 159 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, izin tinggal tetap bagi orang asing dapat dibatalkan karena yang bersangkutan:

- a) Terbukti melakukan tindak pidana terhadap negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b) Melakukan kegiatan yang membahayakan keamanan negara atau patut diduga akan membahayakan bagi keamanan dan ketertiban umum.
- c) Melanggar pernyataan integrasi.
- d) Mempekerjakan tenaga kerja asing tanpa izin kerja.
- e) Memberikan informasi yang tidak benar dalam mengajukan permohonan izin tinggal tetap.
- f) Dikenai tindakan administrasi keimigrasian
- g) Putus hubungan perkawinan orang asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia karena perceraian dan/atau atas putusan pengadilan, kecuali perkawinan yang telah berusia 10 Tahun atau lebih.

Untuk mendapatkan izin keimigrasian bagi setiap orang asing harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Memiliki surat perjalanan yang sah
- b) Memiliki visa.
- c) Memiliki izin masuk kembali (*reentry permit*).
- d) Sehat, tidak menderita gangguan jiwa atau penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum.
- e) Mempunyai izin untuk masuk ke negara lain.

- f) Memberikan keterangan yang benar dalam memperoleh surat perjalanan atau visa.

Objek Keimigrasian dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyatakan keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek dari hukum keimigrasian adalah lalu lintas dan pengawasan keimigrasian.

Pengawasan keimigrasian menjadi kewenangan Menteri Hukum dan HAM yang didelegasikan kepada Direktur Jendral, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Kepala Kantor Imigrasi, dan Pejabat Imigrasi. Yang menjadi objek pengawasan keimigrasian adalah warga negara Indonesia yang berada di dalam ataupun di luar wilayah Indonesia dan warga negara asing yang berada di wilayah Indonesia.

Pengawasan terhadap warga Negara Indonesia dilakukan sejak tahapan sebagai berikut:

- 1) Permohonan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia.
- 2) Keluar atau masuk wilayah Indonesia.
- 3) Berada diluar wilayah Indonesia.

Pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing dilakukan pada saat sebagai berikut:

- 1) Permohonan visa.
- 2) Masuk atau keluar wilayah Indonesia.
- 3) Pemberian izin tinggal.
- 4) Berada dan melakukan kegiatan di wilayah Indonesia, pengawasan lebih diarahkan kesesuaian antara izin tinggal yang diberikan dengan kegiatan orang asing tersebut di wilayah Indonesia.

### **1.5.6 Konsep Perizinan Bagi Warga Negara Asing**

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengimplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan

persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup>

E. Utrecht mengatakan bahwa bila pembuat peraturan pada umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).<sup>30</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian tersebut ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu sebagai berikut:<sup>31</sup>

#### (1) Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan wewenang pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap di pertahankan.

Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yaitu dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual konkret yaitu dalam bentuk ketetapan. Salah satu wujud dari ketetapan itu adalah izin.

#### (2) Peraturan Perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang tindakan hukum itu menjadi tidak sah.

Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-

<sup>29</sup> Sjachan Basah, "Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi", Makalah Pada penataran hukum administrasi dan lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 1-2

<sup>30</sup> E. Utrecht, "Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Jakarta, Ichtiar, 192), hlm. 187.

<sup>31</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm 202-208

undangan yang berlaku karena adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi sah.

(3) Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basrah, dari penelusuran pelbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin.

Hal ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun di daerah. Terlepas dari keragaman organ pemerintah atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

(4) Prosedur dan Persyaratan

Syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, izin itu ditentukan suatu perbuatan hukum konkret dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbiter (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

(5) Fungsi dan Tujuan

Berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat di letakan dalam fungsi menertibkan masyarakat. Tujuan izin secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

- a) Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu
- b) Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan)
- c) Keinginan melindungi objek-objek tertentu

d) Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit.

Izin memberikan pengarahan, dan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas dimana pengurus harus memnuhi syarat-syarat tertentu.

## 1.6 Kerangka Konseptual

Kerangka konsepsional merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu. Untuk mempertajam dan merumuskan suatu defenisi sesuai dengan konsep judul maka perlu adanya suatu defenisi untuk dijelaskan dalam penulisan ini, yaitu:

- a. Penegakan Hukum Pidana adalah upaya untuk menerjemahkan dan mewujudkan keinginan-keinginan hukum pidana menjadi kenyataan, yaitu dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum (On Recht) dan mengenakan nestapa (penderitaan) kepada yang melanggar larangan tersebut.
- b. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Keimigrasian adalah pejabat imigrasi yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana keimigrasian.<sup>32</sup>
- c. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasnya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.<sup>33</sup>
- d. Penyalahgunaan adalah proses, cara, perbuatan yang menyelewengkan wewenang yang diberikan.<sup>34</sup>
- e. Izin Keimigrasian adalah bukti keberadaan yang sah bagi setiap orang asing di wilayah Indonesia.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Pasal 1 butir (8) UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>33</sup> Pasal 1 butir (1) UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>34</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.770-771.

<sup>35</sup> Khairil Anwar, "*Pemberian KITAS Bagi Orang Asing Disponsori Istri Ditinjau dari Prespektif Hukum Keimigrasian*", Malang, Unbraw Malang, 2011, hlm. 103.

## **1.7 Metode Penelitian**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan yuridis empiris dan yuridis normatif. Untuk itu diperlukan penelitian yang merupakan suatu rencana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Yuridis normatif dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah buku-buku, bahan-bahan literatur yang menyangkut kaedah hukum, doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum dan sistem hukum yang terdapat dalam permasalahan yaitu penegakan hukum pidana terhadap penyalahgunaan izin keimigrasian.

Pendekatan yuridis empiris dalam penelitian tesis ini dilakukan oleh peneliti dengan cara memperoleh pemahaman hukum dalam kenyataannya (di lapangan) baik itu melalui penilaian, pendapat dan penafsiran subjektif dalam pengembangan teori-teori dalam kerangka penemuan-penemuan ilmiah sehubungan dengan penegakan hukum pidana terhadap penyalahgunaan izin keimigrasian di Indonesia.

## **1.8 Sistematika Penulisan**

Penelitian tesis ini disusun dalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut.

Bab I Pendahuluan berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Hukum berisikan tentang pengaturan penegakan hukum atas penyalahgunaan izin keimigrasian dan tinjauan teori dan konsep tentang izin keimigrasian di Indonesia.

Bab III Metode Penelitian berisikan tentang jenis penelitian dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data dan tahapan analisis data.

Bab IV Hasil Analisis dan Pembahasan berisikan pengaturan penegakkan hukum dalam penyalahgunaan izin keimigrasian oleh Warga Negara Afganistan Untuk Mendapatkan Paspur Indonesian sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Bab V Penutup berisikan tentang kesimpulan dan saran.