

T
345
MAR ✓
1998



**FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA DALAM
MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN
DI WILAYAH DKI JAKARTA**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :
LUSIANA MARIANINGSIH

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

1998

UPT-PUSTAK-INDIA

**FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA DALAM MENANGGULANGI
TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN DI WILAYAH DKI JAKARTA**

Disusun oleh

Lusiana Marianingsih

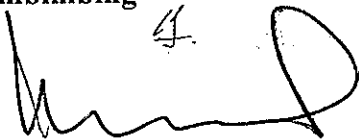
B. 002.95. 0130

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal

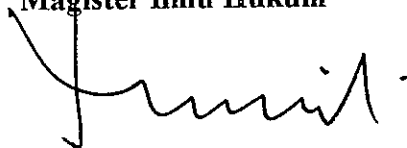
**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing



**Prof. DR. H. Muladi, S.H.
NIP. 130 354 656**

**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**



**Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.
NIP. 130 307 058**

KATA PENGANTAR

Fuji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas perkenan-Nya penulisan Tesis dengan judul "Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Keimigrasian di Wilayah DKI Jakarta", sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Hukum dapat terselesaikan.

Penulis sangat menyadari bahwa penulisan Tesis ini jauh dari sempurna, sehingga segala kritik dan koreksi akan penulis terima demi kesempurnaan Tesis ini. Dengan harapan hasil penulisan Tesis ini akan bermanfaat bagi penulis pribadi, dan perkembangan Ilmu Hukum Pidana pada khususnya.

Tak lupa penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada berbagai pihak yang telah berkenan memberikan bantuan moril dan materiil serta bimbingan, pengarahan dan masukan dalam penyusunan Tesis ini.

Terutama penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. DR. H. Muladi, SH, baik selaku Menteri Kehakiman RI maupun selaku pembimbing penyusunan tesis ini, yang telah memberikan kesempatan penulis untuk menempuh pendidikan di jenjang Pascasarjana, memberikan ilmu dan bimbingan dalam penyusunan tesis ini;
2. Bapak Prof. DR. Barda Nawawi Arief, SH., selaku Dekan Fakultas Hukum UNDIP dan selaku guru yang telah memberikan masukan-masukan dalam penulisan tesis ini;
3. Bapak Prof. Purwahid Patrik, S.H., selaku Ketua Program

Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memperlancar segala urusan administrasi dan telah mendorong dan memperlancar penyelesaian penulisan tesis ini;

4. Bapak Nyoman Serikat Putra Jaya, S.H, M.H, selaku guru yang telah membesarkan penulis dan secara langsung membimbing, memberi masukan serta memberikan ide awal penyusunan hingga penyelesaian penyusunan tesis ini;
5. Bapak Direktur Jenderal Imigrasi, yang telah memberikan ijin untuk kelancaran penulisan tesis ini;
6. Bapak Kepala Bidang Keimigrasian Kanwil DKI Jakarta Departemen Kehakiman, yang telah memberikan informasi dan masukan dalam penyusunan tesis ini;
7. Kepala Kantor Imigrasi se Wilayah DKI Jakarta, yang telah memberikan informasi dan masukan dalam penyusunan tesis ini;
8. Kasubsi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian se Wilayah DKI Jakarta, yang telah memberikan informasi dan masukan dalam penyusunan tesis ini;
9. Bapak Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, yang telah memberikan ijin dan bantuan informasi kepada penulis dalam mengumpulkan data;
10. Ayahku, Suamiku tercinta dan anak-anak-ku : Ayu, Putri, berkat dorongan, semangatmu, kesabaran dan ketulusan hatimu penulis dapat menyelesaikan tugas ini dengan rasa syukur dan bahagia.
11. Para Senior, teman-teman Dosen, yang telah membantu dalam

penyusunan tesis ini, serta berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan moril dan materiil demi kelancaran penyusunan tesis ini.

Tiada lain penulis hanya dapat menyampaikan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, dengan seiring doa semoga semua budi baik yang telah diberikan akan mendapat balasan dari Allah.

Surakarta, Juni 1998

Penulis

RINGKASAN

Fungsi pengayoman dari negara merupakan fungsi administrasi dalam pengelolaan fungsi pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara yang tidak lain adalah melindungi dan menciptakan kesejahteraan masyarakat, yang untuk ini dibutuhkan kondisi keteraturan untuk menciptakan ketertiban dan keadilan. Oleh karenanya dalam pengelolaan berbagai aspek/bidang kehidupan masyarakat diperlukan pengaturan hukum yang dalam perkembangannya diatur sebagai ketentuan hukum administrasi. Ketentuan hukum tersebut harus dilaksanakan dan ditegakkan dalam kenyataan, diantaranya dapat menggunakan sanksi pidana. Di sini ketentuan hukum pidana dipinjam untuk mendukung hukum administrasi sebagai hukum pidana administrasi. Ini berarti pemaksaan pemerintah dalam mencampuri aspek-aspek kehidupan masyarakat (dapat terwujud dalam berbagai kebijakan pemerintah) dengan memanfaatkan hukum pidana yang merupakan **hukum pidana pemerintahan**, yang tidak lain sebagai **instrumentalisasi** dari hukum pidana guna mempengaruhi kelakuan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam hal ini tumbuh pengaturan hukum pidana untuk mengatur ketentuan hukum lain (hukum administrasi) yang dinamakan **ordeningsstrafrecht**, sebagai alat kebijaksanaan pemerintah. Di sini kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma-norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya dalam pengaturan masalah keimigrasian ini, sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi hukum pidana sebagai **ultimum remedium**.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pada saat ini telah terjadi pergeseran dalam fungsi pembedaan, yakni dari pendekatan tradisional (*fundamental approach*) ke arah pendekatan kemanfaatan (*utilitarian approach*). Fungsi hukum pidana tidak hanya diarahkan pada kesalahan individual dalam rangka menjaga perasaan moral masyarakat, tetapi juga diarahkan kepada perlindungan *public order* yang direkayasa sesuai dengan kebutuhan pembangunan saat tertentu. Hal ini pulalah yang melatar belakangi pertimbangan pengaturan keimigrasian dengan memfungsikan hukum pidana. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan dengan semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara.

Dari hasil analisis didapatkan informasi bahwa ada kecenderungan untuk lebih banyak menggunakan asas subsidiaritas yakni hukum pidana hanya ditempatkan pada posisi sebagai ultimum remedium dan sanksi administratif yang dalam hal tindak pidana keimigrasian berupa tindakan keimigrasian dengan deportasi yang lebih banyak digunakan dan dianggap paling efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Hal ini terbukti dari tahun 1993 sampai tahun 1997 di wilayah DKI Jakarta hanya ada satu kasus tindak pidana keimigrasian yang di pro justisi, karena tindak pidana keimigrasian dikategorikan sebagai *administrative penal law*

atau *welfare offenses (ordnungs widrigkeiten)* yang memberi kesan ringannya tindak pidana tersebut. Walaupun oleh pembuat undang-undang ditetapkan ancaman pidana yang cukup berat, hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 61 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992. Dalam hal ini fungsi hukum pidana hanya bersifat menunjang sanksi-sanksi administrative untuk ditaatinya norma-norma hukum administrasi.

Sedang dalam rangka memfungsikan hukum pidana untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian, di dalam prakteknya masih ditemukan beberapa faktor yang dirasakan sebagai kendala yaitu : model organisasinya belum memenuhi kebutuhan karena masih seperti organisasi di belakang meja, peraturan dan pelaksanaan undang-undang keimigrasian sudah tidak memadai lagi dalam mengikuti kemajuan teknologi informasi, jumlah personil pengawasan orang asing masih belum memadai, baik secara kualitas maupun kuantitas dan sarana dan prasarana masih dirasakan sangat kurang. Faktor yang ditimbulkan dari Penegak Hukum yang sering dirasakan dewasa ini adalah masih kurangnya kerjasama antara penyidik POLRI dan FPNS Imigrasi dalam pemberkasan perkara dan pandangan Hakim dalam menangani kasus tindak pidana keimigrasian, memandang sebagai perbuatan pidana yang ringan.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Ringkasan	vi
Daftar Isi	viii
Bab I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Perumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	18
D. kerangka Teori	19
E. Metode Penelitian	35
F. Sistematika Penulisan Tesis	42
Bab II. Tinjauan pustaka	44
A. Pengertian Pidana dan Pemidanaan	44
B. Aliran-aliran dalam Ilmu hukum Pidana	57
C. Hukum Pidana Administrasi (administrative Penal Law).....	76
D. sejarah Perkembangan Politik Keimigrasian ...	102
E. Pengertian Imigrasi dan Bentuk-bentuk Tindak Pidana Keimigrasia	109
F. Tindakan-tindakan dalam Bidang Keimigrasian..	114
G. Pengawasan Orang Asing	120
Bab III. Hasil Penelitian dan Analisis	124
A. Frosedur Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Orang Asing Yang Masuk dan Keluar, Keberadaannya Serta Kegiatannya di Wilayah Negara Indonesia.....	124

B. Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Keimigrasian.....	185
C. Jenis Tindak Pidana Imigrasi Yang Terjadi Dalam Praktek Selama Ini (Tahun 1993 - 1997) Dan Sanksi Yang Sebaiknya Digunakan Untuk Menanggulangi Tindak Pidana Keimigrasian.....	320
D. Kendala-kendala Yang Timbul Sehubungan Dengan Pelaksanaan Penanggulangan Tindak Pidana Keimigrasian	336
Bab IV. Penutup	342
A. Kesimpulan	342
B. Saran	349
Daftar Pustaka	351
Lampiran	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Arus globalisasi, informasi dan perbedaan geografis, iklim, kekayaan alam, serta tingkat kemampuan negara-negara yang ada di dunia saat ini, menyebabkan setiap negara saling membutuhkan. Setiap negara dipacu untuk turut aktif dalam pergaulan antar bangsa, jika bangsa itu ingin maju dan tidak terisolasi. Dunia cenderung mengarah kepada keterbukaan dan kerjasama yang saling menguntungkan. Pergaulan antar bangsa sekarang meninggalkan politik adu kekuatan, perang dingin antar bangsa adi daya telah mereda dan sebaliknya upaya saling membantu makin tampak. Sementara itu teknologi semakin maju, terutama di bidang transportasi dan komunikasi. Dewasa ini boleh dikatakan sudah tidak ada lagi dunia yang benar-benar terasing dan tidak pernah terjamah oleh orang luar, atau tidak terpengaruh oleh perkembangan yang terjadi di sekitarnya. Kerjasama antar bangsa yang semakin meningkat, dan kemajuan teknologi yang semakin canggih, menyebabkan peningkatan arus lalu lintas antar negara. Indonesia sendiri, memerlukan hubungan dengan negara luar. Indonesia memerlukan bantuan dari luar negeri, berupa modal, teknologi dan keahlian. Di samping itu Indonesia juga membutuhkan pasar di luar negeri terutama untuk memasarkan produk-produk baik migas

maupun nonmigas. Indonesia berupaya menarik wisatawan manca negara sebanyak-banyaknya, dan berupaya menjadikan sektor pariwisata sebagai salah satu primadona dalam menghimpun pendapatan negara. Tuntutan pembangunan itu menyebabkan meningkatnya arus lalu lintas manusia dari dan ke luar wilayah negara Indonesia.

Di samping hal-hal yang telah dikemukakan di atas bangsa Indonesia terus-menerus meningkatkan pembangunan nasional melalui perencanaan secara matang, cermat dan berkesinambungan. Proses perencanaan pembangunan berkesinambungan di Indonesia tertuang di dalam kebijaksanaan pembangunan lima tahun, yang mempunyai sasaran dan prioritas yang bersifat kondisional. Sampai saat ini Indonesia telah memasuki Pembangunan Lima Tahun VI atau memasuki Pembangunan Jangka Panjang II (selanjutnya disingkat PJP II). Kebijakan perencanaan pembangunan lima tahunan tersebut dijabarkan dalam GBHN. GBHN adalah suatu haluan negara dalam garis besar, merupakan rangkaian program-program pembangunan di segala bidang yang menyeluruh, terarah, terpadu yang berlangsung terus-menerus, sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun. Adapun maksud ditetapkannya GBHN adalah untuk memberikan arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia, yang pada tingkat sekarang ini sedang melakukan pembangunan nasional dengan tujuan, agar dapat diwujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu lima tahun berikutnya di dalam jangka panjang, sehingga secara

bertahap dapat terwujud cita-cita bangsa Indonesia, seperti yang termaktub dalam UUD 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis Besar Haluan Negara menegaskan sasaran pembangunan jangka panjang II Pelita VI adalah :

"Terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkeselamatan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa."

Secara umum, PJP II diarahkan untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia agar makin maju, mandiri dan sejahtera berdasarkan Pancasila.

PJP II merupakan babakan pembangunan yang mempunyai arti sangat penting dalam tata kehidupan bangsa Indonesia. PJP I dapat dikatakan sebagai babakan persiapan bagi bangsa Indonesia untuk mempersiapkan landasan pembangunan dalam mengisi kemerdekaan, sedangkan PJP II adalah awal dari upaya bangsa Indonesia yang lebih tajam dalam melaksanakan pembangunan nasional. Tekad Orde Baru melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen sudah dicanangkan dalam GBHN 1993, yaitu dalam berbagai rumusan haluan dan arahan yang harus dipegang teguh dalam mengisi pembangunan dalam 25 tahun yang akan datang. Landasan yang dimaksud diwarnai, terutama sekali oleh perangkat kaidah yang termaktub dalam penjelasan

UUD 45 yang antara lain menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Diangkatnya bidang hukum menjadi salah satu bidang pembangunan dalam PJP II merupakan perluasan program pembangunan nasional dengan tujuan makin memantapkan sendi-sendi hukum dalam kehidupan nasional yaitu untuk mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara Indonesia, termasuk UUD 45.

Munculnya bidang hukum sebagai bidang baru dalam GBHN 1993 tidak berarti bahwa pada PJP I pembangunan hukum belum pernah dijamah. Arah pembangunan bidang Hukum dalam PJP II dirumuskan berdasarkan landasan yang telah diletakkan dalam PJP I, yaitu berbagai produk hukum yang memungkinkan bangsa Indonesia berhasil melaksanakan pembangunan yang kini telah memasuki era tinggal landas. Pembangunan bidang hukum yang semula merupakan bagian dari pembangunan bidang politik, dalam GBHN 1993 pembangunan bidang hukum merupakan bidang pembangunan tersendiri, sederajat dan merupakan kesatuan yang terpadu dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Di sini nampak adanya usaha yang sungguh-sungguh dan penghargaan tinggi terhadap pembangunan di bidang hukum, dan bertujuan untuk mewujudkan kemandirian dan demokratisasi hukum, sehingga diharapkan akan membawa dampak positif terhadap penghargaan nilai-nilai keadilan dan kepatuhan hukum.

Pergeseran (*shifting*) secara konseptual dan bersifat mendasar dalam GBHN 1993 tersebut, menurut

Muladi mengandung makna yang dalam. Hukum tidak lagi ditafsirkan sebagai alat politik semata-mata, tetapi secara terpadu merupakan kekuatan pembangunan. Hukum tidak mementingkan ketertiban semata-mata, tetapi harus menekankan pula pada keadilan substantif. Moralitas komunal secara bertahap harus bergeser ke arah moralitas kelembagaan menuju moralitas sipil (*civil morality*).¹⁾

Sasaran pembangunan bidang hukum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN, antara lain ditetapkan sebagai berikut :

"Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 45, yang mencakup pembangunan materi hukum, aparat hukum serta sarana dan prasarana hukum dalam rangka pembangunan negara hukum, untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakkan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang semakin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan yang semakin lancar."

Sasaran bidang hukum menuju pada terbentuknya serta berfungsinya sistim hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD 45 dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang belaku, yang mampu

1) Muladi, *Proyeksi Penegakan Hukum*, Forum Keadilan: Nomor 20, Tahun II, 20 Januari 1994, halaman 12.

menjamin kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional yang didukung oleh aparaturnya hukum, sarana dan prasarana yang memadai, serta masyarakat yang sadar dan taat hukum.

Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 45, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, di dukung oleh aparaturnya hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian, sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai serta mengembangkan masyarakat yang sadar dan taat hukum. Penyusunan dan perencanaan hukum nasional harus dilakukan secara terpadu dalam sistim hukum nasional.

Dengan demikian, dalam PJP II dapat diharapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 45 dapat menjadi semakin mantap dengan didukung oleh semakin tingginya kesadaran hukum masyarakat, serta semakin berkurangnya hukum peninggalan kolonial.

Pada masa sekarang ini masih banyak terdapat produk perundang-undangan peninggalan Kolonial Belanda yang masih diberlakukan dalam praktek tata kehidupan hukum di Indonesia. Pada PJP II mendatang,

produk-produk hukum Kolonial seharusnya diganti dengan sistem hukum nasional. Kenyataan demikian ini pula yang menjadi salah satu pertimbangan untuk dikeluarkannya Undang-Undang tentang Keimigrasian yang baru yaitu Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992.

Peraturan Perundang-undangan di bidang keimigrasian yang berlaku sebelum keluarnya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992, tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang untuk sebagian merupakan peninggalan dari zaman Pemerintahan Hindia Belanda dan sebagian lainnya lahir setelah Indonesia merdeka. Peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian yang berasal dari zaman Hindia Belanda adalah *Toelatingsbesluit* Tahun 1916 (*Staatsblad* 1916 Nomor 47) *Toelatingbesluit* Tahun 1949 (*Staatsblad* 1949 Nomor 330) dan *Toelatingsordonnaatie* Tahun 1949 (*Staatsblad* 1949 Nomor 331). Peraturan perundang-undangan ini tentunya tidak terlepas dari dasar pemikiran atau dasar filosofis untuk membela kepentingan politik pemerintah kolonial, yang di bidang keimigrasian dikenal dengan kebijaksanaan pintu terbuka atau "*opendeur politiek*". Pemerintah Hindia Belanda membuka pintu yang selebar lebarnya bagi orang asing untuk masuk dan menetap di Indonesia untuk mendukung kepentingannya, khususnya dibidang ekonomi. Begitu pula peraturan perundang-undangan setelah Indonesia merdeka, seperti Undang-undang Nomor 42 Drt. Tahun 1950 tentang Bea Imigrasi, Undang-undang Nomor 9 Drt. Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing, Undang-undang Nomor 8

Drt. Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, dipandang tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan perkembangan serta kebutuhan hukum masyarakat dewasa ini. Baik karena perkembangan nasional maupun internasional dan berkembang hukum-hukum baru yang mengatur mengenai wilayah negara dan berbagai hak-hak berdaulat yang diakui oleh hukum dan pergaulan internasional, mempengaruhi ruang lingkup tugas-tugas dan wewenang keimigrasian.

Di samping itu peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar 1950, dinilai sudah tidak cocok lagi dengan kondisi dan situasi pembangunan nasional dewasa ini. Undang-undang tentang Keimigrasian dinilai sangat penting dalam era pembangunan dan pembinaan hukum sebagai upaya meningkatkan pelayanan hukum, menegakkan keadilan dan ketertiban masyarakat dan negara hukum Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 45 yang secara khusus dijabarkan dalam Garis Besar Haluan Negara dan sejalan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta pembangunan hukum dewasa ini.

Dalam upaya mewujudkan Wawasan Nusantara, pada Tahun 1960 ditetapkan Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia yang menyebabkan tugas dan wewenang keimigrasian secara teritorial menjadi lebih luas. Selanjutnya jangkauan teritorial ini makin luas setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, Undang-undang Nomor 7

Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke dalam Negara Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat 1 Timor Timur, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif, serta Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut.

Selain kehadiran peraturan perundang-undangan yang baru tersebut di atas, terdapat pula berbagai faktor lain yang mempengaruhi perkembangan tugas dan wewenang keimigrasian seperti pembangunan nasional, kemajuan ilmu dan teknologi serta berkembangnya kerjasama regional maupun internasional yang mendorong meningkatnya arus orang untuk masuk dan ke luar wilayah Indonesia.

Untuk menjamin kemanfaatan dan melindungi berbagai kepentingan nasional maka perlu ditetapkan prinsip, tata pengawasan, tata pelayanan atas masuk dan keluar ke dan dari wilayah Indonesia sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan nasional Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45.

Terhadap orang asing, pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang bersifat selektif (*selective policy*). Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45 yang diizinkan masuk

atau ke luar wilayah Indonesia. Orang asing karena alasan-alasan tertentu seperti sikap permusuhan terhadap rakyat dan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila Dan UUD 45 untuk sementara waktu dapat ditangkal masuk ke wilayah Indonesia. Selanjutnya berdasarkan "selective policy", akan diatur secara selektif izin tinggal bagi orang asing sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia.

Terhadap warga Negara Indonesia berlaku prinsip bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak ke luar atau masuk ke wilayah Indonesia. Namun demikian, hak-hak ini bukan sesuatu yang tidak dapat dibatasi. Karena alasan-alasan tertentu untuk jangka waktu tertentu Warga Negara Indonesia dapat dicegah ke luar dari wilayah Negara Indonesia dan dapat ditangkal masuk ke wilayah Indonesia. Tetapi karena penangkalan pada dasarnya ditujukan kepada orang asing, maka penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia hanya dikenakan dalam keadaan yang sangat khusus. Penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia hanya dikenakan kepada mereka yang telah lama meninggalkan Indonesia atau tinggal menetap atau telah menjadi penduduk negara lain dan melakukan tindakan atau sikap permusuhan terhadap Negara atau Pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45. Lebih lanjut, penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia dapat pula dikenakan berdasarkan pertimbangan bahwa dengan masuknya mereka ke wilayah Indonesia, dan dapat pula menimbulkan ancaman terhadap diri atau keluarganya.

Mengingat pencegahan dan penangkalan bersangkutan paut dengan hak seseorang untuk bepergian, maka keputusan pencegahan dan penangkalan harus mencerminkan dan mengingat prinsip-prinsip negara yang berdasarkan atas hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45.

Dalam rangka mewujudkan prinsip "*selective policy*" diperlukan pengawasan terhadap orang asing. Pengawasan ini tidak hanya pada saat mereka masuk, tetapi selama mereka berada di wilayah Indonesia termasuk kegiatan-kegiatannya. Pengawasan keimigrasian mencakup penegakan hukum keimigrasian baik yang bersifat administratif atau tindak pidana keimigrasian.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran sebagaimana dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyusunan Undang-undang tentang Keimigrasian, tidak hanya dimaksudkan untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, tetapi juga untuk mencapai penyederhanaan dalam pengaturan dengan menyatukan berbagai muatan materi di bidang keimigrasian yang semula tersebar di dalam beberapa peraturan. Di samping itu peraturan perundang-undangan bidang keimigrasian yang berasal dari zaman kolonial yang dasar pengaturannya berdasarkan pada kebijaksanaan pintu terbuka, sudah tidak sesuai lagi dengan kebijaksanaan keimigrasian yang dianut sekarang yang bersifat selektif (*selective policy*), yang menempatkan prinsip

kesejahteraan (*prosperity*) dan keamanan (*security*) dalam kedudukan yang seimbang. Berdasarkan kebijaksanaan ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara dan tidak merugikan kepentingan nasional, yang diizinkan masuk dan berada di Indonesia. Begitu pula dalam hal seseorang meninggalkan atau ke luar wilayah Indonesia, ditetapkan kebijaksanaan yang sama.

Arus lalu lintas manusia di satu sisi memang menguntungkan bagi pembangunan nasional, namun di sisi lain dapat membawa dampak negatif terhadap beberapa sendi kehidupan bangsa.

Yang perlu diperhatikan dalam konteks ini, adalah rasa tanggap dari pihak keimigrasian terhadap masalah tersebut, karena mekanisme lalu lintas kehidupan manusia antar negara dan kegiatan orang asing selama keberadaannya di wilayah Indonesia sedikit banyak membawa pengaruh terhadap aspek kehidupan masyarakat. Oleh karena itu salah satu cara untuk mengoptimalkan manfaat dan meminimalkan dampak negatif dari lalu lintas manusia dari dan ke dalam wilayah negara kita, adalah menciptakan satu Undang-undang yang tepat untuk mengaturnya.

Indonesia terletak di titik persilangan garis jalur lalu lintas antar benua dan samudra yang terbuka bagi penyelundupan, perbatasan daratan yang memanjang di Kalimantan dengan Malaysia yang sukar diawasi merupakan daerah subur untuk penyelundupan eksplorasi dan eksploitasi di wilayah perairan Indonesia bagi

perusahaan-perusahaan asing, oleh karena itu tidak dapat disangkal adanya kemungkinan dipergunakannya lautan menjadi daerah suversi dan infiltrasi orang asing dan illegal entry, dimana proyek-proyek tersebut menjadi batu loncatan untuk memasuki wilayah Indonesia terus menyusup kedaerah-daerah lainnya.

Fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah RI kepada perusahaan-perusahaan (PMA dan PMDN) untuk mendatangkan tenaga ahli dari luar negeri, dipekerjakan diperusahaan-perusahaan di Indonesia, dapat dijadikan sarana masuknya oknum-oknum asing yang tidak diinginkan datang dan berada di Indonesia. Di samping mempergunakan paspor-paspor RI yang palsu atau dipalsukan, visa palsu, paspor-paspor palsu dari negara ASEAN, adanya usaha nekat dari mereka dengan dipergunakannya satu dokumen Surat Ijin Tinggal Sementara yang sekaligus merupakan surat perjalanan dengan tanda tangan yang dipalsukan dari pejabat yang berwenang, serta ditemukannya beberapa "Emergency Certificate" dari salah satu negara yang dipalsukan.

Kelemahan administrasi dalam tubuh Pemerintah Indonesia pada umumnya dipergunakan oleh pihak-pihak tertentu (baik disengaja atau tidak) untuk melakukan tindak pidana keimigrasian yang sangat merugikan bangsa dan negara.

Secara yuridis tindak pidana Keimigrasian menyangkut hubungan diplomatik antara Negara Republik Indonesia dengan negara asal orang asing yang melakukan kejahatan imigrasi di Indonesia, sehingga penyelesaian

perkara dilaksanakan melalui saluran diplomatik, hal ini sangat penting bagi terdakwa untuk memperoleh jaminan hukum semaksimal mungkin. Putusan Pengadilan Negeri yang isinya mengusir orang asing keluar dari wilayah Indonesia dapat mengalami kemacetan, bila ternyata terdakwa adalah seorang stateless, ataupun negara yang bersangkutan tidak mau menerima sebagai warga negaranya.

Bertolak dari keadaan yang demikian itu, penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi tindak pidana di bidang keimigrasian nampaknya masih diperlukan. Hal ini disebabkan hukum pidana dilengkapi dengan sarana pemaksa yang berupa sanksi, baik berupa pidana maupun tindakan.

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 itu, menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menghendaki untuk menggunakan sarana hukum pidana dalam menanggulangi meningkatnya kejahatan imigrasi, walaupun sebenarnya Undang-Undang keimigrasian ini merupakan peraturan administrasi.

"Akhir-akhir ini banyak sekali perundang-undangan dalam hukum administratif mencantumkan sanksi pidana untuk memperkuat sanksi administratif (*administrative penal law*). Logikanya adalah hendaknya sanksi pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administratif sudah tidak mempan. Namun demikian langkah-langkah yang bersifat *shock therapy* kadang-kadang perlu dilakukan, khususnya yang berkaitan dengan pelaku tindak pidana yang sudah keterlaluan dan menimbulkan kerugian yang sangat besar.²⁾

2) Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 1995), halaman 42.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa walaupun Undang-Undang Keimigrasian ini sebenarnya merupakan peraturan administrasi akan tetapi di dalamnya ada aspek kepidanaannya, bahkan ada lembaga tindakan yang bersifat preventif dan beraspek baik nasional maupun internasional. Undang-Undang Keimigrasian ini menganut dua jalur yaitu jalur pidana dan jalur tindakan (*punishment and measurement/straf sisteem en maatregels sisteem*).

Hal ini tidak dapat dihindari, karena di dalam pengaturan keimigrasian, tercakup di dalamnya pengaturan yang menyangkut keamanan nasional, hubungan internasional dan kompleksitas bidang-bidang hukum yang terkait, seperti kewarga negaraan, pengungsi yang datang ke wilayah Indonesia karena menghindari perang yang terjadi di negaranya.

Dalam menanggulangi kejahatan, orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif. Hal ini merupakan suatu hal yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial, tetapi juga merupakan masalah kebijakan.³⁾

Menurut **Sudarto**, kebijakan kriminal dapat mempunyai beberapa arti, yaitu arti sempit, arti luas dan arti

3) Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana**, (Bandung: Alumni, 1992), halaman 149.

paling luas :⁴⁾

- a. dalam arti sempit ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
- b. dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk didalamnya cara bekerja dari pengadilan dan polisi.
- c. dalam arti yang paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma central dari masyarakat.

Bertolak dari uraian di atas, **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah yang dibuat dengan sengaja atau sadar. Ini berarti memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Jadi diperlukan pendekatan yang fungsional dan inipun merupakan pendekatan yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional.⁵⁾

Seperti diuraikan di muka, bahwa Indonesia telah

4) Sudarto, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, (Bandung: Alumni, 1981), halaman 113-114.

5) Barda Nawawi Arief, "**Kebijakan Hukum Pidana**" (*Penal Policy*), Bahan Penataran Kriminologi, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1-13 September, halaman 23.

memiliki Undang-Undang tentang Keimigrasian yaitu Undang-Undang No. 9 Tahun 1992. Lembaran Negara No. 3474 Tahun 1992. Undang-Undang Keimigrasian tersebut walaupun merupakan peraturan yang bersifat administratif, akan tetapi di dalamnya mengandung aturan-aturan pidana dan mengancam dengan pidana terhadap bentuk-bentuk perbuatan yang berkaitan dengan pelaksanaan keimigrasian (*Administrative Penal Law*). Di dalam UU Keimigrasian ini ancaman pidana yang dimaksud diatur dalam BAB VIII pasal 48 sampai dengan pasal 61.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang tentang Keimigrasian ini merupakan langkah konkret serta adanya suatu landasan bagi aparat keimigrasian dalam menunaikan tugas-tugasnya yaitu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus pula menjalankan tugas menegakkan hukum dan keamanan dalam rangka ikut serta memelihara stabilitas di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional serta mencegah kemungkinan timbulnya pengaruh negatif dari perlintasan orang antar negara dan kebudayaan asing di wilayah Indonesia.

Bertolak dari hal yang dikemukakan di atas, bahwa walaupun UU Keimigrasian ini merupakan hukum administratif akan tetapi dikuatkan dengan sanksi pidana (hukum pidana), maka beralasan kiranya untuk mengadakan penelitian dalam tesis keimigrasian ini, terhadap pengoperasionalisasian hukum pidana dalam rangka menanggulangi tindak pidana keimigrasian baik melalui jalur pidana maupun jalur tindakan dalam bidang

keimigrasian sebagai usaha preventif.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang masuk dan keluar, keberadaannya serta kegiatannya di wilayah Negara Indonesia ?
2. Sejauhmana fungsionalisasi hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian ?
3. Tindak pidana Imigrasi apa saja yang terjadi dalam praktek selama ini (Tahun 1993 sampai 1997) dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian ?
4. Kendala-kendala (faktor penghambat) apa saja yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian ?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari pokok permasalahan tersebut di atas, maka secara keseluruhan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang masuk dan ke luar, keberadaan serta kegiatannya di wilayah Negara Indonesia.

2. Untuk mengetahui fungsionalisasi hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.
3. Untuk mengetahui jenis tindak pidana Imigrasi yang terjadi dalam praktek selama ini (tahun 1992 - 1997) dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.
4. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi berfungsinya hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

D. Kerangka Teori

1. Pengertian Fungsionalisasi Hukum Pidana

Fungsionalisasi Hukum Pidana menurut Barda Nawawi Arief sebagai upaya untuk membuat hukum pidana itu dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara konkret. Jadi istilah *fungsionalisasi hukum pidana* dapat diidentikkan dengan istilah *operasionalisasi* atau *konkretisasi hukum pidana* yang pada hakekatnya sama dengan pengertian *penegakan hukum pidana*.⁶⁾

Berbicara tentang fungsionalisasi hukum pidana kiranya tidak dapat dipisahkan dari masalah-masalah yang

6) Barda Nawawi Arief, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), halaman 157.

terkandung di dalam sistem Peradilan Pidana itu sendiri. Mengenai hal ini **Barda Nawawi Arief** pernah mengemukakan, bahwa "Sistem Peradilan Pidana pada hakekatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana". Oleh karena itu berhubungan erat sekali dengan perundang-undangan pidana, baik hukum pidana substantif maupun hukum acara pidana, karena perundang-undangan pidana itu pada dasarnya merupakan hukum pidana "*in abstracto*", yang akan diwujudkan dalam penegakan hukum "*in concreto*".⁷⁾

Sebagai suatu jaringan (*network*), sistem peradilan pidana mengoperasionalkan hukum pidana sebagai sarana utamanya. Dalam hal ini dapat berupa hukum pidana materiel, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana.

Ada beberapa asas utama yang harus dihayati dalam mengoperasionalisasikan hukum pidana, sebab individu harus benar-benar merasa terjamin bahwa mekanisme sistem peradilan pidana tidak akan menyentuh mereka tanpa landasan hukum tertulis yang ada terlebih dahulu (*legality principle*). Di samping itu atas dasar yang jelas-jelas dibenarkan oleh undang-undang, hukum acara pidana mengenal apa yang dinamakan asas kegunaan atau asas kelayakan (*expediency principle*) yang berpangkal tolak kepada kepentingan masyarakat (*social desirability*) yang dapat ditafsirkan sebagai kepentingan tertib hukum. Atas

7) Barda Nawawi Arief, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana**, Op-Cit, halaman 197.

dasar ini penuntutan memperoleh legitimasinya. Asas kelayakan ini dapat bersifat negatif (*negative expediency principle*), apabila penekanan diletakkan dalam bentuk peringanan terhadap asas legalitas dan dapat bersifat positif apabila tekanan diarahkan pada kewajiban untuk menuntut, kecuali dalam beberapa perkecualian.

Asas ketiga yang tidak kalah pentingnya dalam sistem peradilan pidana adalah asas prioritas (*priority principle*), yang didasarkan pada semakin beratnya beban sistem peradilan pidana. Hal ini bisa berkaitan dengan pelbagai kategori tindak pidana dan bisa juga pelbagai tindak pidana dalam kategori yang sama. Prioritas ini dapat juga berkaitan dengan pemilihan jenis-jenis pidana atau tindakan yang dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana.

Peranan perundang-undangan pidana dalam sistem peradilan pidana sangat penting, karena perundang-undangan juga memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum pada kebijakan yang diterapkan. Lembaga legislatif berpartisipasi dalam menyiapkan kebijakan, dan memberikan kerangka hukum untuk memformulasikan kebijakan dan menerapkan program kebijakan yang telah ditetapkan.

Secara operasional, perundang-undangan pidana mempunyai kedudukan strategis terhadap sistem peradilan pidana, sebab perundang-undangan pidana memberikan definisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dirumuskan

sebagai tindak pidana, mengendalikan usaha-usaha pemerintah untuk memberantas kejahatan dan memidana si pelaku, memberikan batasan tentang pidana yang dapat diterapkan untuk setiap kejahatan. Dengan perkataan lain perundang-undangan pidana menciptakan "legislated environment" yang mengatur segala prosedur dan tata cara yang harus dipatuhi di dalam pelbagai peringkat sistem peradilan pidana.⁸⁾

Menurut A. Karim Nasution Peradilan pidana yang dilaksanakan dengan baik dan efisien sudah barang tentu dapat membantu banyak terhadap pengurangan dan pencegahan kejahatan. Peranan ini walaupun terbatas adalah sangat penting, tetapi peranan tersebut tidak berhasil baik, jika pelaksanaannya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.⁹⁾

Hal ini bila dikaitkan dengan pendapat Hulsman bahwa kualitas dan kuantitas sistem produk peradilan pidana suatu masyarakat tertentu merupakan penilaian yang menarik dan penting bagi kesejahteraan masyarakat tadi. Ini bukanlah suatu pengertian tambahan mengenai hubungan yang mungkin ada antara "produk" tadi dan kriminalitas karena tingkat kejahatan yang dicatat akan merupakan ukuran secara kuantitatif maupun kualitatif mengenai

8) Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Op-Cit*, halaman 22-23.

9) A. Karim Nasution, *Pengaruh Penghukuman (sentencing) Dalam Mengurangi Tindak Kejahatan*, Berita Yuda, 18 Mei 1982, halaman V kolom 1-7.

"kesejahteraan" suatu masyarakat.

Kejahatan adalah istilah yang dapat mencakup pengertian dan berhubungan dengan pola-pola perilaku manusia yang sangat beraneka ragam, mulai dari yang terselubung di belakang hal-hal yang nampak wajar (misalnya meng-iklan-kan teknik-teknik kontraseptif) hingga yang membahayakan (misalnya pemusnahan secara teratur terhadap suatu ras atau genocide). Selain itu kejahatan yang sesungguhnya terjadi melebihi apa yang diketahui polisi dibanding kejahatan yang dilakukan oleh kelompok penduduk tertentu yang nampaknya lebih dikenal oleh polisi karena mungkin polisi sudah sering menangani. Sistem peradilan pidana oleh karenanya merupakan sistem yang berbeda bila dibandingkan dengan sebagian besar sistem sosial lain karena "menimbulkan keadaan yang tidak sejahtera bagi yang dikenai".¹⁰⁾

Sedangkan menurut **Muladi**, kita tidak boleh mengharapkan terlalu besar, tentang peranan sistem peradilan pidana sebagai pengendali kejahatan, sebab sistem ini hanya merupakan salah satu sarana saja dalam politik kriminal (yang bersifat penal). Sistem peradilan pidana hanya berfungsi terhadap *recorded crimes* yang menjadi masukannya. Fungsinyapun kadang-kadang tidak bersifat maksimal (*total enforcement*) sebab demi menjaga keseimbangan antara ketertiban umum (*public order*) dan

10) Hulsman, **Sistem Peradilan Pidana** (Disadur Oleh Soedjono Dirdjosisworo), (Jakarta: CV. Rajawali, 1984), halaman 1-2.

hak-hak individual (*individual right*) maka batas-batas penegakan hukum dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang ketat.¹¹⁾

Berkaitan dengan uraian diatas maka, kesiapan dari elemen-elemen dalam sistem Peradilan Pidana perlu diperhatikan, sehingga perundang-undangan hukum pidana yang dimaksudkan guna melindungi masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat itu dapat secara maksimal.

Bertolak dari pengertian di atas, tampak jelas bahwa didalam memfungsikan hukum pidana menyangkut beberapa faktor yang harus diperhatikan, antara lain perundang-undangannya, penegak hukum dan kesadaran hukum.¹²⁾ Di samping itu perlu juga diperhatikan perumusan tentang tujuan dari Hukum Pidana itu sendiri. Perumusan tujuan ini sangat penting karena seperti apa yang dikatakan oleh **Barda Nawawi Arief** bahwa perumusan tujuan operasional dimaksudkan untuk dapat mengetahui atau mengukur sejauh mana sarana yang berupa pidana atau tindakan yang telah ditetapkan dapat secara efektif mencapai tujuan. Di samping itu penting juga bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana dan

11) Muladi, **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Op-Cit**, halaman 3.

12) Barda Nawawi Arief, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Hukum Pidana, Op-Cit**, halaman 157.

tahap pelaksanaan pidana. 13)

Berkaitan dengan apa yang telah disebutkan di atas, maka yang perlu diperhatikan dalam memfungsikan hukum pidana dalam perundang-undangan keimigrasian, secara garis besar menyangkut beberapa faktor yang dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Faktor Perundang-undangan

Setiap perundang-undangan yang dilahirkan selalu diharapkan dapat berkenan dan berfungsi di dalam mengatur dan melindungi masyarakat. Demikian juga dengan perundang-undangan hukum pidana, diharapkan juga dapat berfungsi atau dilaksanakan secara efektif didalam mencapai tujuan umumnya yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan itu tepat kiranya apa yang dikemukakan oleh **Sudarto**, bahwa dalam pembentukan Undang-Undang ada usaha yang sadar untuk mempengaruhi masyarakat agar bergerak ke arah yang dikehendaki oleh penguasa.¹⁴⁾ Berkaitan dengan pembentukan Undang-

13) Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Op-Cit**, halaman 95.

14) **Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat**, (Bandung: Sinar Baru, 1983), halaman 23.

Undang tersebut **Podgorecki** menyebutkan empat prinsip, yang harus diperhatikan dalam pembentukan Undang-Undang yaitu pembentuk Undang-Undang harus :¹⁵⁾

- 1) Mengetahui pengetahuan yang cukup tentang keadaan senyatanya.
- 2) Mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat yang sehubungan dengan keadaan itu, dengan cara-cara yang diusulkan dan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, agar hal-hal ini dapat dihormati.
- 3) Mengetahui hipotesa yang menjadi dasar Undang-Undang yang bersangkutan, dengan perkataan lain mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal antara sarana (Undang-Undang dan misalnya sanksi yang didalamnya) dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai.
- 4) Menguji hipotesa ini, dengan perkataan lain, melakukan penelitian tentang efek dari Undang-Undang itu, termasuk efek sampingan yang tidak diharapkan.

Dalam perundang-undangan keimigrasian tersebut walaupun merupakan hukum administrasi akan tetapi dicantumkan sanksi pidana untuk memperkuat sanksi administratif (*administrative penal law*). Faktor

15) **Ibid**, halaman 23.

perundang-undangan ini merupakan masalah yang sangat penting, sebagai tahap awal yang mempunyai kedudukan sangat strategis dalam keseluruhan proses penegakan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahap formulasi yang akan dijadikan pedoman bagi tahap fungsionalisasi berikutnya, tahap penjatuhan pidana kepada seseorang oleh hakim atas perbuatan yang dilakukan oleh orang tersebut dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana atas orang yang telah dijatuhi pidana. Masing-masing tahap tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, bahkan saling terkait dan saling mempengaruhi.

b. Faktor Penegak Hukum

Sebagaimana telah dikemukakan di muka, bahwa dalam pengoperasionalisasian hukum pidana antara Undang-Undang, penegak hukum dan kesadaran hukum merupakan faktor yang saling terkait dan menentukan bagi berfungsinya hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan.

Oleh karena itu, dapat difungsikan secara efektif atau tidak perundang-undangan hukum pidana, kecuali ditentukan oleh faktor Undang-Undangnya sendiri, juga ditentukan oleh faktor penegak hukumnya, antara lain Polisi, Jaksa, Hakim dan Pembela.

Sehubungan dengan uraian diatas, agar

perundang-undangan keimigrasian itu dapat difungsikan sesuai dengan tujuannya, maka para penegak hukumnya harus :

- 1) Menguasai hukum dan mampu menganalisis masalah-masalah hukum yang terjadi dalam masyarakat.
- 2) Mampu menggunakan hukum sebagai sarana untuk memecahkan masalah-masalah yang konkret dengan bijaksana dan tetap berdasarkan prinsip-prinsip hukum.

Disamping memiliki kemampuan sebagaimana disebutkan diatas, para penegak hukum berpegang atau mentaati norma-norma tertentu, yaitu antara lain :

- 1) Kemanusiaan.
- 2) Kepatutan.
- 3) Kejujuran.
- 4) Keadilan.¹⁶⁾

c. Faktor Kesadaran Hukum

Sebelum membahas lebih lanjut tentang kesadaran hukum, perlu kiranya dikemukakan dahulu konsepsi tentang kesadaran hukum itu sendiri.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kesadaran yang berasal dari kata sadar, berarti :

- 1) Keinsyafan, keadaan mengerti, 2) Hal yang dirasakan

¹⁶⁾ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995), halaman 115.

atau dialami oleh seseorang. Sedangkan kesadaran hukum bermakna sebagai :

- 1) Nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia mengenai hukum yang ada.
- 2) Pengetahuan bahwa suatu perilaku tertentu diatur oleh hukum.¹⁷⁾

Pengertian kesadaran hukum ini, di dalam ilmu hukum ada kalanya dibedakan dengan perasaan hukum, sebagaimana dinyatakan oleh **Von Schmid** yaitu sebagai berikut :

"Van rechtsgevoel dient men te preken bij spontaan, onmiddellijk als waarheid vastgestelde rechtswaardering, terwijl bij het rechtbewustzijn men met waarderingen te maken heeft, die eerst middellijk, door nadenken redeneren en argumentatie aannemelijk gemaakt worden".¹⁸⁾

Sedangkan menurut **Soerjono Soekanto**, kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya.¹⁹⁾

Jadi jelaslah bahwa berbicara masalah kesadaran hukum berarti membicarakan masalah nilai-nilai yang

17) Tim Penyusun Kamus, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), halaman 157.

18) J.J. Von Schmid, **Het Denken Over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd**. Haarlem: De Erven F. Bohn, 1965, halaman 63.

19) Soerjono Soekanto, **Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum**, (Jakarta: CV. Rajawali, Edisi Pertama, 1982), halaman 159.

terdapat pada diri manusia, dimana nilai-nilai itu sendiri merupakan suatu pencerminan adanya keinginan untuk menciptakan keserasian antara ketertiban dengan ketentraman dalam hidup bersama di dalam masyarakat.

Ini menunjukkan bahwa pengetahuan hukum mempunyai peranan yang cukup besar di dalam membentuk kesadaran hukum di dalam masyarakat, demikian pula selanjutnya akan menunjang pengoperasionalisasian hukum pidana didalam mencapai tujuan.

2. Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana

Pada beberapa dekade yang lalu masih dimungkinkan untuk mengadakan dikotomi antara kejahatan yang terjadi dinegara-negara maju dan negara-negara berkembang. Hal ini nampak dari riset yang dilakukan PBB yang selalu mengadakan dua kategori ini dalam penelitian kejahatan internasional. Alasan klasik yang dikemukakan adalah aspek-aspek kultural, politik dan sosial antara dua kelompok sosial yang dilihat sangat berbeda. Kelompok kejahatan di masyarakat Eropa Barat, Amerika Serikat, Jepang dan Australia biasanya didikotomikan dengan kejahatan di Amerika Latin, Afrika, Asia dan Timur Tengah, walaupun sering kali diidentifikasi adanya berbagai persamaan. Sebagai contoh dapat dikemukakannya riset pada tahun 1970-1975 yang menyimpulkan bahwa tingkat kejahatan di negara-negara maju dinilai lebih rendah dibanding dengan yang terjadi di negara berkembang.

Sekalipun demikian tindak pidana terhadap harta kekayaan (*Property crimes*) dan partisipasi penjahat wanita (*female Participation*) di negara maju dinilai lebih tinggi. Persamaan yang diidentifikasi antara lain bahwa tingkat kejahatan ada hubungannya dengan meningkatnya kualitas kehidupan dan kejahatan yang berkaitan dengan obat bius (*drug related crimes*) perlu diwaspadai, karena mencapai angka yang cukup signifikan.

Namun mulai dekade yang lalu mulai sulit untuk mengadakan dikotomi seperti di atas. Hal ini berkaitan dengan konsep pembangunan yang sangat kompleks dan perkembangan yang berbeda di berbagai negara berkembang, karena pengaruh politik, sosial, dan keagamaan. Sebagai contoh perbedaan pertumbuhan ekonomi antara kelompok negara-negara Asia yang cepat dengan pertumbuhan kelompok negara Afrika dan Amerika Latin yang relatif lambat.

Di samping itu dapat diidentifikasi bahwa hubungan antar bangsa diantara negara maju dan berkembang semakin meningkat, sebagai akibat dari kemajuan teknologi di bidang transportasi, komunikasi dan jaringan komputer, dan hal ini berpengaruh terhadap internasionalisasi kejahatan. Yang menarik adalah mulai nampak adanya kaitan erat di bidang kependudukan dalam bentuk kelompok kependudukan di dua kelompok negara-negara di atas. Mulai muncul internasionalisasi pasar dan munculnya perbuatan-

perbuatan terorisme sebagai manifestasi keresahan politik internasional. Disparitas ekonomi dan meningkatnya utang negara berkembang menimbulkan peningkatan kejahatan internasional, khususnya tindak pidana obat bius dan kejahatan-kejahatan lain yang terkait. Dengan demikian kejahatan menjadi lebih internasional dan transnasional. Ada apa yang dinamakan "*shared characteristics*" antara negara maju dan negara berkembang. Sebagai contoh adalah meningkatnya kejahatan-kejahatan kekerasan dan pembunuhan di kota-kota besar negara maju (New York, dsb) lebih besar dibandingkan dengan di kota-kota negara-negara berkembang, yang pada masa lalu telah terjadi sebaliknya. Demikian pula tentang kejahatan obat bius. Jelas ada interdependensi dalam manifestasi bentuk-bentuk kejahatan.²⁰⁾

Bertolak dari keadaan yang demikian itu, telah banyak dilakukan usaha-usaha penanggulangan kejahatan, namun hasilnya belum juga memuaskan. Kenyataan menunjukkan kejahatan masih mengalami peningkatan dalam berbagai bentuknya. Salah satu usaha penanggulangan bentuk kejahatan itu ialah dengan menggunakan hukum pidana, bidang hukum inilah yang dilengkapi dengan sarana pemaksa berupa sanksi, baik yang berupa pidana maupun tindakan.

20) Muladi, **Perkembangan Bentuk-Bentuk Kejahatan Era Globalisasi**, Kerjasama Fakultas Hukum LINDIP - FT. Telkom, Semarang 25 April 1996, halaman 4-6.

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Adapula yang menyebutnya sebagai "*older philosophy of crime control*".²¹⁾ Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan, maka ada yang mempermasalahkan apa perlu kejahatan itu ditanggulangi, di cegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.

Ada sementara pendapat bahwa terhadap pelaku atau para pelanggar hukum pada umumnya tidak perlu dikenakan pidana. Menurut pendapat ini pidana merupakan "peninggalan dari kebiadaban kita masa lalu" (*a vestige of our savage past*) yang seharusnya dihindari. Pendapat ini tampaknya didasarkan pada pandangan bahwa pidana merupakan tindakan perlakuan atau pengenaan penderitaan yang kejam. Memang sejarah hukum pidana menurut M. Cherif Bassiouni, penuh dengan gambaran-gambaran mengenai perlakuan yang oleh ukuran-ukuran sekarang dipandang kejam dan melampaui batas. Dikemukakan selanjutnya bahwa gerakan pembaharuan pidana di Eropa Kontinental dan di Inggris terutama justru merupakan reaksi humanitis terhadap kekejaman pidana. Atas dasar pandangan yang demikian pulalah, kiranya ada pendapat bahwa teori retributif atau teori pembalasan dalam hal pembedaan merupakan

21) H.L. Packer, dalam Muladi dan Barda Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op-cit, halaman 149.

"a relic of barbarism".²²⁾

Pandangan atau alam pemikiran untuk menghapus pidana dan hukum pidana seperti yang dikemukakan di atas menurut Prof. Roeslan Saleh adalah keliru. Beliau mengemukakan tiga alasan yang cukup panjang mengenai masih diperlukannya pidana dan hukum pidana. Adapun intinya adalah sebagai berikut :

- a. perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan ; persoalannya bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
- b. ada usaha-usaha perawatan atau perbaikan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi siterhukum ; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukan itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.
- c. pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Istilah yang digunakan oleh Beliau sendiri ialah "*masih*"

22) Barda Nawawi Arief, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op-Cit, halaman 150.

adanya dasar susila dari hukum pidana".²³⁾

Bertolak dari kenyataan-kenyataan itu, maka ketelitian dalam menggunakan hukum pidana sangat diperlukan, baik ketelitian dalam bidang perundang-undangan, maupun dalam bidang penerapan dan pelaksanaannya, karena keterlibatan hukum pidana terhadap bidang hukum administrasi ini mempunyai kedudukan yang bersifat menunjang penegakan norma-norma yang berada di bidang keimigrasian dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

Fungsionalisasi hukum pidana atau tegasnya sanksi pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian merupakan tuntutan sosial yang wajar, mengingat kepentingan hukum yang dilindungi sangat besar. Meskipun demikian penggunaan hukum pidana di bidang keimigrasian ini harus tetap dilakukan dengan hati-hati dan selektif.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Permasalahan pokok dalam penelitian ini, menyangkut fungsionalisasi hukum pidana dalam

23) Roeslan Saleh, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**, (Bandung: Alumni, 1992), halaman 152-153.

menanggulangi tindak pidana keimigrasian dan kendala-kendala (faktor-faktor penghambat) yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian, maka untuk mendekati pokok permasalahannya digunakan pendekatan yang bersifat yuridis - sosiologis (*Socio - Legal Approach*).

Pendekatan yuridis terutama ditujukan untuk melihat ketentuan-ketentuan mengenai perbuatan-perbuatan yang termasuk tindak pidana keimigrasian, ancaman pidananya dan sanksi-sanksi lain yang ditetapkan juga mengenai proses peradilannya..

Sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk mengungkap secara nyata praktik fungsionalisasi atau penegakan hukum pidana dalam mengatasi tindak pidana keimigrasian dan sekaligus untuk mengetahui kendala-kendala (faktor-faktor penghambat) yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara lengkap ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku

pribadi dan perilaku kelompok, serta untuk menentukan frekuensi suatu gejala, penelitian dilakukan tanpa didahului hipotesis.²⁴⁾

Dalam penelitian ini secara deskriptif akan digambarkan pelaksanaan penegakan/fungsionalisasi hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana imigrasi dan sekaligus mengetahui faktor-faktor penghambat yang timbul sehubungan pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian.

Sedangkan secara analitis akan dilihat seberapa jauh sanksi pidana difungsionalkan untuk memperkuat dan mendukung hukum administratif dalam penanggulangan tindak pidana keimigrasian.

3. Populasi

Yang merupakan populasi dalam penelitian ini adalah aparat Direktorat Jendral Imigrasi DKI Jakarta (Pengawasan dan Penindakan), aparat Kantor Imigrasi se wilayah DKI Jakarta, serta kasus-kasus keimigrasian yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang ada di Pengadilan Negeri se Wilayah DKI Jakarta.

24) Koentjaraningrat, **Metode-Metode Penelitian Masyarakat**, (Jakarta: PT. Gramedia, 1994), halaman 30.

4. Sumber Data

Untuk melengkapi usaha pengumpulan data agar mendapatkan data yang representatif, penulis menggunakan data primer dan data sekunder, melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan.

Data primer yaitu data yang didapat secara langsung dari sumber atau orang-orang yang terlibat dalam penelitian, melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung dari obyek penelitian. "Data ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana terkemuka".²⁵⁾

5. Teknik Sampling

Adapun metode penarikan sampel yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik non purposive sampling atau sampel bertujuan,²⁶⁾ sering

25) Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum**, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), halaman 9.

26) Ronny Hanitijo Soemitro, untuk menentukan sampel berdasarkan tujuan tertentu haruslah dipenuhi persyaratan sebagai berikut : a. harus didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tetapi yang merupakan ciri-ciri utama populasi. b. subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi. c. penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan.

juga disebut judgmental sampling.²⁷⁾

Dalam menentukan sampel, peneliti menggunakan pertimbangannya sendiri dengan bekal pengetahuan dan informasi yang cukup tentang populasi untuk memilih anggota-anggota sampel, dengan demikian penelitian ini bukan hendak meneliti keseluruhan populasi, maka sumber yang diminta untuk memberikan informasi adalah semua pihak yang berwenang untuk memberikannya yaitu para Aparat Kantor Imigrasi se Wilayah DKI Jakarta dan Aparat Direktorat Jendral Imigrasi DKI Jakarta (Pengawasan dan Penindakan)

6. Responden

Responden dalam sampel penelitian ini, yang diambil secara purposive, adalah sebagai berikut :

- a. Para Aparat Kantor Imigrasi se Wilayah DKI Jakarta.

27) Soerjono Soekanto, judgmental sampling atau purposive sampling diterapkan apabila peneliti benar-benar ingin menjamin, bahwa unsur-unsur yang hendak ditelitinya masuk ke dalam sampel yang ditariknya. Untuk itu maka ditetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, di dalam memilih unsur-unsur dari sampel.

- b. Aparat Direktorat Jendral Imigrasi DKI Jakarta
(Pengawasan dan Penindakan).

7. Lokasi Penelitian

Sesuai masalah penelitian yang akan diteliti maka lokasi penelitian ini adalah Wilayah DKI Jakarta.

8. Teknik Pengumpulan Data

1. Studi Kepustakaan dan Studi Dokumen

Data sekunder diperoleh dengan cara melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen, yang berupa : perturan perundang-undangan yang sekarang berlaku di Indonesia sejauh menyangkut keimigrasian. Risalah tentang pembahasan pembentukan Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, putusan perkara keimigrasian di Pengadilan Negeri se Wilayah DKI Jakarta tahun 1992 sampai dengan sekarang, hasil-hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya mengenai keimigrasian yang diperoleh dari buku literatur, majalah ilmiah, seminar dan lain-lain.

2. Studi Lapangan

Studi Lapangan dimaksudkan untuk memperoleh data primer berupa pandangan para Aparat Kantor Imigrasi se Wilayah DKI Jakarta dan Aparat Dirjen Imigrasi (Pengawasan dan penindakan) mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penegakan sanksi pidana terhadap tindak pidana keimigrasian dan pandangan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Dengan menggunakan pedoman wawancara (Interview Guide) yang telah dipersiapkan terlebih dahulu, agar arah wawancara dan informasi yang diberikan responden sesuai dan tidak keluar dari tema pokok yang telah ditetapkan dalam penelitian ini.

9. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis - Sosiologis (Socio Legal approach), dengan spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis, maka data yang diperoleh adalah data dalam bentuk kualitatif dilengkapi dengan data kuantitatif. Data kuantitatif lebih banyak di hasilkan dari penelitian lapangan, akan disajikan dalam bentuk tabel-tabel. Sedangkan data kualitatif yang sifatnya tidak dapat diukur, berwujud putusan pengadilan,

pendapat-pendapat, informasi-informasi sehingga memerlukan penjabaran melalui uraian-uraian. Analisis yang dilakukan terhadap data yang didapat dilakukan sepenuhnya dengan analisis kualitatif.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Penyajian tesis berjudul : "FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN DI WILAYAH DKI JAKARTA", sistematikanya penulis susun sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan terdiri dari enam sub bab yang meliputi : sub bab A. Latar Belakang Penelitian, sub bab B. Perumusan Masalah, sub bab C. Tujuan Penelitian, sub bab D. Kerangka Teori, sub bab E. Metode Penelitian, sub bab F Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II : Tinjauan Pustaka berisi uraian penelaahan kepustakaan meliputi :
sub bab A. tentang Pidana dan Pemidanaan, sub bab B. tentang Aliran-aliran dalam Ilmu Hukum Pidana, sub bab C. tentang Hukum Pidana Administrasi (Administrative Penal Law), sub bab D. tentang Sejarah Perkembangan Politik Keimigrasian, sub bab E. tentang Bentuk-bentuk Tindak Pidana Keimigrasian, sub bab F. tentang Tindakan-tindakan dalam Bidang Keimigrasian dan

sub bab G. tentang Orang Asing di Indonesia.

Bab III : Hasil Penelitian dan Analisis.

Dalam bab ini penulis membahas tentang apa yang didapat dalam penelitian lapangan meliputi bahasan yang terdiri dari empat sub bab pembahasan, sub bab A. tentang Pelaksanaan Pengawasan terhadap Orang Asing yang masuk dan keluar, keberadaan serta kegiatannya di Wilayah Negara Indonesia, sub bab B. Menguraikan Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian, sub bab C. membahas tentang Jenis Tindak Pidana Imigrasi yang Terjadi dalam Praktek selama ini (1993 - 1997) dan sanksi yang sebaiknya digunakan untuk menanggulangi tindak pidana Keimigrasian dan sub bab D. tentang kendala-kendala (faktor penghambat) pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian.

Bab IV : Merupakan Bab Penutup yang berisi :

sub bab A. Kesimpulan dan sub bab B. Saran-saran yang dianggap relevan sesuai dengan kesimpulan yang diperoleh.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pidana dan Pemidanaan

Perkembangan masyarakat sebagai akibat proses modernisasi serta pengaruh globalisasi mendorong setiap orang untuk mengantisipasi segala perkembangan tersebut secara rasional dan proporsional, sehingga diharapkan setiap masalah yang timbul dalam masyarakat dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya. Dalam perkembangan masyarakat dewasa ini setiap proses sosial ekonomi tidak lagi dibiarkan berada pada percaturan kekuatan-kekuatan bebas dalam masyarakat. Pemerintah mencampuri hal ini dengan jalan memeliharanya, mengaturnya bahkan membagi diantara mereka. Hofstee¹⁾ mengatakan bahwa pemerintah mencoba, dengan didukung oleh perencanaan perundang-undangan yang sistematis, membangun kerangka-kerangka untuk kegiatan-kegiatan sosial, ekonomi dan kebudayaan serta dalam kerangka ini kehidupan dari individu dan kelompok dilihat dari tujuan-tujuan tertentu yang dapat berkembang baik, tetapi bersamaan pula dengan itu diarahkan dan diikat dengan ketat.

1) Hofstee, dalam Roeslan Saleh, **Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif**, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 9.

Pemerintah berusaha untuk memperbesar pengaruhnya terhadap masyarakat dengan alat-alat yang ada padanya. Salah satu dari alat-alat tersebut adalah hukum pidana. Dengan jalan menetapkan perbuatan-perbuatan sebagai perbuatan pidana baru, Pemerintah menjadi berwenang melalui penegak-penegak hukum memasuki bidang-bidang baru dan semakin luas pula. Jika kita simak tentang isi dari penentuan-penentuan perbuatan pidana yang baru itu, maka kita dapat melihat bahwa ketentuan-ketentuan itu lebih banyak berisikan suatu kebijaksanaan yang diatur dengan norma-norma hukum pidana. Dengan demikian apabila di telaah tentang suatu sistem hukum pidana, maka diharapkan dalam pembentukan dan pelaksanaan penegakan hukum pidana harus dapat mengantisipasi perkembangan masyarakat tersebut sehingga dapat memenuhi kebutuhan serta dapat memecahkan atau menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat.

Dalam pembahasan sistem penyelenggaraan hukum pidana, maka pidana menempati suatu posisi sentral. Istilah pidana merupakan kata baku yang banyak digunakan baik dalam literatur-literatur, perundang-undangan maupun dalam praktek-praktek peradilan. Istilah pidana sering diartikan sama dengan istilah hukuman. Tetapi Andi Hamzah memisahkan kedua istilah itu. Hukuman adalah suatu pengertian umum, sebagai suatu sanksi yang menderitakan atau nestapa yang sengaja ditimpakan pada seseorang. Sedangkan pidana merupakan suatu pengertian khusus yang

berkaitan dengan hukum pidana "sebagai suatu pengertian khusus, masih juga ada persamaannya dengan pengertian umum, sebagai suatu sanksi atau nestapa yang menderitakan".²⁾

Menurut **Moeljatno**, istilah "hukuman" yang berasal dari kata "*straf*" dan istilah "dihukum" dari perkataan "*wordt gestraft*" merupakan istilah-istilah konvensional. Beliau tidak setuju dengan istilah-istilah itu dan menggunakan istilah yang inkonvensional, yaitu "pidana" untuk menggantikan kata "*straf*" dan "diancam" dengan "pidana" untuk menggantikan kata "*wordt gestraft*", lebih lanjut beliau berpendapat bahwa, kalau "*straf*" diartikan "hukuman", maka "*strafrecht*" seharusnya diartikan "hukum-hukuman". Menurut beliau "dihukum" berarti "diterapi hukum", baik hukum pidana maupun hukum perdata. "Hukuman" adalah hasil atau akibat dari penerapan hukum tadi yang maknanya lebih luas dari pada pidana, sebab mencakup juga keputusan hakim dalam lapangan hukum perdata.³⁾

Demikian pula **Sudarto** menyatakan bahwa "penghukuman" berasal dari kata dasar "hukum", sehingga dapat diartikan sebagai "menetapkan hukum" atau "memutuskan tentang hukumnya" ("*berechten*"). "Menetapkan hukum" untuk suatu

2) Andi Hamzah, **Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi**, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986), hal. 1.

3) Moeljatno, **Membangun Hukum Pidana**, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hal. 40.

peristiwa tidak hanya menyangkut bidang hukum pidana saja, akan tetapi juga hukum perdata. Selanjutnya dikemukakan oleh beliau bahwa istilah "penghukuman" dapat disempitkan artinya, yakni penghukuman dalam perkara pidana, yang kerap kali sinonim dengan "pemidanaan" atau "pemberian/penjatuhan pidana" oleh Hakim. "Penghukuman" dalam arti yang demikian menurut Sudarto mempunyai makna sama dengan "sentece" atau "veroordeling", misalnya dalam pengertian "sentence conditionally" atau "voorwaardelijk veroordeeld" yang sama artinya dengan "dihukum bersyarat" atau "dipidana bersyarat". Akhirnya dikemukakan bahwa istilah "hukuman" kadang-kadang digunakan untuk pengganti perkataan "straf", namun menurut beliau istilah "pidana" lebih baik daripada "hukuman".⁴⁾

Sedangkan menurut Wirjono Prodjodikoro⁵⁾, kata "pidana" berarti hal yang "dipidanakan", yaitu yang oleh instansi yang berkuasa dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak enak dirasakannya dan juga hal yang tidak sehari-hari dilimpahkan. Tentunya ada alasan untuk melimpahkan pidana ini, dan alasan ini selayaknya ada hubungan dengan suatu keadaan, yang di dalamnya seorang oknum yang bersangkutan bertindak kurang baik. Maka unsur "hukuman" sebagai suatu pembalasan tersirat dalam kata

4) Sudarto, dalam Muladi dan Barda NA., **Teori-teori dan Kebijakan Pidana**, (Bandung: Alumni, 1972), hal. 1 - 2.

5) Wirjono Prodjodikoro, **Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia**, (Bandung: PT. Eresco, 1989), hal. 1.

"pidana". Tetapi kata "hukuman" sebagai istilah tidak dapat menggantikan kata "pidana", sebab ada istilah "hukum pidana" disamping "hukum perdata".

Oleh karena "pidana" merupakan istilah yang lebih khusus, maka perlu ada pembatasan pengertian atau makna sentral yang dapat menunjukkan ciri-ciri atau sifat-sifatnya yang khas. Untuk memperoleh gambaran yang jelas, maka berikut ini akan dikemukakan beberapa pendapat atau definisi dari para sarjana tentang pidana. Menurut **Sudarto**⁶⁾, yang dimaksud dengan pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. **Roeslan Saleh**⁷⁾ menyatakan bahwa pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu. **Bambang Poernomo**⁸⁾ menyatakan bahwa pidana adalah suatu reaksi atas delik (*punishment*) dan berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan oleh negara atau lembaga negara terhadap pembuat delik. Nestapa hanya merupakan suatu tujuan yang terdekat saja, bukanlah suatu tujuan terakhir yang dicita-citakan sesuai dengan upaya pembinaan

6) Sudarto, **Hukum Pidana I**, (Semarang: Fak. Hukum UNDIP, 1987/1988), hal. 9.

7) Roeslan Saleh, **Stelsel Pidana Indonesia**, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hal. 5.

8) Bambang Poernomo, **Hukum Pidana**, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 69.

(*treatment*). Satauchid Kartanegara⁹⁾ merumuskan bahwa hukum pidana adalah sejumlah peraturan-peraturan yang merupakan bagian dari hukum positif yang mengandung larangan-larangan dan keharusan-keharusan yang ditentukan oleh negara atau kekuasaan lain yang berwenang untuk menentukan peraturan-peraturan pidana, larangan atau keharusan mana disertai ancaman pidana, dan apabila hal ini dilanggar timbullah hak dari negara untuk melakukan tuntutan, menjalankan pidana dan melaksanakan pidana. Ted Honderich¹⁰⁾ menyatakan bahwa pidana adalah suatu pengenaan pidana yang dijatuhkan oleh penguasa (berupa kerugian atau penderitaan) kepada pelaku tindak pidana. Rupert Cross¹¹⁾ menganggap bahwa pidana berarti pengenaan penderitaan oleh negara kepada seseorang yang telah dipidana karena suatu kejahatan. Menurut Van Bemmelen¹²⁾ bahwa suatu pidana selalu terdiri atas penambahan penderitaan dengan sengaja, yang untuk selebihnya dilarang terhadap orang lain. Bongger¹³⁾ mengatakan pidana adalah

9) Satauchid Kartanegara, dalam Kanter dan Sianturi, **Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya**, (Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 1982), hal. 15.

10) Ted Honderich, dalam Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**, (Bandung: Alumni, 1992), hal. 21.

11) Rupert Cross, dalam Muladi, **Ibid**, hal. 22.

12) Van Bemmelen, **Hukum Pidana I**, terjemahan Hasnan, (Bandung: Bina Cipta, 1984), hal. 17.

13) Bongger, dalam Andi Hamzah dan Siti rahayu, **Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana Di Indonesia**, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1983), hal. 24.

mengenakan suatu penderitaan, karena orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat. **Simons**¹⁴⁾ memberikan definisi bahwa hukum pidana adalah kesemuanya perintah-perintah dan larangan-larangan yang diadakan oleh negara dan yang diancam dengan suatu nestapa (pidana) barang siapa yang tidak mentaatinya, kesemuanya aturan-aturan yang menentukan syarat-syarat bagi akibat hukum itu dan kesemuanya aturan-aturan untuk mengadakan (menjatuhi) dan menjalankan pidana tersebut. **Utrecht**¹⁵⁾ berkesimpulan bahwa hukum pidana adalah hukum sanksi istimewa. Dengan cara yang lain **H.L.A. Hart**¹⁶⁾ menyatakan bahwa pidana harus :

- a. mengandung penderitaan atau konsekuensi-konsekuensi lain yang tidak menyenangkan;
- b. dikenakan pada seseorang yang benar-benar atau disangka benar melakukan tindak pidana;
- c. dikenakan berhubung suatu tindak pidana yang melanggar ketentuan hukum;
- d. dilakukan dengan sengaja oleh orang selain pelaku tindak pidana;
- e. dijatuhkan dan dilaksanakan oleh penguasa sesuai dengan ketentuan suatu sistem hukum yang dilanggar oleh

14) Simons, dalam Moeljatno, **Asas-asas Hukum Pidana**, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hal. 7.

15) Utrecht, **Hukum Pidana I**, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986), hal. 57.

16) H.L.A. Hart, dalam Muladi, **Loc-cit**, hal. 22.

tindak pidana tersebut.

Sejalan dengan cara perumusan yang dikemukakan di atas, Alf Ross¹⁷⁾ menyatakan, bahwa pidana adalah reaksi sosial yang :

- a. terjadi berhubung dengan adanya pelanggaran terhadap suatu aturan hukum;
- b. dijatuhkan dan dilaksanakan oleh orang-orang yang berkuasa sehubungan dengan tertib hukum yang dilanggar;
- c. mengandung penderitaan atau paling tidak konsekuensi-konsekuensi lain yang tidak menyenangkan dan
- d. menyatakan pencelaan terhadap si pelanggar.

Sedangkan menurut Herbert L. Packer¹⁸⁾ pidana memiliki lima karakteristik, yaitu :

1. it must involve pain or other consequences normally considered unpleasant;
2. it must be for an offense against legal rules;
3. it must be imposed on an actual or supposed offender for his offense;
4. it must be intentionally administered by an authority constituted by a legal system against which the offense is committed.

Berdasarkan beberapa pengertian dan ruang lingkup

17) Alf Ross, dalam Muladi, *Ibid*, hal. 22.

18) Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction*, (California: Stanford University Press, 1988), p. 21.

pidana tersebut, **Muladi**¹⁹⁾ berkesimpulan bahwa, pidana selalu mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a. pada hakekatnya merupakan suatu penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- b. diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);
- c. dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

Bertumpu pada uraian-uraian tersebut di atas terlihat bahwa hukum pidana, selain mengandung unsur-unsur atau ciri-ciri juga memiliki karakteristik-karakteristik tertentu yang membedakan dengan bidang hukum lainnya. Dalam kaitan ini **Sudarto**²⁰⁾ berpendapat :

" Yang membedakan hukum pidana dari bidang hukum lainnya ialah sanksi berupa pidana yang diancamkan kepada pelanggaran normanya. Sanksi dalam hukum pidana ini adalah sanksi yang negatif, oleh karena itu dikatakan bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi yang negatif"

Pidana sebagai sanksi yang negatif, memberikan konsekuensi logis bagi siapapun yang dikenai sanksi yang negatif ini, sudah barang tentu akan merasakan suatu sebagai "penderitaan". Penderitaan yang diberikan melalui sanksi pidana (sanksi negatif), bukan sebagai pemberian penderitaan tanpa alasan, akan tetapi sebagai sarana untuk

19) Muladi, *Op-cit*, hal. 23.

20) Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 30.

melindungi kepentingan individu atau masyarakat. Dua sisi yang dilematis inilah yang sebetulnya menempatkan hukum pidana mempunyai ciri khas tersendiri, mengingat di satu sisi pidana diadakan untuk melindungi kepentingan seseorang (individu)/masyarakat, di sisi lain justru menyerang kepentingan orang lain dengan sanksi berupa penderitaan.

Meskipun banyak sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakekatnya merupakan pengenaan penderitaan atau nestapa terhadap orang yang melakukan tindak pidana. akan tetapi tidak semua sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakekatnya adalah suatu penderitaan atau nestapa. Menurut **Hulsman**²¹⁾, hakekat pidana adalah "menyerukan untuk tertib" (*tot de orde roepen*); pidana pada hakekatnya mempunyai dua tujuan utama yakni untuk mempengaruhi tingkah laku (*gedragsbeinvloeding*) dan penyelesaian konflik (*conflictoplossing*). Penyelesaian konflik ini dapat terdiri dari perbaikan kerugian yang dialami atau perbaikan hubungan baik yang dirusak atau pengembalian kepercayaan antar sesama manusia.

Binsbergen²²⁾ berpendapat bahwa ciri hakiki dari pidana adalah "suatu pernyataan atau penunjukkan salah oleh penguasa sehubungan dengan suatu tindak pidana" (*een*

21) Hulsman, dalam Muladi dan Barda NA., *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), Hal.9

22) Binsbergen, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hal. 9

terechtwijzing door de overheid gegeven terzake van een strafbaar feit). Dasar pembenaran dari pernyataan tersebut menurut beliau adalah tingkah laku si pembuat itu "tak dapat diterima baik untuk mempertahankan lingkungan masyarakat maupun untuk menyelamatkan pembuat sendiri" (*onduidbaar is, zowel om het behoud van de gemeenschap, als om het behoud van de dader zelf*).

Hoefnagels²³⁾ misalnya, ia tidak setuju dengan pandangan bahwa, pidana merupakan suatu pencelaan (*censure*) atau suatu penjeratan (*discouragement*) atau merupakan suatu penderitaan (*suffering*). Pendapat demikian bertolak pada pengertian yang luas, bahwa sanksi hukum pidana adalah semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang telah ditentukan oleh undang-undang, sejak penahanan dan pengusutan terdakwa oleh polisi sampai vonis dijatuhkan. Jadi Hoefnagels melihatnya secara empiris bahwa pidana merupakan suatu proses waktu. Keseluruhan proses pidana itu sendiri (sejak penahanan, pemeriksaan sampai vonis dijatuhkan) merupakan suatu proses pidana.

Dilihat secara empiris pidana memang dapat merupakan penderitaan, tetapi hal itu tidak merupakan suatu keharusan/kebutuhan. Ada pidana tanpa penderitaan. Terlebih harus dibedakan antara:

- a. Penderitaan yang sengaja dituju oleh si pemberi pidana;
- b. Penderitaan yang oleh si pemberi pidana dipertimbangkan

23) Hoefnagels, dalam Nuladi dan Barda NA., *Ibid*, hal. 9 - 10.

tidak dapat dihindari (effek sampingan yang sudah diketahui); dan

c. Penderitaan yang tidak sengaja dituju (effek sampingan yang tidak diketahui).

Selanjutnya Hoefnagels menekankan bahwa, pemberian sanksi merupakan suatu proses pembangkitan semangat (*encouragement*) dan pencelaan (*censure*) untuk tujuan agar seseorang berorientasi atau menyesuaikan diri dengan suatu norma atau undang-undang yang berlaku.

Leo Polak seorang filosof Belanda dalam bukunya yang berjudul "De zin der vergelding" (makna dari pembalasan) mengemukakan bahwa " Hukum pidana adalah bagian dari hukum yang paling celaka, sebab ia (hukum pidana) sampai sekarang tidak tahu mengapa ia itu hukum, dan dengan sia-sia membuktikan ia itu hukum ".²⁴⁾

Sekalipun Leo Polak meragukan eksistensi hukum pidana sebagai hukum, ia pun tidak bisa mengelak bahwa bagaimanapun hukum pidana tidak mungkin ditiadakan. Hal demikian terlihat dari pendapat Leo Polak yang mengemukakan bahwa hal yang sepintas lalu kelihatannya sebagai tidak baik itu, justru adalah alat untuk mencapai keadilan yang ditemukan dalam setiap masa di semua tempat. Di mana manusia bersama-sama hidup dalam satu tingkat kebudayaan, ternyata bahwa hukum pidana ini tidak dapat

24) Leo Polak, dalam Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, (Bandung: Alumni, 1983), hal. 31.

ditiadakan. Mereka hidup bersama-sama dengan harus didampingi oleh hukum pidana itu. 25)

Jadi jika disatu pihak hukum pidana dan peradilan pidana dikatakan masih diragukan kegunaannya, sedangkan di lain pihak hukum pidana tidak dapat ditiadakan atau dihapuskan, ataupun diganti dengan yang lain, yang dapat membantu kita keluar dari kesulitan, maka tidak ada lain yang dapat dilakukan selain daripada masih tetap berpegang pada hukum yang mengandung banyak keragu-raguan ini. Karena kenyataan-kenyataan inilah para cendekiawan hukum pidana lalu menghimbau agar dalam menggunakan hukum pidana kita harus bersikap menahan diri di samping teliti sekali. Menahan diri dan teliti, baik dalam bidang perundang-undangan, maupun dalam bidang penerapan pidana dan pelaksanaannya. Telah berkali-kali dikatakan bahwa hukum pidana memotong daging sendiri. Dan lebih keras lagi daripada masa-masa lalu, kini ada keyakinan, bahwa hukum pidana justru dapat mengganggu, sehingga sebaiknya digunakan hanya bilamana dia benar-benar tidak dapat dielakkan lagi²⁶⁾.

Pada hakekatnya hukum pidana dan kegunaannya bermaksud agar masyarakat dan setiap orang anggota masyarakat dapat dilindungi hukum untuk mencapai jalan

25) Leo Polak, dalam Roeslan Saleh, **Suatu Reorientasi Dalam Hukum Pidana**, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 29.

26) Roeslan Saleh, **Segi Lain Hukum Pidana**, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal. 16

hidup yang sejahtera lahir dan batin. Sehubungan dengan perlindungan hukum pidana bagi masyarakat dan anggotanya itu perlu diingatkan tentang perkembangan pandangan hukum yang baru karena sejak lama dipikirkan bahwa pada fungsi primer hukum pidana itu untuk menanggulangi kejahatan dan fungsi subsidier hukum pidana itu hendaknya mengingat sifat negatifnya sanksi pidana agar baru diterapkan apabila upaya lain sudah tidak memadai lagi. Hukum pidana hanyalah salah satu sarana/upaya penanggulangan kejahatan dalam masyarakat²⁷⁾.

Dalam kenyataannya keberadaan hukum pidana tidak pernah sirna dari muka bumi ini dan tidak ada satu negarapun dalam memerangi kejahatan tidak menggunakan hukum pidana, walaupun hukum pidana berada di tengah-tengah gencarnya kritik terhadapnya, baik dari kelompok yang bersifat ekstrim seperti kaum abolisionis, yang secara nyata menolak konsepsi pidana, hingga pandangan dari kaum reformis yang memandang penyelesaian kejahatan melalui sarana penal tidak mengatasi kriminalitas. Pidana masih merupakan sarana terbaik untuk menekan perkembangan kejahatan dan menjaga keutuhan hubungan sosial masyarakat.

B. Aliran-Aliran Dalam Ilmu Hukum Pidana

Aliran-aliran dalam hukum pidana ini bukan merupakan

27) Bambang Poernomo, Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hal 158

dasar hukum atau pembenaran dari pidana, akan tetapi berusaha untuk memperoleh suatu sistem hukum yang praktis dan bermanfaat sesuai dengan perkembangan masyarakat. Secara garis besar, aliran-aliran ini dapat dibagi dalam :

1. Aliran Klasik
2. Aliran Modern
3. Aliran Neo Klasik
4. Aliran atau Gerakan Perlindungan Masyarakat.

1. Aliran Klasik

Aliran ini merupakan reaksi terhadap ancien regime arbitrair pada abad ke 18 di Perancis yang banyak menimbulkan ketidak-pastian hukum, ketidak-samaan dalam hukum dan ketidak-adilan. Pada masa zaman "ancien regime" tersebut, hukum pidana dikuasai oleh paham absolutisme, oleh penguasa dirumuskan secara politis dan tidak tegas sehingga dari dalam peraturan itu banyak kemungkinan dilaksanakan secara sewenang-wenang. Pemeriksaan perkara dilakukan secara tertutup seringkali memeras pengakuan untuk menuruti kemauan si pemeriksa. Secara sadar atau tidak sadar hukum pidana disusun untuk memperkuat kekuasaan yang cenderung sewenang-wenang menjadi syah menurut

hukum sebagai dalih. 28)

Aliran ini terutama menghendaki hukum pidana yang tersusun secara sistematis dan menitik beratkan kepada kepastian hukum. Tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi individu dari kekuasaan penguasa atau negara. Sedangkan tujuan pidana menurut aliran ini adalah memperjuangkan hukum pidana yang lebih adil, obyektif dengan penjatuhan pidana yang lebih menghormati individu. 29)

Dengan pandangannya yang indeterministik tentang kebebasan kehendak manusia aliran ini menitik beratkan kepada perbuatan dan tidak kepada orang yang melakukan tindak pidana. Hukum pidana yang dikehendaki adalah hukum pidana perbuatan (*daadstrafrecht*). Perumusan undang-undang dan perbuatan yang melawan hukum merupakan titik sentral yang menjadi perhatian hukum pidana. Perbuatan di sini diartikan secara abstrak dan dilihat secara yuridis belaka terlepas dari orang yang melakukannya. Jadi aliran ini ingin mengobyektifkan hukum pidana dari sifat-sifat pribadi si pelaku.

Dalam hal pidana dan pemidanaan aliran ini pada awal timbulnya sangat membatasi kebebasan hakim untuk

28) Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hal. 7

29) Miniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hal. 14

menetapkan jenis pidana dan ukuran pembedaan. Dikenallah pada waktu itu sistem "the definite sentence" yang sangat kaku (*rigid*), seperti terlihat di dalam Code Perancis 1791.

Peranan hakim dalam menentukan kesalahan seseorang sangat dikurangi. Pidana yang ditetapkan oleh UU tidak mengenal sistem peringanan atau pemberatan yang berhubungan dengan faktor usia, keadaan jiwa si pelaku, kejahatan-kejahatan yang dilakukannya terdahulu maupun keadaan-keadaan khusus dari perbuatan/kejahatan yang dilakukan.

Jadi Code Perancis 1791 ini tidak memperbolehkan individualisasi dalam penerapan pidana. Sebagai reaksi terhadap kebijaksanaan pembedaan yang tak terkendali pada masa sebelum revolusi Perancis, maka Code Perancis 1791 itu berusaha mengatasinya melalui sistem penerapan pidana secara mekanis.

Dalam perkembangan selanjutnya sistem yang kaku ini ditinggalkan karena pengaruh aliran modern, dan timbullah apa yang dikenal dengan aliran Neo-klasik.

Aliran ini menitik-beratkan pada pengimbangan dari kesalahan si pembuat.

Hal ini terlihat pada Code Penal Perancis tahun 1810 yang kembali memberikan kekuasaan kepada hakim dalam pembedaan dengan mengizinkan para Hakim menetapkan pidana penjara antara minimum dan maksimum yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sistem ini dikenal dengan sebutan " *the indefinite sentence* ".

Aliran klasik ini berpijak pada tiga tiang :

- a. azas legalitas, yang menyatakan bahwa tiada pidana tanpa undang-undang, tiada tindak pidana tanpa undang-undang dan tiada penuntutan tanpa undang-undang;
- b. azas kesalahan, yang berisi bahwa orang hanya dapat dipidana untuk tindak pidana yang dilakukannya dengan sengaja atau karena kealpaan;
- c. azas pengimbangan (pembalasan) yang sekuler, yang berisi bahwa pidana secara konkrit tidak dikenakan dengan maksud untuk mencapai sesuatu hasil yang bermanfaat, melainkan setimpal dengan berat ringannya perbuatan yang dilakukan.

Peletak dasarnya adalah **Cesare Beccaria**³⁰⁾ yang menulis tentang "*Dei delitti e delle pene*" (1764). Didalam tulisan itu menuntut agar hukum pidana harus diatur dengan undang-undang, yang harus tertulis, maka karangan itu sangat berpengaruh sehingga timbullah aliran masyarakat yang menuntut agar hukum pidana itu diadakan dengan tertulis.

30) Cesare Beccaria, dalam Bambang Poernomo, **Asas-asas Hukum Pidana**, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1992), hal 24

2. Aliran Modern.

Aliran modern ini timbul pada akhir abad 19 dan yang menjadi pusat perhatiannya adalah si pembuat. Aliran modern ini juga dinamakan aliran positif karena dalam mencari sebab kejahatan menggunakan metode ilmu alam dan bermaksud untuk langsung mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh dia masih dapat diperbaiki. Aliran modern ini dipelopori oleh Lombroso, Ferri dan Raffaele Garofalo. Lombroso dalam karyanya "*L' Uomo delinquente*" menyimpulkan bahwa penjahat adalah manusia yang dilahirkan sebagai penjahat yang karena keturunan tetap tinggal pada tingkat manusia primitif. "*Menurut pemeriksaan yang dilakukan sesudah itu, 2/5 dari para penjahat adalah penjahat karena keturunan, sedangkan yang 3/5 lagi, faktor lingkunganlah yang memainkan peranan di samping telah ditentukan secara biologis*". 31)

Lombroso percaya bahwa setiap manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda, sehingga merupakan kebobohan untuk menerapkan pidana yang sama bagi tiap orang yang melakukan kejahatan. Lombroso adalah penganjur pertama apa yang dinamakan pidana yang tidak ditetapkan secara pasti oleh pengadilan. Lombroso juga tidak setuju

31) Van Bemmelen, *Hukum Pidana I*, terjemahan Hasnan, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hal. 11

pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, karena hanya akan memperkenalkan penjahat yang satu dengan yang lain dan tidak memberikan kesempatan guna rehabilitasi. Ia menyetujui pidana yang ditangguhkan atau sistem "*probation*". Pidana mati baginya merupakan seleksi terakhir bilamana dengan penjara pembuangan dan kerja keras penjahat tetap mengulangi kejahatannya yang mengancam masyarakat. Ia juga menyatakan bahwa korban kejahatan harus diberi kompensasi atas kerugian yang diakibatkan oleh penjahat dan ia memberi tekanan yang besar pada pencegahan kejahatan. Enrico Ferry adalah tokoh kedua dari aliran modern. Dia penganut dari aliran determinisme. Madzab determinisme merupakan bagian yang terpenting dari aliran modern. Pada tahun 1880, ia memberikan kuliah tentang horison baru di dalam hukum pidana dan hukum acara pidana. Kuliah ini kemudian menjadi dasar bukunya yang terkenal yaitu "*Criminal Sociology*". Dia menyatakan bahwa seseorang dapat memiliki kecenderungan bawaan menuju kejahatan, bilamana ia hidup di lingkungan yang baik ia akan hidup terus sampai akhir hayatnya tanpa melanggar pidana atau pun hukum moral. Ia juga menolak doktrin indeterminisme dari aliran klasik sebab psikologi telah membuktikan bahwa perilaku seseorang bukan merupakan hasil interaksi antara personalitas dan lingkungan seseorang. Bukan pelaku tindak pidana yang menghendaki perbuatan pidana, tetapi situasilah yang

mendorongnya demikian. Situasi dalam hal ini mencakup situasi personal, fisik dan moral, sedangkan lingkungan hidup tersebut di atas menjadikan pelaku tindak pidana sebagai mata rantai sebab akibat, eksternal dan internal yang menentukan dia sebagai penjahat. Ferry percaya bahwa kejahatan terutama dihasilkan oleh tipe masyarakat dari mana kejahatan tersebut datang "Ia mengemukakan dalil yang disebut hukum kejenuhan penjahat (*Law of Criminal Saturation*)"³²⁾.

Berkenaan dengan dalil tersebut, nampak Ferry ingin mengemukakan bahwa untuk mencapai akar-akar kriminalitas peranan hygiene sosial sangat besar. Hal ini mengharuskan pembuat undang-undang untuk selalu memperhitungkan faktor-faktor ekonomi, moral, administrasi dan politik di dalam tugasnya sehari-hari. Kejahatan dalam hal ini hanya di masyarakat. Tokoh selanjutnya dari aliran modern adalah Raffaele Garofalo, seorang guru besar hukum pidana dari Italia. Karyanya yang utama adalah berjudul: "*Criminology*" yang diterbitkan di Italia 1885. Kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan Perancis tahun 1914. Garofalo menolak aliran klasik termasuk apa yang dinamakan definisi hukum dari kejahatan, kepercayaan bahwa pidana harus cocok dengan kejahatan, dan doktrin kebebasan

32) Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Op-Cit, hal. 36

kehendak. Dalam hal ini ia menekankan pentingnya studi ilmiah dengan riset empiris dalam mempelajari kejahatan. " Untuk menerangkan mengapa orang-orang berbuat jahat ia mengusulkan konsep kejahatan natural"³³⁾. Bahwa *Natural Crime* merupakan pengertian yang paling jelas untuk menggambarkan perbuatan-perbuatan yang oleh masyarakat beradab diakui sebagai kejahatan dan ditindas melalui sarana berupa pidana. Jadi "*Natural Crime*" ini menggambarkan perbuatan-perbuatan yang oleh masyarakat beradab diakui sebagai kejahatan, dan pidana merupakan alat untuk menindasnya. Usaha pelopor-pelopor aliran modern tersebut kemudian dilanjutkan oleh Von Liszt, A. Prins dan Van Hamel yang pada tahun 1888 mendirikan *Union Internationale de Droit Penal* atau *Internationale Kriminalistische Vereiniging* disingkat IKV atau *Internationale Association For Criminology*. Pemikiran yang menjadi landasan kegiatan IKV adalah sebagai berikut :

1. Fungsi hukum pidana yang utama adalah memerangi kejahatan sebagai suatu gejala masyarakat.
2. Ilmu Hukum Pidana dan perundang-undangan hukum pidana harus memperhatikan hasil penelitian studi antropologi dan sosiologi.
3. Pidana merupakan salah satu alat yang paling ampuh yang dimiliki negara untuk memerangi kejahatan.

33) *Ibid*, hal. 35

Namun demikian pidana itu bukan satu-satunya alat sehingga tidak boleh digunakan dalam kombinasi dengan upaya preventif.

Keinginan pendiri IKV tersebut untuk menghukum para penjahat profesi dan penjahat karena kebiasaan baik dengan pidana penjara yang lama atau dengan tindakan penahanan, tidak pernah terwujud di negeri Belanda. Keinginan lain dari IKV yang memang terwujud di beberapa negara Eropah Barat dan juga di negeri Belanda adalah pidana bersyarat, hukum anak-anak khusus, dikurangnya hukuman terhadap pidana penjara. IKV juga memberikan dorongan kepada negara-negara untuk bertukar pikiran dalam masalah pembedanaan.

Setelah perang Dunia I IKV tidak dilanjutkan dan kemudian terbentuk tiga Perkumpulan Internasional Yakni:

1. *de Association Internationale de droit penal* (1924).
Dengan bertitik tolak pada perbandingan hukum perhimpunan ini menangani masalah-masalah hukum pidana.
2. *de Societe Internationale de Criminologie* (1937)
terutama mempersoalkan kriminologi khususnya *recidive* dan *recidivisme*.
3. *de Societe Internationale de Defense Sociale* (1948)
perhimpunan ini bertitik tolak pada perlindungan masyarakat terhadap penjahat, menangani masalah-masalah pidana maupun soal kriminologi dan juga perlindungan individu terhadap negara yang berkuasa.

Ketiga organisasi ini menyelenggarakan kongres mereka dalam waktu-waktu tertentu jauh sebelum IKV didirikan. Sudah sejak tahun 1872 telah diselenggarakan kongres-kongres Internasional mengenai masalah-masalah penitentier. Kongres ini mempunyai sifat semi resmi pemerintah, karena inisiatif untuk mengadakan kongres tersebut diambil oleh pihak swasta dan oleh pemerintah-pemerintah serta atas nama masing-masing pemerintah membiayai panitia yang mengorganisasikan kongres-kongres tersebut yaitu: *de Comission Internationale Penal et Penitentiare* (CIPP).

Dari uraian-uraian tersebut di atas ternyata bahwa aliran modern tersebut bertitik tolak pada pandangan determinisme untuk menggantikan "doktrin kebebasan kehendak". Karena manusia dipandang tidak mempunyai kebebasan kehendak tapi dipengaruhi oleh watak dan lingkungannya, maka ia tidak dapat dipersalahkan atau dipertanggungjawabkan dan dipidana. Bentuk pertanggung jawaban terhadap si pembuat lebih bersifat tindakan perlindungan masyarakat. Kalau tetap digunakan pidana maka menurut aliran ini pidana harus tetap diorientasikan pada sifat-sifat si pembuat. Jadi aliran ini menghendaki adanya individualisasi pidana.

3. Aliran Neo Klasik

Di samping aliran klasik, aliran modern dan aliran perlindungan masyarakat, perlu pula diuraikan di sini suatu aliran yang berasal dari aliran klasik yang dinamakan aliran neo-klasik (*Neoclassical School*) yang berkembang pada abad ke 19. Aliran ini mempunyai basis yang sama dengan aliran klasik yakni kepercayaan kepada kebebasan kehendak manusia. Penganut aliran neo-klasik ini beranggapan bahwa pidana yang dihasilkan oleh aliran klasik terlalu berat dan merusak semangat kemanusiaan yang berkembang pada saat itu. Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini *The French Penal Code 1791* yang sangat keras, yang kemudian diperbaiki pada tahun 1810. Perbaikan ini didasarkan atas beberapa kebijaksanaan peradilan, dengan merumuskan pidana minimum dan maksimum dan mengakui apa yang dinamakan asas-asas tentang keadaan yang meringankan (*principle of extenuating circumstances*). Perbaikan lebih lanjut terjadi pada tahun 1819, yang memungkinkan lebih banyak kebijaksanaan peradilan berdasarkan keadaan-keadaan obyektif.

Aliran neo-klasik ini mulai mempertimbangkan kebutuhan adanya pembinaan individual dari pelaku tindak pidana. Para penganut aliran ini - kebanyakan sarjana Inggris - menyatakan bahwa konsep keadilan sosial berdasarkan hukum tidak realistis, dan bahkan

tidak adil. Di dalam lembaga-lembaga, menutup orang dalam sel dikemukakan sebagai pidana yang terbaik. Dalam sel lah dia harus menjadi insyaf dan bertobat, menjadi menyesal dan memperbaiki budinya. Pada mulanya dipandang ada suatu optimisme sekitar kekuatan diri terhukum sendiri untuk dapat memperbaiki dirinya. Orang membiarkan hal memperbaiki diri itu kepada diri sendiri. Untuk sekedarnya dan membesarkan hatinya guna "*memperbaiki budinya*". Pengunjung-pengunjung dan juga pegawai-pegawai lembaga kepenjaraan berhadapan dengan terhukum secara individuil. Dari sini kemudian berkembanglah suatu sikap yang modern terhadap penjahat. Mereka menunjukkan perhatian terhadap pemeliharaan mereka ini, bahkan hormat terhadap mereka, dan justru menjaga agar mereka tidak dimasuki secara kasar oleh Pemerintah. Mereka ini lalu dipandang sebagai warganegara biasa, yang bersifat normal, yang pada umumnya karena takut terhadap pidana yang diancamkan lalu tercegahlah dari kejahatan-kejahatan. Perhatian mereka terhadap diri penjahat itu semakin bertambah-tambah³⁴⁾.

Salah satu hasil yang sangat penting dari aliran neo-klasik adalah masuknya kesaksian ahli di pengadilan, untuk membantu jury dalam mempertimbangkan

34) Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1988), hal. 100

derajat pertanggung jawaban seseorang pelaku tindak pidana. Untuk pertama kali ahli ilmu-ilmu sosial dan ilmu-ilmu alam diijinkan tampil di pengadilan, sekalipun putusan terakhir tetap di tangan jury atau hakim, bilamana perkara tersebut diadili tanpa jury.

Yang menarik dalam hal ini adalah apa yang diungkapkan oleh Taylor³⁵⁾, yang menyatakan bahwa model neo-klasik ini dengan beberapa modifikasi merupakan model yang berlaku pada peradilan pidana di negeri-negeri Barat.

Secara garis besar perbedaan antara Aliran Klasik dan Aliran Modern didasarkan atas karakteristik masing-masing, yang erat sekali hubungannya dengan keadaan pada zaman pertumbuhan aliran-aliran tersebut.

Aliran klasik yang tumbuh pada abad ke 18 sebagai reaksi atas pemerintahan yang absolut pada waktu itu dan mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. Definisi hukum dari kejahatan.
2. Pidana harus sesuai dengan kejahatannya
3. Doktrin kebebasan kehendak
4. Pidana mati untuk beberapa tindak pidana
5. Tidak ada riset empiris
6. Pidana yang ditentukan secara pasti.

35) Taylor, dalam Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**, Op-Cit, hal. 42

Aliran modern timbul pada abad ke 19 dan disebut sebagai aliran positif karena dalam mencari sebab kejahatan menggunakan metode ilmu alam dan bermaksud untuk langsung mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh masih dapat diperbaiki. Ciri-ciri aliran modern adalah sebagai berikut :

1. Menolak definisi hukum dari kejahatan.
2. Pidana harus sesuai dengan pelaku tindak pidana.
3. Doktrin determinisme.
4. Penghapusan pidana mati.
5. Riset empiris.
6. Pidana yang tidak ditentukan secara pasti.

Selanjutnya ciri-ciri dari Aliran Neo-Klasik adalah sebagai berikut :

1. Modifikasi dari doktrin kebebasan kehendak, yang dapat dipengaruhi oleh patologi, ketidakmampuan, penyakit jiwa, dan keadaan-keadaan lain.
2. Diterima berlakunya keadaan-keadaan yang meringankan.
3. Modifikasi dari doktrin pertanggungjawaban untuk mengadakan peringanan pembedaan, dengan kemungkinan adanya pertanggungjawaban sebagian di dalam kasus-kasus tertentu seperti penyakit jiwa, usia dan keadaan-keadaan lain yang dapat mempengaruhi pengetahuan dan kehendak seseorang pada saat terjadinya kejahatan.

4. Masuknya kesaksian ahli di dalam acara peradilan guna menentukan derajat pertanggungjawaban. 36)

4. Aliran atau Gerakan Perlindungan Masyarakat (Social defence)

Sesudah aliran modern, berkembang suatu aliran yang disebut aliran atau gerakan perlindungan masyarakat. Tokoh terkenal dari gerakan "social defense" ini ialah Filippo Gramatica yang pada tahun 1945 mendirikan "Pusat Studi Perlindungan Masyarakat" (*The study - centre of social defence*) di Genua, yang menyelenggarakan Konggres Internasional pertamanya mengenai Social Defense atau Perlindungan Masyarakat di San Remo. Pada tahun 1948 gerakan ini mendapat pengakuan Internasional dengan ditandai terbentuknya *The institution of Social Defense Section of the United Nation* yang bertujuan " Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan para pelaku ". Kemudian pada tahun 1949 di Liege diadakan Konggres Internasional Kedua mengenai Social defence (perlindungan sosial) yang mendapat perhatian luas dan pada akhirnya konggres sepakat untuk mendirikan "The International Society of Social Defence" (Masyarakat Internasional mengenai

36) Muladi, *Ibid*, hal. 42 - 43

Perlindungan Sosial). Dengan berakhirnya kongres kedua ini pandangan aliran atau gerakan perlindungan masyarakat terbagi menjadi 2 :

1. pandangan/konsepsi radikal.
2. pandangan/konsepsi moderat.

Filippo Gramatica³⁷⁾ memelopori serta mempertahankan konsepsi radikal, yang sejak sebelum Perang Dunia II telah mengemukakan pandangan-pandangan pribadinya di dalam tulisan yang berjudul : "*Subyective Criminal Law*". Sejak tahun 1945 dalam setiap kesempatan ia mempopulerkan teorinya. Pada tahun 1947 teorinya tersebut dipublikasikan di dalam "*Rivista di difesa Sociale*". Tulisannya berjudul "*La lotta Contra La pena*" (*The fight against punishment*) menggemparkan dan banyak diragukan orang. Gramatica menyatakan bahwa hukum pidana yang ada sekarang harus diganti dengan "*hukum perlindungan sosial*" yang tujuan utamanya adalah mengintegrasikan individu ke dalam tertib sosial dan bukan pemidanaan terhadap perbuatannya. Hukum perlindungan sosial tidak mengakui pertanggung jawaban pidana (kesalahan) dan digantikan oleh pandangan tentang perbuatan anti sosial. Jadi pada prinsipnya ajaran Gramatica menolak konsepsi-konsepsi mengenai

37) Filippo Gramatica, dalam Muladi dan Barda NA, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, Op-Cit*, hal 35.

tindak pidana, penjahat dan pidana. Sedangkan Marc Ancel³⁸⁾, mempertahankan konsepsi moderat, aliran atau gerakannya dinamakan "*defense sociale nouvelle*" (*New Social Defence*). Marc Ancel menyatakan bahwa masyarakat menghendaki seperangkat peraturan-peraturan yang sesuai dengan aspirasi-aspirasi warga masyarakat pada umumnya dan cocok dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama. Di sinilah letak pentingnya hukum pidana sebagai suatu sistem hukum. Perumusan yang tepat mengenai hukum pidana sangat berarti bagi perlindungan individu maupun masyarakat. Dengan demikian sistem hukum pidana, tindak pidana dan penilaian hakim terhadap si pelanggar dalam hubungannya dengan hukum secara murni maupun pidana merupakan lembaga-lembaga yang harus tetap dipertahankan. Aliran perlindungan masyarakat yang baru ini menolak penggunaan fiksi-fiksi yuridis dan teknik-teknik yuridis yang tidak sesuai dengan kenyataan sosial dalam menggunakan sistem hukum pidana. Keadaan ini merupakan reaksi terhadap dampak legalisme aliran klasik dan neo klasik. Marc Ancel menolak dan tidak setuju pandangan dari aliran klasik dan neo klasik yang menyatakan bahwa memperlakukan kejahatan sebagai suatu konsepsi hukum yang murni dan sanksi pidana merupakan akibat lebih lanjut yang diperlukan menurut hukum terhadap pelanggaran tata serta pandangan bahwa tujuan

38) *Ibid*, hal. 36.

pidana adalah pembaharuan kembali tertib hukum tersebut secara abstrak. Menurut Marc Ancel kejahatan merupakan masalah kemanusiaan dan masalah sosial yang tidak begitu saja mudah dipaksa untuk dimasukkan ke dalam perumusan hukum positif. Dengan demikian bukan berarti hakim pidana dalam memutus suatu perkara tidak berdasar undang - undang dan harus menolak penerapan pidana. Marc Ancel menyatakan bahwa bagian yang mendasar dari tugas seorang hakim adalah penerapan pidana berdasarkan undang-undang akan tetapi beliau menyangkal bahwa masalah kemanusiaan dan masalah kemasyarakatan dari suatu tindak pidana itu dapat diselesaikan atau dipecahkan secara tuntas melalui bekerjanya suatu konsepsi keadilan distributif secara abstrak. Marc Ancel selanjutnya menyatakan bahwa pertanggungjawaban yang didasarkan pada kebebasan individu merupakan penggerak utama dari proses penyesuaian sosial. Olehnya diakui bahwa masalah determinisme dan indeterminisme merupakan problem filosofis yang berada di luar lingkup kebijaksanaan pidana dan hukum pidana. Kebebasan individu menjadi syarat dari kebijaksanaan pidana yang modern, dalam arti bahwa pertanggung jawaban pidana seseorang tidak dapat dilepaskan dari perasaan individu dan masyarakat. Reaksi terhadap perbuatan anti sosial bertumpu pada konsepsi pertanggung jawaban pribadi, yang sangat berbeda dengan pandangan klasik yang mengartikan pertanggung jawaban itu sebagai pertanggung jawaban obyektif.

C. Hukum Pidana Administrasi (Administrative Penal Law)

a. Pengertian Istilah Hukum Pidana Administrasi.

Hukum Pidana Administrasi (*Administrative Penal Law*) terdiri dari tiga istilah, yaitu: hukum, hukum pidana dan administrasi. Mengenai istilah administrasi, belum dijelaskan pada sub bab sebelumnya maka perlu dijelaskan istilah administrasi terlebih dahulu.

Definisi bukanlah merupakan satu-satunya cara untuk menjelaskan suatu konsep, apalagi suatu konsep hukum yang sejak dulu telah diingatkan oleh **Immanuel Kant**³⁹⁾ : "Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht". Namun demikian telah banyak definisi yang diketengahkan tentang hukum administrasi. Definisi-definisi tersebut meskipun kurang lengkap, namun setidaknya-tidaknya memberikan gambaran pertama/ elemen tentang hukum administrasi.

Pengertian administrasi secara teoritis dapat dibedakan antara pengertian administrasi dalam arti "sempit" dan pengertian administrasi dalam arti "luas". Pengertian administrasi dalam arti "sempit" berarti segala kegiatan tulis menulis, surat-menyurat, catat mencatat, ketik mengetik dan penyimpanan serta

39) Immanuel Kant, dalam Philipus M. Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995), hal. 21.

pengurusan naskah-naskah yang hanya bersifat teknis ketata usaha belaka. Dalam pengertian yang sempit ini pengertian administrasi sama dengan pengertian tata usaha, sehingga pengertian tata usaha itupun sama dengan pengertian administrasi dalam arti sempit, kegiatan tata usaha negara itu hanyalah sebagian dari kegiatan administrasi.

Utrecht⁴⁰⁾ memberikan pengertian administrasi negara sebagai *complex ambten* atau aparat atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada di bawah pimpinan pemerintah, melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan dan legislatif. Pengertian ini dimasukkan ke dalam pengertian administrasi dalam arti sempit.

Pengertian administrasi dalam arti luas, **Leonard D. White**⁴¹⁾, merumuskan administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara.

Suwarno Handayani⁴²⁾ memberikan pengertian administrasi negara dalam pengertian luas dan pengertian sempit. Dalam pengertian "luas" administrasi

40) Utrecht, dalam Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 43.

41) Leonard D. White, dalam Marbun, **Ibid**, hal. 43.

42) Suwarno Handayani, **Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional**, (Jakarta: Haji Mas Agung, 1982), hal. 2.

negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, sedangkan dalam pengertian "sempit" administrasi negara adalah kegiatan badan eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Van Vollenhoven memberikan ciri hukum administrasi negara sebagai berikut :

"Untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap kebebasan pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka, yang harus taat kepada pemerintah; akan tetapi untuk sebagian besar hukum administrasi mengandung arti pula, bahwa mereka yang harus taat kepada pemerintah menjadi dibebani pelbagai kewajiban yang tegas bagaimana dan sampai di mana batasnya, dan berhubung dengan itu, berarti pula, bahwa wewenang pemerintah menjadi luas dan tegas"⁴³⁾.

Deskripsi di atas menggambarkan tujuan hukum administrasi berdasarkan latar belakang kelahirannya. Ditelusuri latar belakang kelahirannya, hukum administrasi memang diarahkan kepada perlindungan hukum bagi rakyat.

Prajudi Atmosudirdjo dalam bukunya hukum administrasi negara merumuskan definisi kerja hukum administrasi negara adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada administrasi negara, dan terdiri atas dua tingkatan. Hukum Administrasi Negara Heteronom, bersumber pada UUD, TAP MPR dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara. Hukum Administrasi Negara Otonom,

43) Van Vollenhoven, dalam Philipus M. Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995), hal. 25.

adalah hukum operasional yang diciptakan oleh Pemerintah dan Administrasi Negara sendiri. Administrasi Negara mempunyai pengertian yang bersifat kombinatif (*verzamelend*), yakni :

1. Administrasi Negara sebagai organisasi;
2. Administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik) artinya tujuan-tujuan yang ditetapkan Undang-undang secara *dwingend recht* (hukum yang memaksa)⁴⁴⁾.

Deskripsi Hukum Administrasi dari Van Wijk Konijnenbelt dan P. de Haan⁴⁵⁾ meliputi :

- mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
- mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
- perlindungan hukum;
- menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik.

Fungsi tersebut dapat ditambahkan adanya fungsi pemerintahan yang lebih diarahkan pada fungsi pembinaan dan pengayoman. Fungsi ini juga dengan sendirinya mengharapkan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan fungsi pemerintah.

44) Prajudi Atmosudirdjo, dalam Philipus M. Hadjon dkk, **Ibid**, hal. 26.

45) Van Wijk Konijnenbelt dan P. de Haan, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, **Ibid**, hal. 28.

Hukum administrasi negara dibedakan antara khusus dan umum. Hukum administrasi khusus merupakan peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijakan penguasa, contoh : hukum tata ruang, hukum perijinan. Hukum administrasi umum merupakan peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan pemerintah, misalnya : asas-asas umum pemerintahan yang baik, UU Peradilan Tata Usaha Negara. Dikaitkan dengan sifat dan fungsi hukum pidana, lapangan hukum administrasi khusus dapat memanfaatkan sanksi hukum pidana dalam rangka penegakannya.

Istilah administrasi dalam hukum pidana administrasi terkait dengan hukum administrasi, karena dalam hukum pidana administrasi sebenarnya memuat ketentuan-ketentuan hukum pidana (sanksi pidana) yang dimanfaatkan untuk mendukung ketentuan hukum administrasi. Istilah administrasi dalam hukum administrasi lebih diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan di lapangan *bestuur* yakni bidang kegiatan negara di luar *wetgeving* (pembuatan undang-undang) dan *rechtpraak* (peradilan).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Muladi⁴⁶⁾

46) Muladi, **Fungsionalisasi Hukum Pidana Di Dalam Kejahatan Yang Dilakukan Oleh Korporasi**, Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Semarang, Tanggal 23 - 24 Nopember 1989, hal. 4.

mengemukakan bahwa : dalam proses modernisasi dan pembangunan ekonomi yang semakin meningkat, muncul perkembangan baru dalam kaitannya dengan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana dan sanksi pidana. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggung jawab negara dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma hukum administratif dalam pelbagai hal. Inilah yang dinamakan *Administrative Penal Law (Verwaltungs strafrecht)*, yang masuk dalam ruang lingkup *public welfare offenses*. Dalam hal tindak pidana semacam ini, pemidanaan dilakukan atas dasar kepentingan masyarakat dan tidak atas dasar tingkat kesalahan subyektif.

Hal tersebut ditegaskan lagi oleh **Muladi**⁴⁷⁾ bahwa, *Administrative Penal Law (Verwaltungs strafrecht)*/hukum pidana administrasi, yang termasuk dalam kerangka *public Welfare offenses (Ordnungswidrigkeiten)*, namun harus pula dicatat, bahwa penggunaan hukum pidana di bidang ekonomi sebagai *primum remedium* harus dilakukan dengan hati-hati dan bersifat selektif. Langkah tersebut secara kasuistis harus selalu mempertimbangkan kondisi-kondisi obyektif

47) Muladi, **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Mendatang**, Pidato Pengukuhan Guru Besar, (Semarang, 24 Februari 1990).

yang berkaitan dengan perbuatannya, hal-hal subyektif yang berkaitan dengan si pelaku, kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan si pelaku, kesan masyarakat terhadap tindak pidana dan perangkat tujuan pemidanaan yang ingin dituju.

Dengan jalan menetapkan perbuatan-perbuatan sebagai perbuatan pidana baru, Pemerintah menjadi berwenang untuk memerintahkan penegak-penegak hukum memasuki bidang-bidang baru dan semakin luas pula. Jika kita simak tentang isi dari penentuan-penentuan perbuatan pidana yang baru itu, maka kita dapat melihat bahwa ketentuan-ketentuan itu lebih banyak berisikan suatu kebijaksanaan mengatur dengan norma-norma hukum pidana. Dengan itu Pemerintah secara memaksa dapat mencampuri kehidupan sosial dan ekonomi, lalu lintas, keamanan kerja, kesehatan masyarakat, lingkungan hidup dan lain-lain. P. Mostert⁴⁸⁾ pernah menunjukkan, bahwa dengan menggunakan perundang-undangan pidana yang khusus ini maka yang utama bukanlah mengenai pembuat secara individual, melainkan melaksanakan suatu kebijaksanaan yang bersifat umum. Wewenang penuntutan pidana lalu disediakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu seperti : keadaan sosial ekonomi, kesehatan masyarakat, keamanan lalu lintas dan sebagainya. Lebih

48) P. Mostert, dalam Roeslan Saleh, **Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif**, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 10.

lanjut Mostert menyebutnya dengan "hukum pidana pemerintahan". Sedangkan Peters⁴⁹⁾ dalam hubungan ini menyebut "instrumentalisasi" dari hukum pidana. Bahwa hukum pidana lalu dijadikan suatu instrumen Pemerintah dalam mempengaruhi kelakuan masyarakat, sebenarnya bukanlah masalah baru. Yang baru adalah bahwa kini terjadi dalam jumlah besar-besaran dan dalam bidang kehidupan yang lebih luas. Dengan instrumentalisasi hukum pidana, maka tekanan diletakkan pada kegunaan hukum pidana itu bagi pengaturan masyarakat, dan bagi usaha mendorong kelakuan agar sesuai dengan norma. Akibatnya ialah bahwa banyak ahli hukum pidana bertanya-tanya: seberapa jauhkah sistem hukum pidana dewasa ini cukup diberi peralatan dan diorganisasikan untuk dapat memenuhi tugasnya dengan baik ?. Banyak kritik terhadap hukum pidana dewasa ini oleh karenanya juga diarahkan kepada sistem yang berlaku sekarang yang dipandang tidak mengenai sasaran, tidak tepat dan sulit dapat digunakan.

Perbuatan yang dinyatakan dilarang dalam bidang hukum administrasi dan diancam dengan sanksi pidana merupakan tindak pidana administrasi / delik administrasi. Delik-delik administratif menurut

49) Peters, dalam Roeslan Saleh, *Ibid*, hal. 11.

Sudarto⁵⁰⁾ artinya delik-delik yang merupakan pelanggaran terhadap usaha pemerintah untuk mendatangkan kesejahteraan atau ketertiban masyarakat, ialah apa yang dinamakan "*regulatory offences*" atau "*Ordnungsdelikte*", dapat dibenarkan untuk diatur dalam undang-undang tersendiri, dengan kemungkinan adanya penyimpangan dari asas-asas umum hukum pidana dan dari hukum acara pidana yang umum. Namun penyimpangan-penyimpangan itu tidak boleh mendatangkan ketidakpastian hukum, yang dapat berakibat adanya rasa tidak tenteram dalam masyarakat, dan juga tidak boleh mengakibatkan politik kriminal dari negara tidak efektif, karena adanya kesimpang siuran dalam penegakan hukumnya.

Suhubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pemerintah berusaha memperbesar pengaruhnya terhadap masyarakat dengan alat-alat yang ada padanya. Dan salah satu dari alat-alat itu adalah hukum pidana. Dalam pertumbuhan ini hukum pidana memainkan peranan yang penting. Di samping hukum pidana umum lahir yang disebut "*ordeningsstrafrecht*" sebagai alat kebijaksanaan bagi Pemerintah. Bukanlah apa yang dipandang oleh masyarakat sebagai "tidak hukum" yang ditunjuk sebagai perbuatan pidana, melainkan apa yang

50) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 68.

bertentangan dengan kebijaksanaan Pemerintahlah yang ditetapkan sebagai perbuatan pidana itu. Oleh Roling dan Jesserun d'Oliveira-Prakken⁵¹⁾ telah dikemukakan ciri-ciri khas dari yang disebut *ordeningsstrafrecht* ini, dengan mengatakan bahwa: " hukum pidana tidak ditujukan kepada individu yang bebas, tidak pula kepada hal tidak hukum dilihat secara sosial dan psikologis, melainkan ditujukan terhadap manusia sebagai pemain dari peranan-peranan tertentu, yang diharuskan mengkonformasikan dirinya dengan bentuk-bentuk tindakan yang diharapkan sesuai dengan peranannya. *Orderingstrafrecht* tidak diarahkan kepada manusia dalam arti yang konkrit, melainkan kepada salah satu dari posisi-posisi sosial yang demikian banyak yang telah membentuk manusia abstrak itu dalam memainkan peranan sosialnya. Dari kacamata *ordeningsstrafrecht* gambaran manusianya adalah seorang conformist. Hukum pidana tidak lagi hukum pidana mengenai perbuatan atau hukuman pidana mengenai pembuatnya, melainkan hukum pidana dari aturan-aturan. Masalahnya bukanlah lagi bagaimana meniadakan perbuatan-perbuatan tertentu, tidak pula untuk memperbaiki atau menjadikan pembuat delik dapat menyesuaikan diri dengan masyarakat, melainkan untuk mencapai suatu keadaan yang diinginkan.

51) Roling dan Jesserun d'Oliveira-Prakken, dalam Roeslan Saleh, **Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif**, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 52.

b. Posisi Hukum Pidana Administrasi Diantara Jenis Hukum Pidana.

Fengelompokan jenis hukum pidana sudah kita dapati dalam dasar-dasar hukum pidana yang dapat terbagi dalam beberapa jenis/kelompok didasarkan pada kriteria tertentu. Berdasarkan isinya kita mengenal hukum pidana materiil dan hukum pidana formil, berdasarkan lingkup subyek bidang yang diatur terdapat hukum pidana umum dan hukum pidana khusus. Pengelompokan yang lain dapat didasarkan pada bentuk sistemnya yang dikenal adanya hukum pidana kodifikasi dan hukum pidana yang tidak dikodifikasi, serta didasarkan bentuk wujudnya : hukum pidana tertulis (undang-undang) dan hukum pidana tidak tertulis (hukum pidana adat).

Pengelompokan yang perlu mendapat perhatian khusus adanya hukum pidana kodifikasi dan hukum pidana yang tidak dikodifikasi/di luar kodifikasi.

Kodifikasi menurut **Sudarto**⁵²⁾ adalah himpunan segala aturan hukum dari bahan hukum tertentu (dalam hal ini hukum pidana), yang disusun secara sistematis, lengkap dan tuntas. Dikatakan sistematis karena dalam suatu sistem diantara bagian-bagiannya yang berupa

52) Sudarto, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Op-Cit, hal. 53.

aturan-aturan hukum itu, tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Penyusunannya secara lengkap dan tuntas, dikarenakan demi kepastian hukum tidak diakui adanya aturan hukum di luar kodifikasi, sehingga hukum yang diterapkan oleh hakim hanya aturan hukum yang terdapat dalam kitab undang-undang itu saja. Di sini berlaku pandangan bahwa undang-undang sebagai satu-satunya sumber hukum, yang didasarkan pada anggapan hukum itu berasal dari yang memegang kekuasaan tertinggi negara yakni berasal dari kehendak pembentuk undang-undang. Penciptaan hukum di luar pembentukan undang-undang tersebut tidak diakui.

Hukum pidana kodifikasi itu seperti aturan hukum dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), jika mendasarkan pemikiran tersebut di atas maka idenya memang tidak dikehendaki adanya aturan hukum pidana di luar KUHP. Namun dalam KUHP terdapat Pasal 103 yang menetapkan bahwa ketentuan-ketentuan dalam BAB I sampai dengan BAB VIII buku I ini berlaku juga bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain. Ketentuan pasal ini merupakan salah satu kunci pembuka yang dapat memberikan hak hidup dan berkembang secara luas bagi hukum pidana di luar KUHP. Dalam KUHP memuat asas-asas umum hukum pidana sebagai dasar aturan-aturan hukum pidana yang berlaku dalam masyarakat.

Perkembangan aturan hukum pidana di luar kodifikasi (KUHP) didorong pula dengan terjadinya perubahan dan perkembangan masyarakat yang memungkinkan berkembang pula perbuatan-perbuatan kejahatan yang dilakukan individu maupun kelompok masyarakat yang jenis dan sifatnya berbeda dengan kejahatan yang sudah diatur dalam KUHP. Hal ini menyebabkan perkembangan kejahatan tersebut belum masuk dalam lingkup pengaturan KUHP sebagai hukum pidana kodifikasi. Sehubungan dengan ini dikemukakan pendapat **Bambang Poernomo**⁵³⁾ bahwa adanya beberapa tipe, derajat dan sifat kejahatan dalam pertumbuhannya pada masa sekarang merupakan bahan baru untuk penambahan atau perubahan materi peraturan hukum pidana kodifikasi yang sebagian dinamakan hukum pidana pelengkap. Akan tetapi pertumbuhan kejahatan baru tersebut mungkin tidak dapat dihindarkan terjadinya perubahan pandangan baru tentang norma hukum pidana, sehingga merupakan perluasan dan penyimpangan dari asas-asas umum dan aturan umum hukum pidana untuk memenuhi kebutuhan hukum pidana diluar kodifikasi.

Jadi pembagian hukum pidana berdasarkan bentuk sistemnya terdapat hukum pidana kodifikasi sebagaimana aturan hukum dalam KUHP yang merupakan dasar hukum pidana yang memuat asas umum dan aturan umum hukum

53) Bambang Poernomo, **Pertumbuhan Hukum Penyimpangan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana**, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 10.

pidana. Di samping itu terdapat hukum pidana di luar KUHP yang dapat dikelompokkan lagi menjadi dua. Pertama, yang memuat aturan hukum pidana karena dorongan perubahan kesadaran hukum masyarakat dan sifatnya menambah atau melengkapi ketentuan-ketentuan KUHP, serta asas-asas umum dan aturan umum hukum pidananya tetap seperti dalam KUHP. Ini yang dinamakan hukum pidana pelengkap, contohnya : UU No. 20 Tahun 1946 yang menambah Pasal 10 KUHP dengan adanya jenis pidana tutupan, UU No. 1 PNPS 1965 menambah Pasal 156 a KUHP mengenai penodaan agama. Kedua, yang memuat aturan hukum pidana karena dorongan perubahan dan perkembangan politik, ekonomi dan sosial budaya menuntut adanya perubahan pengaturan yang memperluas dan menyimpang dari asas-asas umum dan aturan umum hukum pidana dalam KUHP, yang dapat disebut sebagai hukum pidana penyimpangan/hukum pidana eksepsional atau hukum pidana khusus.

Hukum pidana khusus mempunyai ciri mengatur hukum pidana materiil dan formal yang berada di luar kodifikasi, dengan memuat norma, sanksi dan asas hukum yang disusun khusus menyimpang karena kebutuhan masyarakat terhadap hukum pidana yang mengandung peraturan dari anasir-anasir kejahatan inkonvensional⁵⁴⁾.

54) *Ibid*, hal. 11

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, sedikitnya ada tiga kelompok yang bisa dikualifikasikan sebagai undang-undang pidana khusus, ialah :

1. undang-undang yang tidak dikodifikasikan, misalnya Undang-undang Lalu Lintas Jalan Raya (UU No. 14 Tahun 1992), Undang-undang tentang narkoba (UU No. 9 Tahun 1976), Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi (UU No. 3 Tahun 1971), Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (UU. PNPS No. 11 Tahun 1963).
2. peraturan-peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana, misalnya Undang-undang tentang penyelesaian perselisihan perburuhan (Undang-undang nomor 16 Drt tahun 1951), Undang-undang Pokok Agraria (undang-undang nomor 5 tahun 1960), Undang-undang No. 9 Tahun 1992 (Undang-undang tentang Keimigrasian).
3. undang-undang yang memuat hukum pidana khusus (*ius singulare, ius speciale*), yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu, misalnya *Wetboek van Militair Strafrecht* (kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara), Undang-undang tentang pajak penjualan, Undang-undang Tindak pidana Ekonomi⁵⁵⁾.

55) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Op-Cit, hal. 63 - 64.

Yang disebutkan oleh Sudarto di atas masih dapat ditambahkan beberapa Undang-undang pidana seperti yang diuraikan oleh **Andi Hamzah**⁵⁶⁾, misalnya ke dalam No. 1 antara lain dapat ditambahkan Undang-undang No. 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap, Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan. Ke dalam No. 2 antara lain dapat ditambahkan Hinder Ordonantie (Undang-undang Gangguan)(Stbl. No. 226 Tahun 1926 jo. Stbl. No. 499 Tahun 1927 jo. Stbl. No. 14 dan 400 Tahun 1940); Undang-undang Kerja 1948 No. 12 jo. Undang-undang No. 1 Tahun 1951 (L.N. 1951 No. 2); Undang-undang No. 23 Tahun 1948 jo. Undang-undang No. 4 Tahun 1951 (L.N. Tahun 1951 No. 4). Ke dalam No. 3, misalnya dapat dimasukkan Undang-undang Darurat No. 16 Tahun 1957 tentang Pajak Bangsa Asing (Penjelasan dalam Tambahan L.N. No. 1345); Undang-undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan-Ketentuan dan Tatacara Perpajakan.

Hukum Pidana Khusus dalam arti luas (yang meliputi ketentuan-ketentuan hukum administrasi) mempunyai tujuan dan fungsi yang berlainan dengan tujuan dan fungsi hukum pidana umum, dan oleh karena itu ketentuan-ketentuan umumnya sebagian menyimpang dari ketentuan umum dan asas-asas hukum pidana umum.

56) Andi Hamzah, **Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP**, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1992), hal. 5.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan Pasal 103 KUHP. Dari redaksi Pasal 103 KUHP tersebut dapatlah diketahui, bahwa KUHP merupakan induk peraturan hukum pidana⁵⁷⁾.

Sudarto berpendapat pembentukan Undang-undang pidana khusus yang mempunyai asas-asas hukum pidana yang menyimpang dari asas-asas hukum pidana umum tidak menghilangkan kewajiban para pelaksana hukum untuk menghormati asas hukum "*tidak ada pidana tanpa kesalahan*". Lebih lanjut dikatakan dalam rangka politik kriminal atau khususnya dalam rangka politik pidana, pembentukan undang-undang pidana khusus harus dibatasi untuk hal-hal yang memang tidak dapat dimasukkan di dalam kodifikasi hukum pidana di dalam KUHP. Hal itu dikemukakan oleh beliau oleh karena mungkin dirasakan sudah terlampau banyak undang-undang pidana khusus di luar KUHP, sehingga tata hukum pidana terpecah-pecah, hampir seperti keadaan hukum pidana di negara-negara yang menganut sistem Common Law seperti Inggris. Sifat terpecah-pecah tersebut mempunyai implikasi, bahwa penegakan hukum tidak menguntungkan. Seperti diketahui untuk penegakan hukum pidana itu diperlukan penggerakan sekian banyak instansi pemerintah dan

57) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Op-Cit*, hal. 66

anggota-anggota masyarakat⁵⁸⁾.

Dengan semakin berkembangnya undang-undang pidana di luar KUHP menurut Zainal Abidin Farid⁵⁹⁾ karena terlampau banyaknya undang-undang pidana di luar KUH Pidana dengan asas-asas hukum yang menyimpang dari asas-asas umum serta mempunyai hukum acara pidana yang ketentuannya menyimpang dari KUH Pidana dan KUH Acara Pidana (KUHP) dapat menimbulkan kebingungan para pelaksana hukum dan pencari keadilan.

Hukum pidana administrasi letaknya dapat dikatakan dalam kelompok hukum pidana berupa undang-undang di luar kodifikasi sebagai hukum pidana khusus yang sebenarnya bukanlah peraturan hukum pidana melainkan hukum administrasi yang memuat sanksi pidana. Bidang aturannya dapat mengenai bidang-bidang yang ditangani departemen-departemen yang ada dalam pemerintahan, dan juga sesuai dengan bidang-bidang dalam GBHN. Sebagai hukum pidana khusus dibenarkan berlakukannya hukum pidana administrasi, jika dihadapkan adanya hukum pidana umum (KUHP), sehingga berlaku asas *lex specialis derogat legi generale*, dan juga didasarkan Pasal 103 KUHP. Masalah ini juga bermanfaat dalam penuntutan tindak pidana yang bisa dibuatkan

58) *Ibid*, hal. 67.

59) Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, (Jakarta: Sinae Grafika, 1995), hal. 22.

dakwaan bertingkat (subsidiar atau kumulasi), biasanya ketentuan sanksi hukum pidana administrasi lebih berat.

c. Fungsi Hukum Pidana Sehubungan Dengan Hukum Pidana Administrasi.

Fungsi hukum pidana dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

1. fungsi yang umum dan
2. fungsi yang khusus⁶⁰⁾

Fungsi umum hukum pidana sebagaimana fungsi hukum pada umumnya yaitu mengatur hidup kemasyarakatan atau menyelenggarakan tata dalam masyarakat. Yang diperhatikan hanya perbuatan-perbuatan yang *sozialrelevant* artinya yang ada sangkut pautnya dengan masyarakat. Pada dasarnya hukum tidak mengatur sikap batin seseorang yang bersangkutan dengan tata susila . Kemungkinan ada perbuatan seseorang yang sangat tercela dan bertentangan dengan kesusilaan, tetapi hukum pidana tidak campur tangan karena tidak dinyatakan secara tegas pengaturannya di dalam hukum pidana atau hukum yang benar-benar hidup di dalam masyarakat. Berkaitan dengan ini perlu diingat adanya ASAS LEGALITAS dalam hukum pidana.

60) Sudarto, *Hukum Pidana I*, (Semarang: Yayasan Sudarto, 1990), hal. 11.

Sebagaimana lapangan hukum lainnya, hukum pidana juga tidak hanya mengatur masyarakat begitu saja, akan tetapi mengatur masyarakat secara patut dan bermanfaat. Hal ini sejalan dengan anggapan bahwa hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk menuju ke policy dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Dalam hal ini hukum harus dapat menyelenggarakan masyarakat yang tata tentrem kertaraharja.

Demikian pula hukum pidana dapat dijadikan sarana pelaksanaan policy/kebijakan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara untuk melindungi dan menyejahterakan masyarakat, lebih konkrit lagi dalam rangka pelaksanaan pembangunan, inilah yang dinamakan hukum pidana administrasi. Di sini menyangkut keterlibatan hukum pidana sebagai bagian dari sistem politik kriminal dalam kerangka sistem ekonomi, sistem politik dan sistem sosial budaya (super system), maka hukum pidana administrasi bersifat **komplementer**.

Menurut **Van Hattum**⁶¹⁾, Hukum pidana pada dewasa ini merupakan suatu fase tertentu suatu perkembangan tertentu saja. Bagaimana akhirnya perkembangan itu belumlah dapat diramalkan. Pada permulaan perkembangan sanksi pidana itu, yaitu sebelum dikenalnya kekuasaan yang dipusatkan atau sebelum adanya negara maka sanksi

61) Van Hattum, dalam Zainal Abidin Farid, **Hukum Pidana I, Op-Cit**, hal. 5

itu tak lain dari luapan rasa marah yang sangat hebat akibat aib seseorang terhadap siapa saja di sekitarnya dengan kata lain sasaran balas dendam itu ditujukan kepada sembarang orang, sekalipun orang itu bukanlah yang menimbulkan aib. Hal semacam itu tetap bersifat demikian selama pembalasan dendam itu masih berupa peredaan dan penghapusan ketegangan psykhis orang yang merasa aib itu. Perkembangan berikutnya ialah pembalasan dendam itu ditujukan kepada seorang tertentu yang dianggap bersalah karena menyerang atau melanggar ataupun orang yang disangka telah melakukan perbuatan itu. Hal tersebut berlaku selama orang yang diserang dan si penyerang itu termasuk di dalam suatu kelompok keluarga, klan, atau golongan yang sama. Bilamana penyerang yang menimbulkan aib itu merupakan anggota kelompok lain, maka pembalasan dendam ditujukan kepada siapa saja yang termasuk kelompok itu. Sanksi demikian biasa dinamakan *bloedwraak* antara beberapa kelompok keluarga tertentu. Steinmetz menamakannya *groepswraak* (pembalasan kelompok atau golongan). Pembalasan darah itu tentu menimbulkan peperangan berkesinambungan antara beberapa masyarakat, kelompok atau keluarga tertentu. Namun demikian, karena manusia pada umumnya menyukai perdamaian, maka pembalasan darah atau pembalasan kelompok itu diganti dengan mengadakan *compositio*, yaitu pengganti balas dendam itu dapat "ditebus" atau "dibeli" obyek pembalasan dendam itu

atau kelompok obyek itu. Penyerang membayar "uang damai" atau memberikan suatu "barang damai" kepada orang yang dirugikan atau sanak yang dirugikan. Sistem komposisi tersebut lama kelamaan dapat meredakan pembalasan dendam itu dan lebih menjamin terciptanya ketenteraman dan kedamaian masyarakat. Kalau pada mulanya persoalan komposisi itu diselesaikan oleh pihak yang dirugikan atau kelompoknya, maka setelah kekuasaan di dalam masyarakat menjadi kuat dan terpusat maka urusan komposisi beralih ke pemangku kekuasaan masyarakat itu. Pelbagai jenis perbuatan tercela yang dipandang mengganggu ketertiban umum dimasukkan menjadi delik yang bersifat hukum publik. Urusan menentukan dihukum atau tidaknya seseorang pelanggar hukum tidak ditentukan oleh individu atau kelompoknya, tetapi urusan penguasa masyarakat. Delik Privat telah menjadi delik publik. Hukum pidana itu terhisap ke dalam hukum publik sekarang.

Keterlibatan hukum pidana dengan super system menurut **Muladi**⁶²⁾ selain bersifat komplementer juga otonom. Keterlibatan hukum pidana bersifat komplementer dikaitkan dengan bidang hukum lain misalnya hukum administrasi. Dalam hal semacam ini, kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada

62) **Muladi, Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang, Op-Cit, hal. 148.**

dibidang hukum lain, misalnya dalam pengaturan masalah perpajakan, hak cipta, paten, keimigrasian dan sebagainya. Bahkan dalam hal-hal tertentu peranannya diharapkan lebih fungsional dari pada sekedar bersifat subsider mengingat situasi perekonomian yang kurang menguntungkan. Keterlibatan hukum pidana bersifat otonom artinya bersifat murni dalam perundang-undangan hukum pidana sendiri, baik dalam merumuskan perbuatan yang dianggap bersifat melawan hukum, menentukan pertanggung jawaban pidananya, maupun dalam penggunaan sanksi pidana dan tindakan yang diperlukan.

Fungsi khusus hukum pidana ialah melindungi kepentingan hukum terhadap perbuatan yang hendak memperkosa/ merugikannya dengan sanksi berupa pidana yang sifatnya lebih tajam daripada sanksi hukum lain. Kepentingan hukum tersebut dari orang seorang, badan/kolektiva seperti : masyarakat, negara dan lain-lain. Sanksi yang tajam itu dapat dikenakan terhadap harta benda, kehormatan, nyawa seseorang sebagai pelaku. Di sini dapat dikatakan hukum pidana itu memberikan aturan-aturan untuk menanggulangi perbuatan jahat.

Sanksi pidana mempunyai pengaruh preventif (pencegahan) terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran norma hukum. Pengaruh ini tidak hanya ada apabila sanksi pidana itu benar-benar diterapkan terhadap pelanggaran yang konkrit tetapi sudah ada

sejak dicantumkan dalam peraturan hukum (*theorie des psychischen zwanges* = ajaran paksaan psikis). Dalam hal ini perlu diingat hukum pidana sebagai alat social control bersifat subsider yang berarti hukum pidana hendaknya baru diadakan apabila usaha-usaha lain kurang memadai.

Ketentuan hukum pidana administrasi pada umumnya menentukan perbuatan-perbuatan yang melanggar atau tidak sesuai dengan norma-norma hukum administrasi sebagai tindak pidana. Perbuatan-perbuatan tersebut berarti yang mengganggu atau menyerang kepentingan pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya ataupun pelaksanaan program pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan negara. Dengan demikian diharapkan dapat dilindungi kepentingan hukum negara dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun keberlangsungan pembangunan. Hal demikian berhubungan dengan fungsionalisasi hukum pidana (sanksi pidana) merupakan tuntutan sosial yang wajar, mengingat kepentingan yang dilindungi sangat besar yakni penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya pembangunan nasional (yang menitik beratkan bidang ekonomi). Dengan hukum pidana administrasi pendekatan fungsionalisasi hukum pidana yang dipakai lebih cenderung **pendekatan kemanfaatan.**

Menurut **Muladi** ⁶³⁾ cara pendekatan dalam rangka fungsionalisasi hukum pidana ada dua yakni :

1. pendekatan tradisional (fundamental approach) dan
2. pendekatan kemanfaatan (utilitarian approach).

Yang dimaksud **pendekatan tradisional** adalah fungsi hukum pidana akan selalu diarahkan terutama untuk mempertahankan dan melindungi nilai-nilai moral, dan pembenaran penggunaan sanksi pidana menitikberatkan pada pandangan ancaman terhadap moral masyarakat. Dalam hal ini, kesalahan akan selalu merupakan unsur utama di dalam menentukan syarat-syarat pidanaaan, yang biasanya akan terkait erat dengan teori pidanaaan yang bersifat retributif.

Pendekatan kemanfaatan berarti hukum pidana dan sanksi pidana dianggap merupakan salah satu dari sekian sarana yang oleh masyarakat dapat digunakan untuk melindungi dirinya dari perilaku yang dapat membahayakan masyarakat tersebut. Kegunaan sanksi pidana dinilai dari sudut apakah dengan mengenakan sanksi tersebut dapat diciptakan kondisi yang lebih baik, dan pembenaran penggunaan sanksi pidana menitikberatkan pada *Public Order*.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, pada saat

63) Muladi, **Konsep Indonesia Tentang Tindak Pidana Di Bidang Perekonomian**, Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, Dalam Rangka Kerja Sama Hukum Indonesia-Belanda Di Bandung, Tanggal 2 - 22 Desember 1991.

ini telah terjadi pergeseran dalam fungsi pemidanaan, yakni dari pendekatan tradisional (*fundamental approach*) ke arah pendekatan kemanfaatan (*utilitarian approach*). Fungsi hukum pidana tidak hanya di arahkan pada kesalahan individual dalam rangka menjaga perasaan moral masyarakat, tetapi juga di arahkan kepada perlindungan *public order* yang direkayasa sesuai dengan kebutuhan pembangunan saat tertentu. Hal ini pulalah yang melatar belakangi pertimbangan pengaturan keimigrasian dengan memfungsikan hukum pidana. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan dengan semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara dilakukan penyempurnaan pengaturan keimigrasian yang dewasa ini pengaturannya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan. Ini merupakan hak dan wewenang negara RI serta merupakan salah satu perwujudan dari kedaulatannya sebagai Negara Hukum. Di samping hal tersebut diundangkannya undang-undang ini, karena negara kita tidak lagi menjalankan "politik pintu terbuka" (*open door*), seperti yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda dahulu, melainkan "politik saringan" (*selective politik*) terhadap kedatangan orang asing ke negara RI, yang akan diuraikan lebih lanjut dalam sub bab berikutnya. Dari hal-hal yang tersebut di atas nampak jelas bahwa kepentingan negara dan masyarakat ternyata mulai ditonjolkan untuk

melengkapi dampak yang dianggap hanya bersifat individual.

D. Sejarah Perkembangan Politik Keimigrasian

Mengenai kejahatan imigrasi pada zaman Pemerintah Hindia Belanda yaitu di dalam *Strafwetboek* hanya tercantum dalam dua pasal yaitu pasal 527 dan pasal 241 yang kini sudah tentu tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang.

Negara kita tidak lagi menjalankan "*Open Door*" politik terhadap kedatangan orang asing akan tetapi politik saringan atau "*Selective Politiek*" yang berdasarkan atas lain kepentingan, pendirian dan tujuan.

Untuk melindungi rakyat/warga negara dari akibat masuknya orang asing, pada umumnya di negara merdeka berlaku ketentuan seperti konsensus yang pernah dicapai di Roma tahun 1927, yaitu bahwa *the receiving country* berhak siapa-siapa yang diijinkan masuk atau menetap di negaranya.

a. Zaman Pemerintahan Hindia Belanda

Berbeda dengan kebijaksanaan keimigrasian yang dijalankan oleh suatu negara untuk melindungi kehidupan bangsanya, Pemerintah Kolonial Belanda melakukan policy keimigrasian di Indonesia untuk kemanfaatan dan kepentingan negeri Belanda.

Pemerintah Belanda menginsyafi waktu itu bahwa tanah jajahan di Timur Jauh (Indonesia) sangat luas sekali dan memerlukan beaya anggaran yang tidak sedikit dan menyangsikan kemampuannya untuk menduduki tanah jajahannya tersebut dari serangan luar, selain itu Pemerintah Belanda tetap ingin mempertahankan stabilitas kehidupan bangsa Belanda sendiri dan inipun meminta beaya yang tidak sedikit pula. Dalam tahun 1709 Pemerintah Kolonial Belanda melakukan politik "quota stelsel" yaitu menetapkan suatu jumlah tertentu sebanyak 100 kapal (orang) orang asing yang diijinkan masuk Jawa (Indonesia) dalam setiap kapal yang masuk. Kebijakan ini sangat merugikan bangsa Indonesia yang terjajah pada waktu itu, yang dilatar belakangi oleh segi politis ekonomi, berupa :

- a. Membuka lebar penanaman kapital asing tanpa batas dengan pengharapan jika ada serangan dari pihak luar, negara-negara kapital itu ikut serta mempertahankan miliknya yang ditanam di bumi tanah jajahan Indonesia.
- b. Menarik pengaruh asing sebesar-besarnya, agar bangsa Indonesia sama sekali tidak bisa bergerak oleh karena segala sesuatu diliputi oleh pengaruh tekanan tadi.
- c. perusahaan-perusahaan asing tadi yang leluasa mengadakan operasinya, disediakan tenaga kerja yang lebih murah (ialah orang cina) dan semakin murah

tenaga itu maka akan memberikan keuntungan politis dan ekonomis.

Akibat dari Kolonial Belanda ini :

1. Kehidupan ekonomi dikuasai sepenuhnya oleh orang asing pada umumnya dan orang cina pada khususnya.
2. Pendidikan pribumi terlantar dan kecerdasan tetap rendah.
3. Segi hukum sosial dan sosial bangsa sebagai golongan masyarakat kelas III, setelah orang asing Cina dan Timur lainnya.

b. Kebijakan Keimigrasian Republik Indonesia

Secara geografis Negara Republik Indonesia terletak di persimpangan jalan antara dua Benua dan Samudra yang ditinjau dari segi politis, ekonomis dan military strategic adalah sangat sensitif.

Pada abad XX ini yang pesat di bidang teknologi industri, perhubungan dan perdagangan, sehingga hubungan antar negara-negara dan bangsa makin erat. Tidaklah tertutup kemungkinan bahwa kedatangan orang asing itu selain dengan maksud baik melakukan pula tugas-tugas tersembunyi yang merugikan Bangsa dan Negara, sedangkan Indonesia dikenal oleh dunia luar karena kebudayaannya, kekayaannya dan kehidupan masyarakatnya.

Betapa bahayanya semacam subversi dan infiltrasi dalam segala bentuk, baik yang asalnya dari Barat maupun dari Timur yang menegakkan dominasi politik dan ideologi dan yang akan melebarkan eksploitasi ekonomi dan mengadakan penetrasi kebudayaan.

Ketidak seimbangan yang menyolok antara kecepatan penambahan penduduk, kesempatan kerja dan pengangguran yang merajalela namun masih diperlukan modal dan keahlian yang masih langka di Indonesia.

Mengingat dan menyadari kekurangan-kekurangan yang ada tanpa mengorbankan kepentingan nasional, haruslah ada keseimbangan antara dua unsur :

- a. *Xeno mani*, yang terlalu mengutamakan dan mendambakan apa yang asing itu terpenting dan terbaik yang akan melenyapkan kepercayaan dan kekuatan pada diri sendiri.
- b. *Xeno phobi*, tidak menyukai dan menolak apa yang asing, yang dapat mengakibatkan *couvernisme* dan yang sangat merugikan bagi negara.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka pemasukan orang asing yang ingin menetap sementara waktu harus diteliti dan disaring sehingga tidak merugikan Negara dan Bangsa. Mengingat pula akibat-akibat dari pemasukan orang asing yang tidak terkontrol tanpa ada penyaringa itu, maka garis kebijaksanaan yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia dalam bidang kemigrasian dan yang menyangkut orang asing, adalah

dengan melalui pendekatan segi-segi :

- a. *Security*, dalam mengatasi segala macam persoalan senantiasa menekankan titik beratnya kepada keamanan, yang perlu untuk dilaksanakan untuk kepentingan umum, yaitu : ketentraman nasional.
- b. *Prosperity*, dalam menilai segala persoalan senantiasa tidak meninggalkan segi kebijaksanaan yang bersifat kemakmuran.

Segi pendekatan *security* dan *prosperity* ini adalah manunggal (menjadi satu dan tidak terpisahkan) karena dengan demikian tidaklah berarti bahwa setelah keadaan dinilai aman maka hanya menggunakan *prosperity approach* saja tanpa tali *security approach*. Jadi harus ada keseimbangan antara kedua pendekatan itu. *Security* dan *prosperity* itu merupakan sifat pendekatan, tetapi sekaligus menjadi tujuan kita bersama, yaitu agar masyarakat mencapai Tata Tenram Kartaraharja.

Kemudian penilaian selanjutnya menggunakan tiga *checking points*, yaitu :

1. *Rechtmatigheid*, apakah permasalahan itu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dan sesuai pula dengan hukum yang berlaku dalam masyarakat.
2. *Wetmatigheid*, apakah permasalahan itu dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
3. *Doelmatigheid*, apakah permasalahan itu dapat

dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan kemanfaatan dan kebutuhan.

Inilah yang disebut "*Selective Policy*" keimigrasian yang menyaring pemasukan orang asing ke Indonesia terbatas hanya pada yang dibutuhkan dan yang bermanfaat saja, sebagai sarana "*to the building of the nation and the evaluation of the Indonesia life*".

Istilah "*Selective Policy*" atau politik saringan untuk pertama kalinya disebut dalam penjelasan Undang-undang Darurat No. 8 Tahun 1955 tentang tindak pidana imigrasi.

Sebagaimana diketahui Undang-undang Darurat No. 8/1955 ini telah disyahkan menjadi Undang-undang No. 1/1961 dan hal ini tidak lain, bahwa dengan pengesahan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan persetujuan atas politik saringan atau *Selective Policy*, yang dianut negara terhadap orang asing yang ingin masuk ke Indonesia. Sekarang Undang-undang tersebut telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Dalam rangka mewujudkan prinsip "*Selective Policy*" diperlukan pengawasan terhadap orang asing. Pengawasan ini tidak hanya pada saat mereka masuk, tetapi selama mereka berada di wilayah Indonesia termasuk kegiatan-kegiatannya. Pengawasan keimigrasian mencakup pekerjaan hukum keimigrasian baik yang bersifat administratif maupun tindak pidana

keimigrasian. Karena itu perlu pula diatur mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan keimigrasian yang akan menjalankan tugas dan wewenang menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini dan sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang hukum acara pidana.

Dalam praktek yang menjadi dasar politik saringan adalah pekerjaan. Tanpa keahlian, seorang asing dengan jalan apapun tidak boleh masuk ke Indonesia. Dengan demikian politik saringan itu dalam perkembangan keimigrasian selanjutnya dijadikan benteng perisai bagi arus orang-orang asing yang mengalir deras ke Indonesia. Tetapi pembendungan ini dimaksudkan dengan tujuan luhur semata-mata guna melindungi dan meninggikan derajat bangsa Indonesia mencapai masyarakat adil dan makmur.

Kemudian timbul perkembangan baru yang disebut "*Imigratoir atrategis*" yaitu orang-orang tanpa kewarga negaraan (*stateles*). Terhadap merekapun berlaku prosedur-prosedur khusus pengeluaran ijin keimigrasian dilakukan dengan hanya penguasaan langsung dari Dirjen Imigrasi, selain itu bahwa policy keimigrasian yang selektif dijiwai pula oleh dasar pertimbangan sosial kemanusiaan sebagai pencerminan dari falsafah bangsa dan negara Indonesia yaitu Pancasila.

Praktek keimigrasian dengann beberapa problem dalam suatu pelanggaran imigrasi yang telah disebutkan

di atas maka nampak bahwa tindak pidana keimigrasian dipandang sebagai suatu kejahatan yang mengandung motif-motif tertentu yang sangat kompleks. Sebab pada dasarnya seseorang warga negara asing merupakan pendukung cita-cita politik negara asalnya, sehingga tidak mustahil mereka melakukan kegiatan-kegiatan tertentu demi kepentingan politik negara asal.

E. Pengertian Imigrasi dan Bentuk-bentuk Tindak Pidana Keimigrasian

Secara "*etimologis*" kata imigrasi berasal dari kata-kata Latin *migratio* yang memberikan arti perpindahan (dalam bahasa Inggris *Moving*), dan dalam pengertian yang luas : "*the act or process of moving from one country to another country*". Jikalau perpindahan itu menyangkut manusia dalam bahasa Inggris disebut "*Immigrate*", yang memberikan arti ialah : "proses perpindahan manusia dari suatu negara asal, kemudian menetap di negara yang baru untuk peningkatan kehidupan".

Di samping motif untuk peningkatan penghidupan atau perbaikan nasib tersebut, maka terdapat kesamaan motif dalam perpindahan tersebut, ialah keinginan keras memiliki tanah, sehingga perpindahan manusia tersebut tidak bersifat sementara tetapi berpindah tempat secara permanen.

Alasan-alasan yang menyebabkan terjadinya imigrasi

itu anantara lain : di negara asal sudah penuh atau padat dengan manusia, kecil kemungkinan untuk hidup yang layak, kemudian ditinggalkannya negara itu dan pindah ke negara lain yang kurang padat penduduknya, iklim sosial yang menggantungkan, kemungkinan besar mendapatkan tanah untuk diolah dan dapat leluasa melakukan usaha untuk meningkatkan penghidupan. Hal yang pasti ialah bahwa ditinggalkannya negara itu untuk pindah tempat di negara lain adalah karena kebutuhan ekonomi atau kemiskinan.

Keinginan untuk hidup yang layak ini disebabkan kemiskinan di negaranya sendiri itu, maka terdapat alasan pokok/utama, yaitu :

- a. mencari penghidupan yang layak dan lebih baik di negara orang lain dari pada yang didapatkan di negaranya sendiri;
- b. perubahan tempat tinggal tetap dan menetap seterusnya di negara orang lain dimana didapat penghidupan yang layak tersebut.

Pada zaman dahulu perpindahan manusia dilakukan dengan jalan darat atau lautan, dengan sarana yang sangat sederhana dan penuh penderitaan dan tidak jarang dengan pengorbanan jiwa, maka begitu diketemukan negara yang cocok tidak ada keinginan untuk kembali.

Kini hubungan antara negara makin cepat, karena modernisasi, sarana transport dan komunikasi dan dengan ini sangatlah mudah hubungan antara manusia yang berbeda satu sama lain, baik bahasa maupun budaya.

Imigrasi bukan hanya dilakukan oleh manusia saja, tetapi juga dapat berbentuk budaya, ekonomi, politik dan lain sebagainya, tanpa kekerasan dan pertumpahan darah dapat dikuasai oleh suatu negara dan masyarakat.

Sedangkan menurut pasal 1 Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, yang dimaksud dengan keimigrasian adalah :

"hal ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia"

Adapun mengenai bentuk tindak pidana keimigrasian adalah sebagai berikut :

1. Tindak pidana yang berkaitan dengan perbuatan keluar masuk wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan keimigrasian, diancam dengan pidana maksimal 3 tahun atau denda maksimal 15 juta rupiah (Pasal 48);
2. a. Tindak pidana pemalsuan visa/ijin keimigrasian palsu atau dipalsu,
b. Penggunaan visa/ijin keimigrasian palsu, diancam pidana maksimal 6 tahun atau denda maksimal 30 juta rupiah (Pasal 49);
3. Tindak pidana penyalah gunaan ijin keimigrasian diancam pidana maksimal 5 tahun atau denda 25 juta rupiah (Pasal 50);
4. Tindak pidana berupa tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam pasal 39 dan 45 UUK, diancam pidana kurungan selama 1 tahun dan/atau denda 5 juta rupiah (Pasal 51);

5. Tindak pidana berupa berada di wilayah Indonesia dimana ijin keimigrasian telah habis dan melampaui 60 hari batas ijin, diancam dengan pidana maksimal 5 tahun dan/atau denda 35 juta rupiah (Pasal 52);
6. Tindak pidana berupa berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau diusir atau dideportasi kembali lagi secara tidak sah, diancam dengan pidana maksimal 6 tahun dan/atau denda 30 juta rupiah (Pasal 53);
7. Tindak pidana dengan sengaja menyembunyikan, melindungi, memberi pondokan, penghidupan, pekerjaan kepada orang asing yang patut diduga :
 - a. Pernah diusir, diancam pidana maksimal 6 tahun dan/atau denda 30 juta rupiah;
 - b. Yang keberadaannya di Indonesia tidak sah, diancam pidana maksimal 5 tahun dan/atau denda 25 juta rupiah;
 - c. Yang habis ijin keimigrasian, diancam dengan pidana maksimal 1 tahun dan/atau denda 5 juta rupiah (Pasal 54);
8. Tindak pidana berkaitan dengan SPRI (Surat Perjalanan Republik Indonesia) :
 - a. Menggunakan SPRI palsu diancam pidana maksimal 5 tahun dan/atau denda maksimal 25 juta rupiah;
 - b. Yang telah dicabut/batal/orang lain, diancam dengan pidana maksimal 5 tahun atau denda maksimal 25 juta rupiah;

- c. Memberikan data yang tidak sah/keterangan yang tidak benar, baik untuk diri sendiri atau orang lain, diancam dengan pidana maksimal 2 tahun atau denda maksimal 10 juta rupiah;
 - d. Memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 atau lebih SPRI yang semuanya berlaku, diancam dengan pidana maksimal 2 tahun atau denda paling banyak 10 juta rupiah (Pasal 55);
9. Tindak pidana keimigrasian yang berkaitan dengan dokumen keimigrasian :
- a. Dengan sengaja mencetak, mempunyai, menyimpan blangko SPRI atau blangko keimigrasian;
 - b. Dengan sengaja melawan hukum, membuat, mempunyai atau menyimpan cap yang dipergunakan untuk mengesahkan SPRI atau dokumen keimigrasian. Diancam pidana maksimal 6 tahun dan/atau denda maksimal 30 juta rupiah (Pasal 56);
10. Tindak pidana yang berkaitan dengan merubah sebagian/seluruh keterangan atau cap dalam SPRI, baik untuk diri sendiri ataupun orang lain (Pasal 57);
11. Tindak pidana mempunyai, menyimpan, mengubah atau menggunakan data keimigrasian secara manual ataupun elektronikan diancam pidana 3 tahun (Pasal 58);
12. Pejabat yang sengaja dan melawan hukum memberikan atau memperpanjang berlakunya SPRI atau dokumen keimigrasian kepada seseorang yang diketahuinya

tidak berhak, diancam dengan pidana penjara maksimal 7 tahun (Pasal 59);

13. Tindak pidana berupa perbuatan tidak melapor dalam waktu 24 jam kepada POLRI, karena memberi kesempatan menginap kepada orang asing, diancam pidana kurungan maksimal 1 tahun atau denda maksimal 5 juta rupiah (Pasal 60);

14. Tindak pidana berupa tidak melapor kepada POLRI setempat bagi orang asing yang mempunyai izin tinggal dimana ia bertempat tinggal dalam waktu 30 hari terhitung sejak izin tinggal diperoleh, diancam dengan pidana kurungan maksimal 1 tahun dan/atau denda maksimal 5 juta rupiah (Pasal 61);

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 62, maka tindak pidana yang diatur dalam pasal 48, 49, 50, 52 sampai dengan 59 UUK adalah kejahatan, sedangkan tindak pidana yang tercantum dalam pasal 51, 60 dan 61 UUK adalah pelanggaran⁶⁴⁾.

F. Tindakan-tindakan Dalam Bidang Keimigrasian.

Masalah keimigrasian oleh Undang-undang Keimigrasian diartikan sebagai hal-ikhwal lalu lintas orang yang masuk

64) Tjipto Soeroso, **Tindakan-tindakan Khusus Dan Tindak Pidana Keimigrasian Dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1992**, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi Untuk Dosen-dosen PTN/PTS Se Indonesia, UNDIP 1993.

atau keluar Wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Wilayah Negara Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1 UU No. 9 Tahun 1992).

Dari apa yang diatur dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian tersebut, maka masalah tindakan dapat kita bagi dalam :

1. Tindakan Khusus, ialah :

a. Pencegahan (Pasal 11 Undang-undang No. 9 Tahun 1992) yang dilakukan oleh :

- 1) Menteri Kehakiman dalam hal menyangkut urusan yang berkaitan dengan Keimigrasian.
- 2) Menteri Keuangan, dalam hal yang menyangkut piutang negara (misalnya : Pajak, retribusi dll).
- 3) Jaksa Agung yang berkaitan dengan Pasal 32 huruf g Undang-undang No.5 Tahun 1991.
- 4) Panglima Angkatan Bersenjata dalam hal menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1988.

Lembaga pencegahan harus ditetapkan dengan keputusan tertulis, dimana keputusan tersebut memuat identitas orang terkena pencegahan, alasan pencegahan dan jangka waktu

pencegahan (Pasal 12 ayat 1 dan 2 UUK). Di samping hal tersebut maka surat keputusan disampaikan dengan surat tercatat kepada orang atau orang-orang yang terkena pencegahan selambat-lambatnya 7 hari terhitung sejak tanggal penetapan (Pasal 12 ayat 3 UUK).

Pencegahan yang dilakukan oleh Menteri Kehakiman dan Menteri Keuangan berlaku untuk jangka waktu paling lama 6 bulan dan dapat diperpanjang untuk paling banyak 2 kali masing-masing tidak lebih dari 6 bulan (Pasal 13 ayat 1 UUK).

Sedangkan untuk pencegahan yang dilakukan oleh Jaksa Agung berlaku untuk jangka waktu sesuai dengan keputusan Jaksa Agung (Pasal 13 ayat 2 UUK).

Untuk keputusan pencegahan yang dilakukan oleh PANGAB berlaku untuk paling lama 6 bulan dan setiap kali dapat diperpanjang untuk paling lambat dengan ketentuan seluruh masa perpanjangan pencegahan tersebut tidak lebih dari 2 tahun (Pasal 13 ayat 3 UUK).

Atas dasar keputusan pencegahan dari pejabat-pejabat tersebut di atas, maka pihak imigrasi wajib menolak orang-orang tersebut keluar Wilayah Indonesia (Pasal 14 UUK).

Di samping lembaga pencegahan, maka UUK juga mengenal adanya lembaga penangkalan, dimana yang dimaksud dengan penangkalan diatur dalam Pasal 1 angka 13 UUK. Orang-orang tertentu dalam Undang-undang ini diartikan sebagai orang asing maupun warga negara Indonesia. Warga Negara Indonesia yang dimaksud di sini ialah orang

Indonesia yang pada saat keputusan penangkalan berada di luar wilayah negara Republik Indonesia.

b. Penangkalan (Pasal 15 UUK).

Wewenang dan tanggung jawab penangkalan terhadap orang asing dilakukan oleh :

- 1) Menteri Kehakiman, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat Keimigrasian.
- 2) Jaksa Agung, sepanjang menyangkut pelaksanaan ketentuan pasal 32 huruf g Undang-undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- 3) Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sepanjang yang menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1988.

Adapun alasan penangkalan terhadap orang asing, karena :

- 1) Diketahui atau diduga terlibat dalam kegiatan sindikat kejahatan Internasional;
- 2) Pada saat di negaranya sendiri atau di negara lain, bersikap bermusuhan terhadap Pemerintah Indonesia atau melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan Negara Indonesia;

- 3) Diduga melakukan perbuatan yang bertentangan dan keamanan dan ketertiban umum, kesusilaan, agama dan adat kebiasaan masyarakat Indonesia;
- 4) Atas permintaan suatu negara, orang asing yang berusaha menghindarkan diri dari ancaman dan pelaksanaan hukuman di negara tersebut karena melakukan kejahatan yang juga diancam pidana menurut hukum yang berlaku di Indonesia;
- 5) Pernah diusir atau dideportasi dari wilayah Indonesia;
- 6) Alasan-alasan lain yang berkaitan dengan keimigrasian yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 17 UUK).

Sedangkan penangkalan yang dilakukan terhadap Warga Negara Republik Indonesia, tanggung jawab dan wewenangnya dilakukan oleh Tim yang dipimpin oleh Menteri dan anggotanya terdiri dari :

- 1) Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- 2) Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
- 3) Departemen Luar Negeri;
- 4) Departemen Dalam Negeri;
- 5) Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional dan
- 6) Badan Koordinasi Intelijen Negara (Pasal 16 ayat 1 UUK).

Dengan ketentuan tersebut di atas, jelas bahwa untuk lembaga penangkalan terhadap warga negara Indonesia yang berada di luar negeri ditangani oleh suatu Tim yang cukup lengkap, karena keputusan penangkalan terhadap warga

negara Indonesia ini harus dilakukan secara ekstra hati-hati, karena menyangkut hak-hak Warga Negara di satu sisi dengan perlindungan terhadap tetap tegaknya negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila di sisi lain.

Dari apa yang diuraikan di atas, maka kita dapat simpulkan bahwa tindakan khusus tersebut bersifat preventif, dimana dalam hal-hal yang tertentu saja dapat diberlakukan. Hal ini sebenarnya yang merupakan ketentuan yang sering menjadi sorotan dunia internasional. Hal ini sering dikaitkan dengan eksistensi negara hukum, dimana dalam negara hukum berlaku prinsip hak-hak asasi manusia dan juga asas *presumption of innocence*.

2. Tindakan Keimigrasian

Tindakan keimigrasian ditujukan kepada orang asing yang melakukan kegiatan yang berbahaya dan patut diduga akan berbahaya bagi keamanan, ketertiban masyarakat, tidak menghormati atau tidak mentaati perturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 42 ayat 1 UUK).

Adapun yang dimaksud dengan tindakan keimigrasian dalam UUK diuraikan secara kategoris yang meliputi :

- a. Pembatasan, perubahan atau pembatalan izin keberadaan;
- b. Larangan untuk berada di suatu atau atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia;
- c. Keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat

tertentu di wilayah Indonesia;

d. Pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia⁶⁵⁾.

G. Pengawasan Orang Asing

1. Pengawasan Keimigrasian

Dalam rangka mewujudkan prinsip *selective policy* (politik saringan), diperlukan pengawasan keimigrasian terhadap orang asing. Pengawasan ini tidak hanya pada saat mereka masuk dan keluar ke dan dari wilayah Indonesia, tetapi juga selama mereka berada di wilayah Indonesia termasuk kegiatan-kegiatannya. Sebagai follow up-nya, untuk kelancaran dan ketertiban pengawasan, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran orang asing yang berada di wilayah Indonesia.

2. Kewajiban Orang Asing Dalam Rangka Pengawasan

Setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib :

a. Memberikan segala keterangan yang diperlukan mengenai identitas diri dan atau keluarganya, perubahan status

65) *Ibid*, hal. 37 - 42.

sipil dan kewarganegaraannya serta perubahan alamatnya. Yang dimaksud dengan "perubahan status sipil" adalah perubahan yang menyangkut :

- 1) perkawinan;
- 2) perceraian;
- 3) kematian;
- 4) kelahiran anak;
- 5) pindah pekerjaan;
- 6) berhenti pekerjaan.

- b. Memperlihatkan surat perjalanan atau dokumen keimigrasian yang dimilikinya pada waktu diperlukan dalam rangka pengawasan.
- c. Mendaftarkan diri jika berada di Indonesia lebih dari 90 hari.

3. Bentuk dan Cara

Pengawasan orang asing dilaksanakan dalam bentuk dan cara :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia;
- b. Pendaftaran orang asing yang berada di wilayah Indonesia;
- c. Pemantauan, pengumpulan dan pengolahan bahan keterangan dan informasi mengenai kegiatan orang asing. Yang dimaksud dengan pemantauan dalam kalimat ini adalah

kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui secara dini setiap peristiwa yang diduga mengandung unsur-unsur pelanggaran keimigrasian;

- d. Penyusunan daftar nama-nama orang asing yang tidak dikehendaki masuk atau keluar wilayah Indonesia;
- e. Kegiatan lainnya.

4. Pelaksanaan

Pelaksanaan Pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dilakukan dengan koordinasi Menteri Kehakiman bersama Badan atau Instansi Pemerintah yang terkait. Yang dimaksud dengan koordinasi bersama Badan atau Instansi pemerintah yang terkait adalah, bahwa pada dasarnya pengawasan orang asing menjadi tanggung jawab Menteri Kehakiman cq. Pejabat Imigrasi. Mekanisme pelaksanaannya harus dilakukan dengan mengadakan koordinasi dengan Badan atau Instansi Pemerintah yang bidang tugasnya menyangkut orang asing. Badan atau Instansi Pemerintah tersebut, antara lain : Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan Keamanan, Departemen Tenaga Kerja, Kejaksaan Agung, Badan Koordinasi Intelijen Negara, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Koordinasi pengawasan orang asing dilakukan secara terpadu, terutama dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal yang berkaitan dengan pendaftaran

orang asing dan kewajiban bagi orang asing yang telah memperoleh izin tinggal untuk melapor kepada Kantor Kepolisian Negara Republik Indonesia di tempat tinggalnya atau tempat kediamannya⁶⁶⁾.

66) Koerniatmanto Soetoprawiro, **Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia**, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996), hal. 90 - 92.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. PROSEDUR PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP ORANG ASING YANG MASUK DAN KELUAR, KEBERADAANNYA SERTA KEGIATANNYA DI WILAYAH NEGARA INDONESIA.

Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap Pertama yang dilaksanakan secara terus menerus selama hampir 25 tahun telah berhasil dilewati. Dalam memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan serta hasil-hasilnya, bidang keimigrasian memberikan sumbangan yang cukup besar. Selama kurun waktu tersebut, terutama pada pelita V terlihat keberhasilan pembangunan hukum di bidang keimigrasian seperti penyederhanaan prosedur bagi warga negara Indonesia yang akan berpergian ke luar negeri, tidak memerlukan izin berangkat, pemberian fasilitas bagi warga negara asing dari beberapa negara dibebaskan dari kewajiban memiliki visa untuk memasuki Indonesia dan yang sangat mendasar adalah ditetapkannya Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian sebagai dasar yang kokoh dalam melaksanakan tugas keimigrasian. Namun disadari bahwa masih banyak masalah yang belum terselesaikan.

Melalui Undang-undang no. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, pemerintah membuktikan kepada dunia luar bahwa pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia di Indonesia

betul-betul dihargai dan dihormati. Mereka yang berlalu lintas antar negara, dan orang asing yang sedang berada di Indonesia merasa terlindungi, aman dan tenteram. Selanjutnya pemerintah lebih mantap dalam melaksanakan penegakan hukum bagi mereka yang mempunyai niat dan itikad yang tidak baik terhadap proses pelaksanaan pembangunan, terlebih dalam pembangunan jangka panjang tahap ke dua.

Dalam memasuki Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (disingkat PJPT II) yang merupakan proses lanjutan dari Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (disingkat PJPT I), maka peningkatan, perluasan dan pembaharuan tugas pada PJPT II, tidak bisa terlepas dari keadaan saat PJPT I. Sebagaimana dinyatakan dalam PJPT I bahwa pembangunan hukum antara lain ditujukan untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasilnya, menciptakan kondisi yang mantap dan mendukung stabilitas nasional yang dinamis.

Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai salah satu penyelenggara pemerintah umum dalam lingkungan Departemen Kehakiman, ditugasi untuk mengatur lalu lintas orang antar negara dan mengawasi keberadaan serta kegiatan orang asing di Indonesia demi kelancaran dan pengamanan pembangunan.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan pada tahun 1993, terlihat bahwa pada PJPT II ada peluang yang cukup besar untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan terlihat pula isyarat bahwa kendala yang akan dihadapi dalam melaksanakan pembangunan tersebut cukup besar, baik karena pengaruh globalisasi dunia maupun situasi negara di

sekeliling Indonesia. Oleh karena itu sesuai dengan arah pembangunan, Direktorat Jenderal Imigrasi meningkatkan kemampuan dan profesionalisme aparatnya agar dapat mendantisipasi ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan yang timbul dari lalu lintas orang antar negara dan beradanya orang asing di Indonesia. Sebagai aparat penegak hukum maka pelaksanaan tugas harus konsisten dan konsekuen sesuai dengan Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, sebagai salah satu sarana pengendalian dan pengawasan orang asing di Indonesia.

Direktorat Jenderal Imigrasi sesuai dengan tugas dan fungsinya, berkewajiban untuk menunjang dan mendorong percepatan proses kegiatan pembangunan, seperti proses kelancaran lalu lintas orang antar negara, perluasan kesempatan kerja maupun meningkatkan pengembangan kepariwisataan sebagai salah satu sektor yang potensial dalam memperoleh pendapatan negara di luar minyak dan gas bumi serta melakukan pengamanan sekaligus mengantisipasi dampak negatif yang mungkin timbul.

Sebagaimana telah diketahui bersama: bahwa pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang transportasi dan komunikasi, membawa pengaruh terhadap kompleksitas permasalahan lalu lintas manusia antar negara. Aspek keimigrasian memegang peranan penting dalam mengantisipasi berbagai dampak yang timbul dengan adanya lalu lintas orang antar negara dan keberadaan orang asing di Indonesia, yang pada gilirannya akan mewujudkan stabilitas di

segala bidang yang dapat menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Sebagaimana telah diisaratkan dalam GBHN Tahun 1993, bahwa kendala di masa datang cukup besar dan bila dikaitkan dengan tugas keimigrasian, maka terlihat bahwa permasalahan keimigrasian di masa mendatang akan semakin kompleks, luas dan berat seiring dengan arus globalisasi di berbagai aspek kehidupan masyarakat yang maju dan telah berkembang. Oleh karenanya, setiap aparat imigrasi dituntut untuk mampu membaca situasi di masa mendatang dengan berbekal pengetahuan dan pengalaman sebelumnya, melalui modus operandi yang telah dilakukan oleh sindikat internasional, baik yang berkaitan dengan narkoba, kejahatan kerah putih dan penyusupan warga negara asing seperti China, Iran dan lainnya yang memalsukan berbagai paspor kebangsaan suatu negara, termasuk paspor Indonesia.

Tantangan ini menuntut aparat imigrasi yang tangguh, dengan meningkatkan kemampuan profesionalisme dalam menangani berbagai permasalahan keimigrasian yang dihadapi, memiliki kewibawaan sikap dan perilaku keteladanan dalam penegakan hukum untuk menghadapi era globalisasi dan modernisasi yang melanda segala aspek kehidupan masyarakat di bidang ideologi, politik, ekonomi dan sosial budaya serta pertahanan nasional.

Peranan Direktorat Jenderal Imigrasi secara garis besar dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Mengatur lalu lintas orang dari dan keluar negeri (pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 9 Tahun 1992);

2. Mengawasi orang asing yang berada di Indonesia (pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 9 Tahun 1992);
3. Melakukan koordinasi dengan Instansi/Badan Pemerintah yang terkait dalam pengawasan orang asing (pasal 41 Undang-undang No. 9 Tahun 1992).

Untuk melaksanakan peranan tersebut diperlukan personil, sarana, prasarana, metoda dan kegiatan yang bersifat konsepsional dan terarah.

Selanjutnya untuk mengkaji peranan Direktorat Jenderal Imigrasi dalam pengawasan orang asing diperlukan bahasan tentang situasi/keadaan pengawasan orang asing pada saat sekarang.

I. TUGAS POKOK DAN FUNGSI

a. Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi

Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai salah satu unit pelaksana Departemen Kehakiman, adalah bagian yang tidak terpisahkan di dalam tata pemerintahan Indonesia yang mempunyai tugas sebagaimana dirumuskan dan ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri kehakiman RI nomor M.02.PR.07.10. Tahun 1989 yaitu "*Melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Kehakiman di bidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri*". Tugas pokok tersebut dijabarkan melalui rumusan fungsinya yaitu "*perumusan*

kebiaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perizinan di bidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui rumusan tugas pokok dan fungsinya itu, terlihat dengan jelas dan tegas menempatkan Direktorat Jenderal Imigrasi dalam sifat, kedudukan dan peranannya sebagai aparatur pelayanan masyarakat, aparatur penegak hukum dan aparatur sekuriti negara. dengan kedudukan dan perannya itu disebutkan bahwa Direktorat Jenderal Imigrasi terkait erat dengan hal ikwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Wilayah Negara Republik Indonesia".

b. Tugas dan Fungsi Direktorat Pengawasan dan Penindakan

Sesuai dengan Organisasi dan Tata Kerja Direktorat Jenderal Imigrasi berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman R.I. M.02.PR.07.10 Tahun 1989, bidang pengawasan orang asing diselenggarakan oleh Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut Direktorat Pengawasan dan penindakan Keimigrasian mempunyai fungsi :

1. Menyiapkan Pedoman Pembinaan Teknis dan melaksanakan Pemantauan terhadap pelanggaran perizinan, lalu

lintas antar negara Republik Indonesia dan negara lain serta beradanya Orang Asing di Wilayah Negara Republik Indonesia;

2. Menyiapkan Pedoman Pembinaan Teknis dan melaksanakan Penyelidikan dan penindakan terhadap pelanggaran perizinan keimigrasian, lalu lintas antar negara Republik Indonesia dan negara lain serta beradanya Orang Asing di wilayah negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Menyiapkan Pedoman dan Pelaksanaan Koordinasi Pengawasan Orang Asing dengan Instansi lain;
4. Melaksanakan urusan Tata Usaha dan Rumah Tangga Direktorat.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi tersebut Direktorat Pengawasan dan Penindakan mempunyai Sub Direktorat dan satu Sub Bagian, yaitu :

1. Sub. Direktorat Pemantauan Keimigrasian;
2. Sub Direktorat Penindakan;
3. Sub Direktorat kerja sama Pengawasan;
4. Sub Bagian Tata Usaha.

c. Peranan Direktorat Pengawasan dan Penindakan

Di dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Direktorat Pengawasan dan Penindakan mempunyai peranan penting jika dikaitkan dengan materi yang termuat dalam

Undang-undang nomor 9 Tahun 1992. Apabila kita mengutip sari-sari rumusan yang tercantum mulai dari pasal 684 sampai dengan pasal 699 Surat Keputusan Menteri Kehakiman nomor M.02.PR.07.10 Tahun 1989, maka secara umum tugas teknis keimigrasian dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Melakukan Pemantauan terhadap setiap peristiwa yang dapat diduga dan atau mengandung unsur pelanggaran keimigrasian serta mengumpulkan, menganalisa, tentang suatu peristiwa terjadinya pelanggaran keimigrasian.
2. Melakukan operasi-operasi khusus sebagai tindak lanjut kegiatan pengumpulan dan penilaian bahan keterangan.
3. Melakukan penyidikan, pencegahan dan penangkalan, pengkarantinaan dan pemulangan ataupun pengusiran orang asing.
4. melakukan kerja sama dengan instansi terkait tentang pengawasan orang asing.

II. PELAKSANAAN PENGAWASAN ORANG ASING

Pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang berada di Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan, antara lain :

a. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.

Dalam rangka menunjang tetap terpeliharannya stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum dan kewaspadaan terhadap segala dampak negatif yang timbul akibat lalu lintas orang antar negara, keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia, dipandang perlu melakukan pengawasan bagi orang asing. Pelayanan dan pengawasan terhadap orang asing di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang bersifat "selektif" (selective policy).

Berdasarkan prinsip selektif ini, hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara RI serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat, maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang diizinkan masuk ke wilayah Indonesia.

Dengan demikian orang asing yang masuk atau menetap di wilayah Negara Republik Indonesia harus dipertimbangkan dari berbagai segi, baik dari segi politik, ekonomi maupun sosial budaya bagi bangsa dan negara Indonesia. Sikap dan cara pandang seperti itu merupakan hal yang wajar, terutama apabila dikaitkan dengan pembangunan nasional, kemajuan ilmu dan

teknologi serta berkembangnya kerjasama nasional maupun internasional yang mendorong meningkatnya arus orang asing yang masuk dan keluar wilayah Negara Republik Indonesia.

Untuk menjamin kemanfaatan orang asing tersebut dan dalam rangka menunjang tetap terpeliharannya stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum serta kewaspadaan terhadap dampak negatif yang timbul akibat lalu lintas orang antar negara, keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Republik Indonesia, dipandang perlu melakukan pengawasan bagi orang asing dan tindakan keimigrasian secara tepat, cepat, teliti dan terkoordinasi tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan bagi orang asing.

Pengawasan orang asing ini menjadi tanggung jawab dan wewenang Menteri Kehakiman yang dilaksanakan dalam bentuk dan cara :

1. pengumpulan data, keterangan dan informasi mengenai keberadaan dan kegiatan orang asing yang masuk dan keluar wilayah Republik Indonesia;
2. pendaftaran orang asing yang berada di wilayah negara Republik Indonesia;
3. pemantauan keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia;
4. pengolahan data dan informasi kegiatan orang asing;
5. koordinasi dengan Badan/Instansi Pemerintah yang

bidang tugasnya menyangkut orang asing.

Dalam rangka memantapkan mekanisme koordinasi dan mekanisme operasi antar instansi terkait di bidang pengawasan orang asing, instansi-instansi tersebut akan tetap melaksanakan tugas dan wewenangnya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Koordinasi yang dimaksudkan untuk memaksimalkan daya guna dan hasil guna pengawasan terhadap orang asing.

Yang dimaksud dengan Badan/Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas menyangkut pengawasan orang asing ialah :

1. Tingkat Pusat antara lain : Departemen Luar Negeri, Departemen dalam Negeri, Departemen Tenaga kerja, Departemen Pertahanan dan Keamanan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Agama, Kejaksaan Agung, Badan Koordinasi Intelejen Negara, Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Kepolisian Republik Indonesia.
2. Tingkat Propinsi daerah Tingkat I antara lain : Pemerintah Daerah Tingkat I, Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja, Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Wilayah Departemen Agama, Kejaksaan Tinggi, Komando Daerah militer (KODAM) dan Kepolisian Daerah (POLDA).
3. Daerah lain yang terdapat Kantor Imigrasi antara

lain ; Pemerintah Daerah Tingkat II, Kantor Tenaga Kerja, Kantor Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Agama, Kejaksaan Negeri, Komando Distrik Militer dan Kepolisian Resort.

Hasil pengawasan berupa masukan baik dengan tindakan non yustisial maupun yustisial disampaikan kepada Menteri Kehakiman c.q. Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai koordinator pengawasan orang asing, untuk ditindak lanjuti sesuai dengan proporsi permasalahan.

- b. Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : M.02-PW.09.02 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.

Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor: M.02-PW.09.02 Tahun 1995 ini dilaksanakan lebih lanjut dengan Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor : F - 338.IL. 01.10 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan Orang Asing, antara lain :

1. Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing secara Umum.

- a) Pengawasan orang asing dilaksanakan oleh Pejabat Imigrasi di tempat Pemeriksaan Imigrasi, Kantor Imigrasi, Kantor Wilayah Departemen Kehakiman maupun Direktorat Jenderal imigrasi.

- b) Pengawasan terhadap orang asing dilaksanakan mulai dari saat memasuki, berada dan sampai meninggalkan Indonesia. Pengawasan dimaksud meliputi pengawasan terhadap keberadaannya dan kegiatannya selama berada di Indonesia.
 - c) Pengawasan orang asing dilaksanakan terhadap :
 - 1) Orang asing pemegang izin keimigrasian.
 - 2) Orang asing tanpa izin keimigrasian.
 - 3) Orang asing sebagaimana dimaksud dalam pasal 66 Undang-undang No.9 tahun 1992 tentang keimigrasian. Pengawasan yang dilakukan adalah bersifat administratif dan penindakannya merupakan kewenangan Departemen Luar Negeri.
 - d) Pengawasan dilaksanakan dalam bentuk :
 - 1) Pengawasan Administratif.
 - 2) Pengawasan lapangan.
 - e) Pengawasan dilaksanakan dengan cara :
 - 1) Terbuka.
 - 2) Tertutup (Under Cover).
2. Tata Cara Pengawasan Orang Asing Secara Khusus.
- a) Pengawasan Keberadaan Orang Asing di wilayah Indonesia.
 - 1) Pengawasan pada saat orang asing masuk/keluar dilakukan dengan :
 - (a) Pengolahan dan evaluasi E/D Card.
 - (b) Pengolahan dan evaluasi daftar penumpang dan awak alat angkut.

- (c) Informasi yang didapat dari wawancara dengan orang asing pada saat melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi.
 - (d) Mengadakan, penelitian, pemeriksaan Paspor/Surat-surat perjalanan lainnya.
- 2) Pengawasan pada saat orang asing setelah berada di Indonesia, didapat melalui :
- (a) Register perizinan keimigrasian.
 - (b) Register pendaftaran orang asing.
 - (c) Register tamu-tamu di Hotel, Motel dan lain sebagainya.
 - (d) Informasi dari Instansi lain/Masyarakat.
- b) Pengawasan orang asing ditujukan kepada :
- 1) Orang asing pemegang izin keimigrasian yang terdiri dari :
 - (a) Pemegang izin singgah.
 - (b) Pemegang izin kunjungan.
 - (c) Pemegang izin tinggal terbatas.
 - (d) Pemegang izin tinggal tetap.
 - 2) Orang asing tanpa izin keimigrasian yang terdiri dari :
 - (a) Masuk Indonesia tanpa melalui pemeriksaan Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.
 - (b) Orang asing yang berada di Indonesia melampaui izin keimigrasian yang diberikan.

(c) Orang asing pemegang izin tinggal dinas yang melampaui izin tinggal.

c) Bentuk Pengawasan.

1) Pengawasan Administratif.

(a) Melakukan penelitian, pemeriksaan setiap sumber data ataupun laporan masyarakat tentang keberadaan dan kegiatan orang asing, sehingga dapat diketahui jika terdapat pelanggaran keimigrasian.

(b) Dalam hal permintaan perpanjangan izin keimigrasian, terlebih dahulu diadakan penelitian dan pengecekan terhadap sponsor. Dan bagi sponsor yang tidak layak, permintaannya ditolak.

(c) Setiap pemberian atau penolakan perpanjangan izin keimigrasian diberitahukan kepada Kepala Kantor Imigrasi yang memberikan pelayanan keimigrasian sebelumnya.

(d) Setiap pemberian perpanjangan izin keimigrasian dibuatkan kartu pengawasan.

(e) Menyampaikan surat pemberitahuan kepada sponsor orang asing apabila izin keimigrasiannya akan berakhir.

2) Pengawasan Lapangan.

(a) Hasil evaluasi dari sumber data yang ada dan laporan instansi dan masyarakat

dilakukan bahan untuk pengawasan di lapangan.

(b) Dalam melakukan pengawasan di lapangan, setiap petugas harus dilengkapi dengan Surat Perintah Tugas.

(c) Setiap hasil pengawasan di lapangan dilaporkan secara tertulis.

(d) Apabila dipandang perlu, dapat dilakukan pemanggilan terhadap para pihak yang dianggap mengetahui tentang orang asing tersebut. Terhadap mereka dilakukan pemeriksaan yang dituangkan dalam Berita Acara Interogasi, dimana dalam Berita Acara Interogasi tersebut tidak dituliskan *Pro justisia*".

(e) Apabila patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-undang Keimigrasian dan terdapat bukti permulaan yang cukup, dapat dilanjutkan dengan penyidikan.

d) Tata Cara pengawasan.

1) Tata Cara Pengawasan Administratif.

(a) Penyusunan Daftar Nama Orang Asing.

Orang asing yang memperoleh perpanjangan izin kunjungan, dibuatkan daftar nama secara alpabetis.

Penyusunan dapat dilakukan dengan alat elektronik ataupun manual. Penyusunan secara manual tidak dilakukan terhadap pemegang BVKS.

(b) Kartu Pengawasan.

Setiap pemberian izin keimigrasian, dibuatkan Kartu pengawasan.

(1) Penyimpanan kartu pengawasan disusun menurut tanggal habis berlakunya izin keimigrasian perbulan.

(2) Pemberian perpanjangan izin kunjungan dicatat pada kartu pengawasan, maupun pada buku klapper.

(3) Kartu pengawasan pemegang izin kunjungan yang telah berangkat berdasarkan pemberitahuan Tempat Pemeriksaan Imigrasi diberi catatan tentang keberangkatan, disimpan dalam bak tersendiri secara Alpabetis Lexicografis diberi tanda penunjuk kepada berkasnya, disatukan dalam satu berkas.

(c) Pengawasan Pemegang Izin Kunjungan.

Untuk mencapai kesinambungan dalam pengawasan terhadap orang asing pemegang Izin Kunjungan, maka ditetapkan sebagai berikut :

- (1) Pengawasan atas pemegang Izin Kunjungan menjadi tugas Kepala Kantor Imigrasi yang memberikan izin masuk.
- (2) pengawasan ini baru beralih kepada Kepala Kantor Imigrasi lain, apabila izin kunjungannya diperpanjang oleh Kepala Kantor Imigrasi yang bukan memberikan izin masuk.

Dalam rangka memberikan perpanjangan Izin Kunjungan bagi pemegang Izin Kerja Sementara, agar melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- i. Meneliti keabsahan visa kunjungan terbatas dan izin masuk.
- ii. Meneliti Penjamin/sponsor, apakah betul-betul sebagai penjamin dan bonafit serta bagi sponsor yang berbadan hukum terdaftar dan sah di Indonesia, dan apakah Orang Asing yang bersangkutan benar bekerja di perusahaan tersebut dengan Izin Kerja Sementara.
- iii. Meneliti apakah orang asing yang akan diberikan perpanjangan Izin Kunjungan tidak tergolong dalam pasal 8, 17 dan 42 ayat (1) UU

No. 9 Tahun 1992.

iv. Setelah perpanjangan izin kunjungan diberikan, dibuatkan kartu pengawasan dan disusun sesuai dengan ketentuan penyusunan kartu.

v. Pemberian perpanjangan izin kunjungan yang bekerja, dibuatkan buku catatan untuk setiap perusahaan.

(3) Pengawasan ini beralih kepada Kepala Kantor Imigrasi lain, apabila izin kunjungannya diperpanjang lagi oleh Kantor Imigrasi yang memperpanjang dan seterusnya.

(4) Meskipun perpanjangan izin kunjungan dilakukan atas pengusahaan Kepala Kantor Wilayah atau Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Lalu Lintas Keimigrasian, pengawasannya tetap berada pada Kepala Kantor Imigrasi yang melakukannya.

(5) Setiap Kakanim yang memperpanjang izin kunjungan wajib memberitahu :

- i. Kakanim yang memberikan izin masuk
- ii. Kakanim yang terakhir memperpanjangnya.

(d) Pengawasan Pemegang Izin Tinggal Terbatas.

(1) Pemberian Izin Tinggal Terbatas.

Pengawasan orang asing pemegang izin tinggal terbatas dilakukan oleh Kantor Imigrasi yang memberikan izin tinggal terbatas.

Dalam memberikan izin tinggal terbatas, Petugas Imigrasi :

- i. Meneliti keabsahan visa tinggal terbatas dan izin masuk.
- ii. Meneliti penjamin/sponsor, apakah betul-betul sebagai penjamin dan bonafide serta bagi sponsor yang berbadan hukum terdaftar dan sah di Indonesia.
- iii. Meneliti apakah orang asing yang akan diberi izin tinggal terbatas tidak tergolong dalam pasal 8, 17 dan 42 ayat (1) UU No.9 Tahun 1992.
- iv. Setelah izin tinggal terbatas diberikan, dibuatkan kartu pengawasan dan disusun sesuai dengan ketentuan penyusunan kartu.
- v. Pemberian izin tinggal terbatas

bagi tenaga ahli, dibuatkan buku catatan untuk setiap perusahaan.

(2) Perpanjangan Izin Tinggal Terbatas.

Dalam hal perpanjangan izin tinggal terbatas, Kakanim atau Pejabat yang ditunjuk diharuskan meneliti semua persyaratan yang telah ditentukan, apakah telah sesuai dengan kebenaran formil.

Khusus bagi tenaga kerja asing pendatang agar diteliti hal sebagai berikut :

- i. Apakah orang asing tersebut masih diperlukan di Indonesia dengan memperhatikan jangka waktu kontrak dengan perusahaan yang memperkerjakan orang asing tersebut.
- ii. Meneliti apakah tenaganya benar-benar masih diperlukan oleh perusahaan tersebut.
- iii. Meneliti apakah betul-betul masih bekerja pada perusahaan tersebut.
- iv. Meneliti apakah manfaat yang telah diperoleh perusahaan tersebut selama keberadaan orang asing tersebut.

v. Melakukan pemeriksaan ke lapangan jika dipandang perlu.

(3) Pindah Pekerjaan/Alih Sponsor.

Dalam hal meneliti laporan pindah pekerjaan/alih sponsor, Kepala Kantor Imigrasi atau Pejabat yang ditunjuk diharuskan :

- i. Meneliti hubungan perusahaan tempat bekerja lama dengan tempat bekerja baru.
- ii. Apakah tenaganya benar-benar diperlukan pada perusahaan yang baru.
- iii. Persetujuan dari sponsor yang lama untuk dipekerjakan pada perusahaan/sponsor yang baru
- iv. Memperhatikan jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan pada perusahaan yang baru.
- v. Mencatat perubahan pada kartu pengawasan dan buku perusahaan.
- vi. Dalam hal tidak memenuhi persyaratan, izin tinggal terbatas dicabut dan yang bersangkutan diperintahkan segera meninggalkan Indonesia paling lambat 14 hari.

2) Tata Cara Pengawasan lapangan.

(a) Dalam melakukan pengawasan lapangan dilaksanakan dengan cara :

(1) Pemantauan Keimigrasian yang dapat digolongkan menjadi :

i. Kegiatan/rutin.

Adalah upaya untuk memperoleh data/keterangan tentang adanya pelanggaran Keimigrasian di Lapangan yang dilaksanakan oleh petugas dengan surat perintah.

ii. Operasi.

Adalah upaya untuk memperoleh data/keterangan tentang adanya pelanggaran Keimigrasian di Lapangan yang pelaksanaannya dibatasi dengan daerah operasi, waktu operasi serta adanya dukungan dana.

Dalam merencanakan operasi diperlukan :

- Kesiapan administratif antara lain :

-- Surat perintah operasi tugas;

-- Kartu pengenalan setiap

- petugas;
- Persiapan surat tanda penerimaan;
- Persiapan Surat Panggilan.
- Kesiapan Teknis antara lain:
 - Petugas - petugas yang ditunjuk sesuai dengan posisi pembagian tugas;
 - Penetapan bahasa sandi dalam berkomunikasi;
 - Penggunaan Teknik yang akan digunakan;
 - Alternatif-alternatif bila diperlukan.
- Kesiapan personil.
 - Jumlah personil yang dibutuhkan disesuaikan dengan jenis sasaran.
 - Penentuan personil diupayakan sesuai dengan tingkat kerawanan.
 - Penempatan personil tambahan bila diperlukan.
- Kesiapan sarana penunjang.
 - Alat transportasi yang diperlukan;
 - Alat komunikasi yang

diperlukan;

-- Jumlah dana yang dibutuhkan.

(1) Pemeriksaan.

Sebagai tindak lanjut dari hasil Pemantauan Keimigrasian digunakan sebagai bahan pertimbangan baik dalam rangka Tindakan Keimigrasian dan atau Penyidikan dalam rangka proses justisial.

(b) Metoda Pengawasan Lapangan dapat dilaksanakan antara lain:

(1) Wawancara.

Wawancara adalah kegiatan untuk memperoleh keterangan dari orang yang memiliki atau diduga memiliki keterangan. Wawancara dapat dilakukan dalam rangka pemeriksaan maupun dalam rangka pemantauan.

Bila wawancara dilakukan dalam rangka pemantauan yang mengadakan wawancara tidak menunjukkan identitas yang sebenarnya atau secara tidak resmi.

Wawancara yang dilakukan oleh petugas imigrasi dengan orang yang diwawancarai pada umumnya dilakukan secara tidak resmi. Sedangkan wawancara secara resmi dilakukan dalam

rangka pemeriksaan.

Wawancara dalam rangka pemantauan antara lain untuk:

- i. Memperoleh keterangan baru, keterangan tambahan atau keterangan yang merupakan konfirmasi atau keterangan yang menyangkal.
- ii. Kemungkinan menemukan petunjuk tentang barang bukti, tersangka, korban dan saksi.
- iii. Menguji keterangan yang telah diperoleh.
- iv. Menguji penafsiran sementara tentang hasil wawancara.

(2) Pengamatan.

i. Persiapan Pengamatan.

Pengamatan dilakukan oleh petugas lapangan dengan menyamarkan dirinya sedemikian rupa sehingga tidak diketahui oleh sasaran pengamatan dengan cara menempati pada suatu kedudukan tertentu ataupun mengikuti aktivitas orang asing tersebut tanpa menimbulkan kecurigaan. Persiapan yang

dilakukan sebelum melakukan pengamatan pada dasarnya mengikuti perumusan tugas analisa tugas dan analisa sasaran. Disamping itu ditunjuk petugas yang mampu berkomunikasi dengan sasaran antara lain menguasai bahasa asing, serta menyiapkan sarana/prasarana yang diperlukan untuk membantu pengamatan.

ii. Pelaksanaan Pengamatan.

Pelaksanaan pengamatan disesuaikan dengan cara :

- Pengamatan sasaran menetap.

Kegiatannya meliputi :

- Melakukan pengamatan secara terus menerus terhadap gerak langkah orang asing yang menjadi sasaran pengamatan.
- Mengambil gambaran sasaran pengamatan dengan foto tustel/camera foto.
- Membuat catatan tentang ciri-ciri fisik dari sasaran.
- Membuat catatan tentang aktivitas yang dilakukan.

- Mengatur giliran tugas, bila pengamatan dilakukan lebih dari satu orang.
 - Samar tempat pengamatan sedemikian rupa sehingga tidak mencurigakan.
 - Membuat laporan tentang hasil pengamatan terutama informasi yang diperoleh.
- Pengamatan sasaran bergerak.
- Pelaksanaan pengamatan ini agar menyembunyikan identitas yang sebenarnya, yaitu dengan menampilkan identitas baru sehingga dapat mengikuti kegiatan orang asing selama berada di Indonesia.
- Misalnya menjadi agen perjalanan. Pelaksanaan pengamatan seyogyanya jangan sendirian sehingga memudahkan penyamaran untuk mendapatkan peluang dalam mencari informasi tentang orang asing.
- Pelaksanaan pengamatan dilakukan pada kejadian tertentu saja atau bila

dipandang perlu diadakan pengamatan terhadap seluruh kegiatan. Hal-hal yang dilakukan pelaksana lapangan adalah :

- Memasuki lingkungan orang asing dengan samaran yang tepat agar dapat mengikuti kegiatan orang asing.
- Memilih tempat kedudukan yang berada masih dalam satu lingkungan dengan orang asing sehingga dapat memantau aktivitas orang asing yang menjadi sasaran pengamatan.
- mengadakan pembauran kegiatan sehingga tidak menimbulkan kecurigaan.
- Mengadakan pengamatan aktivitas orang asing secara terus menerus.
- Menggunakan foto tustel/foto camera untuk merekam aktivitas orang asing.
- Mengadakan pencatatan semua aktivitas orang asing.

- Sekali-kali adakan lepas
libat untuk menghindari
kecurigaan.
- Laporan secara partial hasil
informasi yang diperoleh
kepada pimpinan agar
mengetahui perkembangan.
- Mintalah petunjuk kepada
pimpinan bila menemui
kendala atau petunjuk untuk
kegiatan selanjutnya.
- Mengadakan penggantian
petugas tanpa menimbulkan
kecurigaan atau seandainya
pelaksana yang bersangkutan
melakukan sesuatu kekeliruan
yang disengaja / tidak
disengaja sehingga diduga
akan membahayakan kegiatan
pengamatan.
- Menghindari dan mewaspadai
perangkap yang disiapkan
sasaran.
- Tinggalkan sasaran bila
telah memperoleh informasi
yang dicari tanpa
menimbulkan kecurigaan.

-- menyusun laporan informasi secara lengkap disertai gambar, foto yang telah diambil.

(3) Pelacakan.

Pelacakan merupakan kegiatan mengamati dan mengikuti sasaran (orang asing) dimanapun berada untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Sasaran pelacakan adalah orang asing baik secara perorangan atau rombongan selama berada di Indonesia. Pelacakan dapat dilakukan oleh pelacak (petugas lapangan) secara tertutup baik mandiri ataupun dengan bantuan alat peralatan teknologi.

Untuk melaksanakan Pelacakan diperlukan hal-hal sebagai berikut :

- i. Langkah-langkah persiapan dan perencanaan pelacakan pada dasarnya mengikuti perumusan tugas, analisa tugas dan analisa sasaran. Disamping itu perlu menyiapkan data awal tentang sasaran seperti gambar yang bersangkutan, peralatan yang akan digunakan dan peta daerah dimana

akan dilakukan penjejakan serta penunjukan petugas.

ii. Pelaksanaan pelacakan.

hasil perencanaan mendasari kegiatan pelacakan di lapangan. Bila dipandang perlu diadakan latihan pendahuluan tentang tatacara pelacakan serta penggunaan peralatan dan mempelajari situasi daerah setempat.

iii. Macam pelacakan.

Pelacakan dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

- Pelacakan menetap.

Pelacakan ini dilakukan dengan cara menetap di suatu tempat mengamati gerak gerik dari orang asing yang dicurigai.

Apa saja yang dilakukan oleh sasaran dan siapa saja yang dijumpainya harus dicatat. Pelacakan menetap dapat dikombinasikan dengan penyadapan pembicaraan melalui radio, telepon dan aktivitas sasaranpun dapat direkam dengan

photo tustel serta camera.
Dengan demikian seluruh
aktivitas sasaran bisa dicatat.

- Langkah-langkah yang dilakukan
adalah :

-- Pengamatan pendahuluan, yang
diamati adalah situasi
daerah tempat tinggal
sasaran, lingkungan tempat
tinggal sasaran, penduduk
setempat, keadaan lalu
lintas serta keadaan-keadaan
jalan-jalan yang ada di
daerah sasaran.

-- Pemilihan tempat pengamatan
untuk pelacakan menetap,
informasi tentang tempat
pengamatan serta
lingkungannya harus
dikumpulkan. Tempat ini
disamping dapat digunakan
untuk pengamatan juga harus
terjamin keamanannya.

-- Masuk / menempati tempat
pengamatan.

Petugas yang akan melakukan
pengamatan agar memilih

waktu yang tepat untuk menempati tempat yang akan digunakan menjejaki sasaran sehingga tidak mengundang kecurigaan sekelilingnya.

Pelacakan di tempat ini cukup dua orang saja. Mereka bisa bergantian melaksanakan tugas, baik mengamati sasaran serta mencatatnya.

- Mengamati aktivitas sasaran dengan langkah-langkah :
 - Pasang semua peralatan yang akan digunakan pengamatan.
 - Buat jadwal pengamatan.
 - Lakukan pengamatan terus menerus dan catat semua aktivitas sasaran atau rekam dengan video/ camera photo.
 - Siapa saja yang mendatangi / menemui sasaran harus dicatat.
 - Jangan sekali - kali mengosongkan tempat pengamatan, sehingga ada

kegiatan sasaran yang tidak terekam.

- Bila terpaksa meninggalkan tempat pengamatan agar bergantian sehingga tidak menimbulkan kecurigaan dan sasaran tetap terawasi.
- Peralatan yang digunakan pengamatan harus dapat dibongkar dengan cepat bila sewaktu-waktu tidak digunakan.
- Ganti petugas pelacak bila diduga telah dicurigai sasaran
- Jaga keamanan terhadap tempat pengamatan serta kegiatan penjejakan.
- Buat laporan secara berkala kepada pimpinan kepala dan laporan akhir bila telah selesai pelacakan.

(4) Pembuntutan.

i. Pembuntutan adalah pengamatan

secara sistematis terhadap orang, tempat dan benda. Biasanya pembuntutan terhadap orang, adapun pengamatan terhadap tempat atau benda itu dilakukan karena ada hubungan atau mencari hubungannya dengan orang yang diamati/orang tertentu.

ii. Suatu pembuntutan terhadap subyek sebaiknya direncanakan secara teliti dan matang, namun dalam pelaksanaannya tidak perlu senantiasa mengikuti garis-garis yang telah direncanakan secara tepat. Dalam pelaksanaannya harus fleksibel sesuai kebutuhan dan keadaan yang mungkin berkembang/berubah di lapangan.

iii. Dalam rangka pelaksanaan pembuntutan perlu memperhitungkan dan mempertimbangkan tentang kemungkinan yang dapat timbul, hal-hal yang tak terduga dan resiko-resiko yang akan dihadapi.

iv. Rencana pembuntutan sebaiknya telah memperhitungkan masalah-masalah antara lain tentang :

- Informasi yang telah diterima dan telah tersedia.
- Tujuan pembuntutan yang akan dicapai.
- perkiraan tentang kemungkinan yang akan dihadapi.
- Cara bertindak yang diperlukan.
- Personil dan penentuan personil dan saran yang diperlukan.

(5) Penyusupan.

- i. Penyusupan dilakukan untuk keperluan pemantauan yang tidak mungkin didapat dengan cara wawancara, pengamatan, pelacakan dan pembuntutan, oleh sebab itu perlu dilakukan dengan penyusupan di dalam sasaran, sehingga didapat keterangan sebanyak-banyaknya tentang sesuatu yang berhubungan dengan kejahatan/ pelanggaran keimigrasian yang dipantau.
- ii. Petugas yang akan melakukan kegiatan penyusupan harus betul-betul dipilih dan dipersiapkan baik secara teknis dalam bidang-bidang wawancara, pengamatan dan

pembuntutan juga kemampuan melakukan pekerjaan-pekerjaan tertentu untuk mendukung pelaksanaan penyamaran.

iii. Untuk menjamin kerahasiaan dari pada kegiatan penyusupan, maka identitas petugas harus disesuaikan dengan cerita samaran, dan semua identitas lama yang tidak mendukung pelaksanaan samaran harus dihilangkan (disingkirkan) antara lain KTP, SIM, Kartu nama dan lain-lain.

(c) Untuk memperoleh hasil dari pengawasan lapangan dilakukan perencanaan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

(1) Penilaian situasi.

Dalam melaksanakan pengawasan lapangan, terlebih dahulu dipelajari beberapa hal :

- i. Terlebih dahulu harus diketahui kebangsaan serta kegiatan dari orang asing untuk menentukan petugas yang tepat (profesional) dalam komunikasi dan pengawasan.
- ii. Lingkungan, tempat-tempat orang asing yang akan dioperasi, untuk

mengetahui jumlah dan kemampuan petugas yang akan diperintahkan.

(2) Perumusan strategi dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

i. Perumusan Tugas.

Tugas-tugas pencarian informasi yang berkaitan dengan orang asing serta kegiatannya dirumuskan oleh Pimpinan / Kepala / Direktur Pengawasan dan Penindaan Keimigrasian sebelum pelaksanaan di lapangan. Tugas ini menjadi arah kegiatan yang akan dilakukan oleh para pelaksana.

ii. Analisis Tugas :

Tugas yang telah ditentukan Kepala Kantor Imigrasi/ Koordinator Urusan Keimigrasian/ Kepala Bidang Imigrasi dijabarkan menjadi rincian tugas yang menjadi beban tugas masing-masing pelaksana.

Misalnya informasi yang akan dicari adalah latar belakang seorang wanita asing pemegang BVKS yang berpraktek sebagai wanita panggilan/WTS. Dalam hal

ini dirumuskan rincian tugas sebagai berikut :

- Petugas yang bertindak selaku konsumen.
- Petugas yang bertindak selaku penangkap.
- Petugas yang bertindak sebagai juru photo.
- Petugas yang bertindak selaku pengaman lingkungan.

Tiap jabaran tugas ditentukan sumber yang diperkirakan bisa memberikan informasi yang dicari (sumber keterangan).

iii. Analisis sasaran.

Yang dimaksud sasaran di sini adalah sumber keterangan seperti yang telah dijabarkan pada langkah analisa tugas.

Bagaimana caranya mendapatkan informasi dari para sumber keterangan diperlukan perumusan cara bertindak yang sesuai dengan karakter dari sumber yang bersangkutan. Agar dapat menentukan cara-cara bertindak diperlukan pengetahuan tentang

kemampuan dan kelemahan dari para sumber tersebut.

bertitik tolak pada kelemahannya maka dapat dieksploitasikan dengan metoda tertentu untuk mendapatkan informasi.

Hal-hal yang merupakan kekuatan perlu kewaspadaan dan mungkin dihindari, misalnya bagaimana caranya untuk mendapatkan kepastian bahwa yang bersangkutan adalah WTS, untuk itu diperlukan adanya sumber informasi yang berada di lingkungan orang asing tersebut setelah itu barulah

dirumuskan strategi yang akan dilaksanakan.

(3) Pengkajian dan Kemungkinan-kemungkinan serta Pengendalian.

Dari hasil perumusan strategi dilakukan pengkajian dan sekaligus pengendalian tentang kemungkinan keberhasilan dan kemungkinan kegagalan dalam pelaksanaan tugas sehingga perlu dipersiapkan alternatif - alternatif rencana pelaksanaan tugas.

(d) Pelaporan.

(1) Pejabat Imigrasi yang berwenang dalam melaksanakan pengawasan orang asing bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugasnya, sehingga diwajibkan kepadanya untuk setiap selesai pelaksanaan tugas pengawasan orang asing membuat evaluasi dan dilaporkan kepada Pejabat yang mengeluarkan surat Perintah dengan memuat :

- i. Hasil pemantauan keimigrasian, kegiatan lapangan/rutin, operasi lapangan;
- ii. Kendala/hambatan;
- iii. Saran.

(2) Kepala Kantor Imigrasi dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi, dalam setiap pelaksanaan pengawasan lapangan harus membuat laporan, yang memuat antara lain :

- i. Dasar.
- ii. Petugas Pelaksana.
- iii. Tempat dan waktu.
- iv. Uraian kegiatan operasi.
- v. Biaya yang telah dikeluarkan.

vi. Kesimpulan dan saran.

(3) Setiap pembuatan pelaporan dari Kepala Kantor Imigrasi disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi dengan tembusan Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, sedang Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman, melaporkan pelaksanaan tugas Pengawasan Orang Asing kepada Direktur Jenderal Imigrasi.

c. Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor : F-IL.01.10-1294 Tanggal 30 Oktober 1997 tentang Peningkatan Pengawasan Terhadap keberadaan Orang Asing di Wilayah Republik Indonesia.

Surat edaran ini ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Republik Indonesia di seluruh Indonesia, dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Memperhatikan perkembangan atas kasus pelanggaran keimigrasian berdasarkan data terhimpun di Direktorat Jenderal Imigrasi sampai dengan tahun

1997, ternyata laju pada grafik pelanggaran oleh orang asing terus meningkat, dan secara prediktif cenderung akan meningkat di tahun-tahun mendatang jika tidak ditangani secara sungguh-sungguh dan seksama.

2. Berdasarkan hasil pengamatan atas semakin meningkatnya pelanggaran keimigrasian tersebut dan mengingat bahwa pengawasan orang asing dan tindakan keimigrasian merupakan tugas dan tanggung jawab yang simultan dan esensial bagi jajaran Imigrasi sebagai upaya preventifikasi atas pelanggaran-pelanggaran keimigrasian, maka dengan ini dipandang perlu untuk meningkatkan Pengawasan terhadap Keberadaan dan Kegiatan Orang Asing di Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, menginstruksikan kepada Kepala kantor Imigrasi di Wilayah seluruh Indonesia untuk :

1. Segera melakukan inventarisasi dan membuat peta konsentrasi keberadaan dan kegiatan orang asing dalam wilayah kerja dan yurisdiksi masing-masing Kantor Imigrasi;
2. melakukan operasi lapangan (cheek on the spot), dan pelaksanaannya dilakukan paling kurang 2 (dua) kali dalam 1 (satu) minggu;
3. Para Pejabat dan Petugas yang diperintahkan/ditunjuk berdasarkan Surat Perintah Kepala Kantor Imigrasi hendaknya telah menguasai ketentuan dan prosedur

sesuai Undang-undang dan Peraturan yang berlaku, dan sasaran yang akan menjadi obyek pelaksanaan pengawasan orang asing tersebut harus sudah diketahui secara pasti data dan informasinya;

4. Penerbitan Surat Perintah harus mencantumkan obyek sasaran operasi dan masa berlaku Surat Perintah dibatasi hanya 1 (satu) hari (mulai jam s/d jam....);

5. Berkaitan pula dengan pelaksanaan pengawasan ini, dengan mengingat bahwa pendataan tentang keberadaan dan kegiatan Warga Negara Pemegang Paspor BNO dan Hongkong SAR Pasca hand-Over amat diperlukan dalam menentukan kebijaksanaan pemberian visanya oleh pemerintah Indonesia (dalam waktu 2 (dua) tahun, sejak 1 Juli 1997 s/d 1 Juli 1999), maka hasil penelitian di lapangan sangat diperlukan untuk melanjutkan atau mencabut kebijaksanaan pemberian visa oleh Pemerintah Republik Indonesia bagi Warga negara dimaksud.

6. Kepala Kantor Imigrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan pengawasan di lapangan terhadap orang asing dan memberikan laporan hasil pemantauan dan pengawasan tersebut secara berkala langsung ke Direktur Jenderal Imigrasi, dengan tembusan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman atau up. Koordinator Urusan keimigrasian dengan memperhatikan petunjuk Direktur pengawas dan Penindakan

Keimigrasian : Pemantauan dan Operasional
Keimigrasian Nomor : F4-IL.01.10-0975 Tahun 1997
tanggal 04 Juni 1997 Tentang Keberadaan dan Kegiatan
Orang Asing di Indonesia.

Dari hasil penelitian mengenai pelaksanaan tugas di lapangan diperoleh gambaran bahwa kegiatan orang asing cukup sulit untuk diketahui apalagi diketemukan¹⁾. Hal ini disebabkan antara lain :

1. Terbatasnya kemampuan aparat (bahasa, teknis dan taktis) bila telah mengetahui adanya indikasi pelanggaran, hal ini akan lebih terasa lagi apabila kurang didukung oleh sarana dan prasarana baik yang menyangkut transportasi, komunikasi, penguasaan wilayah (karena luasnya wilayah Indonesia) dan terbatasnya dana.
2. Semakin canggihnya sarana yang digunakan oleh orang asing sehingga sulit diketahui dan diketemukan, mempunyai modus operandi yang belum diketahui cara pemecahannya serta mempunyai jaringan internasional, mengakibatkan sulit untuk dituntaskan.
3. Ada diantara warga negara Indonesia, yang bekerjasama atau membantu bahkan melindungi orang asing yang melakukan pelanggaran keimigrasian.
4. Adanya modus baru bahwa orang asing dengan berbagai dalih

1) Doddy M.W, **Wawancara Pribadi**, Staf Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, Tanggal 9 Desember 1997.

berupaya menikahi wanita warga negara Indonesia sehingga semakin sulit pemecahannya.

Kegiatan orang asing tersebut belum dapat diinformasikan baik secara kualitatif ataupun kuantitatif untuk kepentingan jajaran sendiri apalagi instansi lain. Hal ini diperkirakan selain karena faktor-faktor tersebut di atas, juga belum adanya ketentuan yang mengatur secara tegas serta lemahnya organisasi pengawasan orang asing turut pula mempengaruhinya.

5. Pelaksana (personil) Pengawasan.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, baik administrasi maupun lapangan jumlah personil yang berkualifikasi sebagai Pejabat Imigrasi sebanyak 5106, telah mendapat kartu PPNS 1106 orang dan 391 orang diantaranya telah mengikuti PPNS. Jumlah personil ini bila dibandingkan dengan luas wilayah Indonesia, ragam tugas, kebangsaan, ragam pelanggaran dan kualitas sarana yang digunakan terasa kurang memadai.

6. Prasarana dan sarana

Pada dewasa ini sarana dan prasarana yang dimiliki sangat minim sekali, antara lain :

- a. Komputer 84 buah;
- b. faximile 27 buah;
- c. HT dan SSB 154 buah;
- d. Kapal Patroli 19 buah;
- e. Kendaraan roda empat 312 buah dan 308 roda dua.

7. Anggaran (dana).

a. Dana yang tersedia.

Dalam melaksanakan pengawasan, faktor dana sangat menentukan. Adapun dana yang tersedia pada anggaran tahun 1996/1997 meliputi :

- 1) Dana untuk perawatan karantina dan Kapal Patroli berjumlah Rp. 677.530.000,-
- 2) Dana untuk pengawalan orang asing Rp. 7.000.000,-

b. Dana yang diperlukan.

1) Penyidikan.

- (a) Penterjemah minimal 10 jam/kasus Rp.75.000/jam
- (b) Bantuan hukum minimal 10 jam/kasus Rp.50.000/jam
- (c) Transportasi tersangka/saksi Rp.500.000
- (d) Administrasi pemberkasan perkara Rp.150.000
- (e) Lain-lain (koordinasi/gelar perkara) Rp.100.000

2) Proses Persidangan.

- (a) Biaya transportasi Rp.500.000/orang untuk masing-masing petugas/ tersangka/ saksi/ penterjemah.
- (b) Biaya penterjemah Rp.75.000/jam
- (c) lain-lain Rp.100.000,-

3) Proses Pemulangan.

- (a) Biaya transportasi dari tempat tinggal/ kantor/ airport Rp.500.000,-
- (b) Airport Taxi Rp.18.000,-
- (c) Biaya pulang pergi ke perwakilan yang bersangkutan Rp.50.000,-

(d) Pengawasan Rp.500.000,-

III. RAGAM PELANGGARAN.

a. Pemberian keterangan tidak benar untuk diri sendiri atau orang lain ketika mengajukan permohonan perizinan keimigrasian, misalnya :

1. Sponsor fiktif bagi pemohon visa dan izin tinggal
2. Keterangan tidak benar tentang maksud kedatangan atau keberangkatan, misalnya :

a) Motif pemberian keterangan tidak benar :

1) Karena halangan hukum, yaitu namanya termasuk dalam daftar cekal, sehingga dalam upaya memperoleh perizinan, yang bersangkutan memalsukan identitas dan persyaratan.

2) Karena tidak dapat memenuhi persyaratan, umpamanya: orang asing yang bertujuan masuk ke Indonesia namun yang tidak mempunyai sponsor yang bonafide, berupaya menciptakan sponsor fiktif :

(a) Manipulasi Dokumen/pemalsuan dokumen.

Yang dimaksud dengan Manipulasi dokumen ialah :

(1) Menggunakan dokumen orang lain yang telah dirubah sebagian datanya.

(2) Memalsukan blangko dokumen.

- (3) Mengisi blangko asli yang dicuri.
- (4) Menambah/merubah sebagian pisik dokumen dengan data lain.
- (5) Memalsukan tanda tangan, tulisan dan foto.

(b) Tujuan manipulasi dokumen :

- (1) Memperoleh dokumen tanpa melengkapi persyaratan.
- (2) Mendapat hak perjalanan atau bertempat tinggal di suatu negara (secara tidak sah).
- (3) Memperpanjang izin tinggal dengan tulisan/stempel yang dipalsukan.
- (4) Menyembunyikan identitas (cover), karena mempunyai maksud - maksud tersembunyi, seperti :

i. Subversi , infiltrasi (dilaksanakan oleh agen intelejen).

ii. Kelompok-kelompok teroris dalam rangka menjalankan aksi teror, supaya mudah memasuki suatu negara dengan menggunakan dokumen palsu sebagai warga negara yang bersahabat dengan negara tujuan.

(c) Ingin menghilangkan riwayat perjalanan

(*Intinerary*), karena tidak ingin diketahui ke negara mana saja ia telah berkunjung, misalnya penyelundup narkotik (*Drug Traffickers*) yang sering mengunjungi daerah segi tiga emas (Thailand, Laos, Birma) mengganti lembaran paspornya yang telah dipenuhi stempel kedatangannya ke negara tersebut.

b. Tidak Mempunyai dokumen Imigrasi yang sah :

Yang dimaksud adalah orang asing yang berada di Indonesia dengan tidak dilindungi oleh dokumen imigrasi yang sah dan masih berlaku, termasuk dalam kategori ini adalah :

1. *Overstayer*, yaitu orang asing yang pada waktu masuk ke Indonesia dilengkapi dokumen yang masih berlaku tetapi karena salah satu sebab izin tinggalnya habis berlaku dan tidak diperpanjang atau tidak dapat diperpanjang tetapi masih berada di Indonesia, contoh : pemegang izin keimigrasian BVKS, izin kunjungan/izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap.

Telah ditemukan bahwa sebagian *overstayer* tinggal di Indonesia secara tidak sah dalam jangka waktu yang lama, bertahun-tahun, sehingga dapat

dikategorikan sebagai pemukim gelap.

2. Imigran gelap (pendatang/pemukim gelap).

Imigran gelap adalah orang asing yang memasuki wilayah Indonesia sama sekali tanpa dilengkapi dokumen atau dengan dokumen palsu dengan tujuan bermukim di Indonesia.

Modus operandinya antara lain sebagai berikut :

- (a) Memasuki wilayah lewat perbatasan yang tidak terjaga, tanpa dilengkapi dokumen. Cara ini masih mungkin dilakukan karena sangat sulit untuk mengawasi wilayah Indonesia yang sangat luas.
- (b) Masuk dengan dokumen palsu, kemudian setelah berhasil melewati pemeriksaan keimigrasian selanjutnya mereka menghilang atau berbaur dengan masyarakat dan melengkapi diri dengan identitas baru seolah-olah penduduk setempat. Hal ini dimungkinkan apabila pelaku mempunyai ciri-ciri fisik yang sama dengan lingkungan (misal, keturunan Cina, Arab, Pakistan dan India).
- (c) Sebagai penumpang gelap (stowaway), apabila pelaku bekerjasama dengan anak buah kapal memasuki wilayah perairan Indonesia, kemudian pada saat petugas lengah diturunkan dengan perahu kecil menuju tempat yang tidak terjaga.

(d) Sebagai anak buah kapal (ABK), pelaku tanpa sepengetahuan atau dengan sepengetahuan Kapten kapal menyamar sebagai anak buah kapal, dilengkapi dengan Seamen Book (buku pelaut) asli atau palsu, kemudian setelah selesai pemeriksaan imigrasi, pelaku mendapat shore pass, pelaku turun ke darat dan selanjutnya menghilang, shore pass dapat dikembalikan kepada Kapten kapal, sehingga pada saat pengembalian shore pass jumlahnya genap, sedangkan penghitungan fisik jumlah ABK sudah jarang dilakukan.

c. Surat perjalanan Yang Dipalsukan oleh Imigran Gelap.

1. Menggunakan Paspor R.I. dengan berbagai cara :

(a) Membeli/mencuri paspor RI yang belum digunakan untuk berangkat keluar negeri;

(b) Membeli/mencuri paspor RI kepunyaan seorang warganegara RI yang sedang berada di Luar negeri;

(c) Memesan paspor RI pada suatu kantor Imigrasi di Indonesia.

2. Menggunakan Surat Perjalanan Laksana Paspor RI (SPLP).

3. Menggunakan Paspor Asing.

IV. TINDAK LANJUT PENGAWASAN.

a. Pro Justisia.

Para pelanggar peraturan di bidang keimigrasian, pada dasarnya diselesaikan di Pengadilan Negeri sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Untuk mengajukan para pelanggar ke meja hijau, perlu menempuh prosedur serta memenuhi kelengkapan materiil dan formil.

Setiap kasus yang diajukan ke Pengadilan harus didukung dengan alat bukti yang lengkap. Dalam upaya melengkapi alat bukti tersebut harus dilakukan penyelidikan. Untuk melakukan penyelidikan diperlukan :

1. Petugas yang berkualitas;
2. Dana yang memadai untuk :
 - (a) membayar/membeli informasi.
 - (b) membiayai pembantu (masyarakat) pencari informasi.
 - (c) transportasi/akomodasi (mengintip/mengintai)
 - (d) lunsum petugas.
3. Sarana komunikasi.
 - (a) (bayar telephone/interlokal)
 - (b) Fax

b. Tindakan Keimigrasian

1. Pemulangan.

Yang dimaksud dengan pemulangan adalah mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia ke negara asal.

Sebab-sebab pemulangan :

- a) Overstay kurang dari 60 (enam puluh) hari.
- b) Tergolong orang yang melakukan pelanggaran seperti yang diatur dalam KUHP.
- c) Mereka yang diperkirakan akan gagal dalam tingkat penuntutan (pasal 140 ayat (2) UU No. 8 tahun 1981).
- d) Orang asing tersebut memang berniat akan tinggal di Indonesia, dengan menggunakan upaya hukum yang ada, maka diambil tindakan sebagaimana diatur dalam pasal 42 ayat (2) UU No.9 tahun 1992 tentang keimigrasian.

2. Pengkarantinaan.

Yang dimaksud dengan pengkarantinaan adalah penempatan orang asing pada Karantina Imigrasi sementara menunggu proses pemulangan/deportasi.

Sebab-sebab pengkarantinaan meliputi :

- a) Tidak memiliki surat perjalanan kebangsaan.
- b) Tidak ada perwakilan negara di Indonesia.
- c) Tidak memiliki ticket.
- d) Menunggu jadwal pesawat.
- e) Dalam proses pemeriksaan.

3. Pencegahan dan Penangkalan.

Semenjak diberlakukannya Undang-undang No.9 tahun

1992 telah dilakukan evaluasi dan penyesuaian pencegahan dan penangkalan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang tersebut. Hasil akhir hingga 9 Desember 1997 berjumlah :

- a) Pencegahan 57.406 orang
- b) Penangkalan 133.837 orang.

V. GAMBARAN PENGAWASAN ORANG ASING YANG DIINGINKAN.

a. Organisasi Pada Jajaran Imigrasi.

Dalam mengantisipasi tugas-tugas pada PJPT II, prinsip-prinsip organisasi sebagai suatu rangkaian kegiatan harus disempurnakan secara terus menerus agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien. Dengan ditetapkannya Undang-undang nomor 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, bila dilihat dari segi pembangunan hukum maka undang-undang tersebut dikehendaki untuk dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. Demikian pula halnya pengawasan orang asing di Indonesia sebagai bagian materi undang-undang yang antara lain tidak menghendaki adanya orang asing di Indonesia tanpa memiliki izin yang sah serta tidak menghendaki adanya orang asing di Indonesia melakukan kegiatan-kegiatan yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan terlebih lebih kegiatan-kegiatan yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam melakukan tugas pengawasan orang asing,

dirasakan bahwa organisasi, peraturan, aparat, sarana penunjang dan kesadaran hukum masyarakat masih perlu disempurnakan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif sebagaimana diuraikan di bawah ini :

1. Kesatuan Perintah.

Yang dimaksud dengan kesatuan perintah adalah setiap pejabat hendaknya hanya diperintah dan bertanggung jawab kepada seorang atasan tertentu (tidak ada orang yang dapat melayani dua atasan). Garis saluran perintah dan tanggung jawab harus dengan jelas menunjukkan diri siapa seorang pejabat yang menerima perintah dan kepada siapa dia bertanggung jawab. Sebaliknya harus dengan jelas kepada siapa melapor dan dari siapa dia mendapat laporan.

2. Pelimpahan Wewenang.

Pelimpahan atau penyerahan wewenang perlu diatur secara tegas, tugas-tugas mana yang menjadi kewenangan organisasi tingkat pusat, wilayah dan daerah dengan tetap memperhatikan keseimbangan antara tanggung jawab dan wewenang sesuai dengan gradasi sehingga terlihat dengan jelas apa-apa yang menjadi tugas dan wewenang suatu organisasi.

3. Buku Pedoman.

Agar dalam pelaksanaan tugas tidak ditemukan keragu-raguan, diperlukan adanya suatu pedoman dalam bentuk buku yang berisi petunjuk-petunjuk atau peraturan untuk dijadikan pegangan bagi aparat

imigrasi dalam melaksanakan tugas pengawasan dan penindakan keimigrasian, termasuk juga pedoman organisasi, tata kerja dan teknik taktik bertindak. Melalui buku pedoman yang jelas, ringkas, lengkap, mutakhir dan mudah dimengerti diharapkan setiap petugas imigrasi dapat melakukan pekerjaannya secara cepat, tepat dan efektif.

4. Koordinasi.

Dalam melaksanakan tugas hendaknya suatu organisasi dalam Direktorat Jenderal Imigrasi mengadakan penyesuaian diri antara satu bagian dengan bagian lainnya dalam setiap kegiatan apapun untuk menciptakan kesatuan tindakan. Koordinasi bermanfaat untuk menghilangkan perasaan superior dari satu bagian terhadap bagian lain agar tercipta kesatuan langkah dan tindakan yang akhirnya menuju ke arah kesatuan kebijaksanaan.

b. Beberapa Faktor Yang mempengaruhi untuk penegakan hukum di bidang pengawasan Orang Asing

1. Aparat pelaksana pengawasan orang asing.

Untuk dapat melaksanakan pengawasan orang asing diperlukan aparat/petugas imigrasi yang jumlah dan kemampuannya sesuai dengan ragam pelanggaran serta luasnya wilayah Indonesia. Aparat imigrasi harus memahami peraturan dasar tentang pengawasan orang

asing baik peraturan yang mengatur kaidah - kaidah larangan ataupun kewajiban bagi orang asing serta bagaimana menegakkan peraturan yang dimaksud.

Disamping itu setiap petugas imigrasi harus mengetahui dan memahami serta mampu mengungkap setiap perbuatan orang asing yang mempunyai niat dan kesempatan untuk melakukan perbuatan yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Menurut Kepala Kantor Imigrasi Jakarta Utara²⁾, untuk lebih dikenal dan membedakan dengan petugas imigrasi lainnya perlu diberikan penamaan bagi aparat imigrasi yang melakukan tugas penyidikan dalam hal ini diusulkan dengan nama **"NARAYAKSA IMIGRASI"** dan mempunyai jabatan fungsional.

2. Sarana dan Prasarana.

Kelancaran pengawasan orang asing baik yang sifatnya mencari data keimigrasian, mengolah maupun menyajikannya dalam bentuk informasi keimigrasian memerlukan sarana dan prasarana antara lain :

- a) Model-model ataupun bentuk sarana penampungan data keimigrasian (E/D Card, Formulir keimigrasian, dan lain-lain).
- b) Alat pengolah data mutakhir (Komputer).
- c) Alat komunikasi dan transportasi.

2) I.G. Kompyang Adiyana, **Wawancara Pribadi**, Kepala Kantor Imigrasi Jakarta Utara, Tanggal 5 Desember 1997.

- d) Alat pengaman.
- e) Dana yang memadai.

3. Deraiad Kepatuhan Hukum.

Pengawasan orang asing dapat dilakukan seutuhnya dalam wilayah Indonesia yang begitu luas, jika dibantu oleh anggota masyarakat. Hal ini baru dapat dilakukan apabila masyarakat umum mengetahui peraturan keimigrasian.

Demikian pula masyarakat perlu tahu kegiatan atau perbuatan apa saja yang dilarang/dilakukan oleh orang asing di Indonesia, serta bagaimana dan kepada siapa penyampaiannya jika diketahui bahwa orang asing tersebut telah nyata melakukan perbuatan yang

menurut peraturan perundang-undangan dapat disalahkan.

4. Koordinasi Pengawasan Orang Asing.

Dalam pasal 41 Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian dinyatakan dengan tegas bahwa pada dasarnya pengawasan orang asing menjadi tanggung jawab Menteri Kehakiman dalam hal ini Pejabat Imigrasi. Dijelaskan pula bahwa dalam melakukan pengawasan orang asing hendaklah berkoordinasi dengan instansi yang bidang tugasnya menyelenggarakan pengawasan orang asing.

Amanat Undang-undang tersebut di atas mengisyaratkan bahwa Direktorat Jenderal Imigrasi merupakan

"leading sector" dalam pengawasan orang asing di seluruh Indonesia, posisi dan eksistensi aparat imigrasi sebagai koordinator harus diperjuangkan untuk mendapat pengakuan dari badan dan instansi terkait, sehingga dapat menjadi penentu dan pengarah segala sesuatu yang menyangkut pengaturan orang asing.

Hendaknya apa yang diamanatkan di dalam undang-undang keimigrasian dapat disadari sepenuhnya oleh jajaran imigrasi mulai dari tingkat pusat hingga ke tingkat daerah. Kepercayaan yang dibebankan oleh rakyat dan pemerintah melalui Undang-undang Keimigrasian harus diiringi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas serta sarana dan prasarana agar mampu melaksanakan tugas dengan baik sehingga tidak mengecewakan pemberi tugas, yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap kelancaran proses pembangunan nasional jangka panjang tahap kedua.

B. FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN.

Sebagaimana diketahui, fungsi hukum pidana telah mengalami pergeseran dari pendekatan yang bersifat tradisional ke arah pendekatan yang berorientasi pada kemanfaatan. Dalam pendekatan yang bersifat tradisional (*fundamentalist approach*), fungsi hukum pidana akan selalu diarahkan terutama untuk mempertahankan dan melindungi nilai-nilai moral. Dalam hal ini, kesalahan (*guilt*) akan selalu merupakan unsur utama dalam syarat pemidanaan, dan biasanya hal ini akan selalu berkaitan erat dengan teori pemidanaan yang bersifat retributif.

Dalam perkembangan selanjutnya mengarah pada pendekatan yang berorientasi pada kemanfaatan, hukum pidana dengan sanksinya yang tajam dianggap merupakan salah satu dari sekian sarana yang oleh masyarakat dapat digunakan untuk melindungi dirinya dari pelaku yang dapat membahayakan masyarakat. Kegunaan sanksi pidana tersebut dapat menciptakan kondisi yang lebih baik³⁾.

Dengan demikian, pandangan fundamentalis menitik beratkan pada ancaman terhadap perasaan moral masyarakat sebagai pembenaran penggunaan sanksi pidana, sedangkan dalam

3) Muladi, "Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Menunjang Kebijakan Pemerintah Dalam Bidang Ekonomi", Makalah dalam Panel Diskusi Hukum dan Perkembangan Ekonomi, Himpunan Mahasiswa Jurusan Pidana Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 25 September 1989.

pandangan yang berorientasi pada kemanfaatan melihat "*Public Order*" sebagai target perlindungannya.

Dalam proses modernisasi dan pembangunan ekonomi yang semakin meningkat dipelbagai negara di dunia, muncul perkembangan baru dalam kaitannya dengan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana dan sanksi pidana. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggung jawab antara anggota masyarakat dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin komplek. Sanksi pidana antara lain digunakan untuk mendukung pengaturan administrasi tentang pelbagai hal. Hal ini dinamakan "*administratif penal law*", yang kemudian biasa disebut sebagai "*public welfare offenses*". Dalam hal tindak pidana semacam ini, pemidanaan dilakukan atas dasar kepentingan masyarakat dan tidak atas dasar kesalahan subyektif, sehingga muncul pertanggung jawaban dalam hukum pidana yang dikenal dengan "*strict liability*" yang meninggalkan asas *mensrea* sebagai refleksi kecenderungan untuk menjaga keseimbangan kepentingan sosial⁴⁾.

Fungsi pengayoman dari negara merupakan fungsi administrasi dalam pengelolaan fungsi pemerintah (dalam arti luas) untuk mewujudkan tujuan negara yang tidak lain adalah melindungi dan menciptakan kesejahteraan masyarakat yang untuk ini dibutuhkan kondisi keteraturan untuk menciptakan ketertiban dan keadilan. Oleh karenanya dalam pengelolaan

4) **Ibid.** hal. 5.

berbagai aspek/bidang kehidupan masyarakat diperlukan pengaturan hukum yang dalam perkembangannya diatur sebagai ketentuan hukum administrasi. Ketentuan hukum tersebut harus dilaksanakan dan ditegakkan dalam kenyataan, diantaranya dengan menggunakan sanksi pidana. Di sini sanksi pidana dipinjam untuk mendukung hukum administrasi sebagai hukum pidana administrasi. Ini berarti pemaksaan pemerintah dalam mencapuri aspek-aspek kehidupan masyarakat (dapat terwujud dalam berbagai kebijakan pemerintah) dengan memanfaatkan hukum pidana, yang tidak lain sebagai *Instrumentalisasi* dari hukum pidana guna mempengaruhi kelakuan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu (yakni melindungi dan menciptakan kesejahteraan masyarakat). Dalam hal ini tumbuh pengaturan hukum pidana untuk mengatur ketentuan hukum lain (hukum administrasi) yang dinamakan *ordeningsstrafrecht* sebagai alat kebijaksanaan pemerintah.

Penegakan norma-norma administrasi dengan menggunakan sanksi pidana yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan supaya warga masyarakat mematuhi ketentuan-ketentuan hukum administrasi. Di sini ketentuan-ketentuan administrasi dapat ditegakkan melalui sanksi pidana. W.F. Prins menyatakan bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri *in coude venenum* dengan sejumlah ketentuan pidana. *In coude venenum* itu secara harafiah berarti : ada racun di

ekor/buntut⁵⁾,

Hal demikian ini memang dapat diterima karena secara teoritis terdapat pemahaman bahwa hukum pidana tidaklah mengadakan norma-norma baru, normanya sudah ada pada norma-norma lapangan hukum lain; hukum perdata, hukum administrasi. Hanya saja norma-norma tersebut diperkuat/dipertegas dengan sanksi hukum pidana yang lebih tegas/bengis (sanksi pidana lebih bersifat menderitakan). Yang sering disebutkan dengan ungkapan *het strafrecht is wezenlijk sanctie-recht* yang artinya hukum pidana sesungguhnya adalah hukum sanksi⁶⁾.

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam peraturan hukum, juga dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga masyarakat dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara/administrasi, apabila tidak dapat dipaksakan. Pemaksaan ini dilakukan dengan pemberian sanksi yang meliputi sanksi khas hukum administrasi maupun sanksi pidana. Sanksi hukum administrasi yang khas itu seperti: (1) *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), (2) penarikan kembali suatu ketetapan (izin, pembayaran, subsidi), (3) pengenaan denda administratif, (4) pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

5) Philipus M. Hadjon et. al., **Pengantar hukum Administrasi Indonesia**, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hal 262.

6) Moeljatno, **Asas-asas Hukum Pidana**, (Jakarta, Bina Aksara, 1987), hal. 8 - 9.

Pelaksanaan *bestuursdwang* secara prinsipil berbeda dengan pemberian pidana. *Bestuursdwang* berpaut dengan pelaksanaan Undang-undang, bukan penindakan pada pelanggar. Pada pengenaan pidana dapat berperan adanya maksud untuk pertambahan derita, tidak demikian halnya *bestuursdwang*. Dalam pada itu tidaklah berarti bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* tidak dirasakan sebagai pidana oleh warga. Adanya perbedaan ini boleh saja suatu perbuatan pidana diikuti oleh *bestuursdwang* maupun tindakan hukum pidana⁷⁾.

Selanjutnya diuraikan bahwa pelaksanaan tugas-tugas pemerintah adalah antara lain : menuntut terciptanya suasana tertib, termasuk tertib hukum. Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan karena hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat. Dalam rangka mewujudkan suasana tertib itu, maka berbagai program dan kebijaksanaan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain: memuat aturan dan pola perilaku tertentu berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Tiada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah tersebut secara prosedural (hukum acara). Salah satu upaya pemaksaan hukum itu adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana terhadap pihak pelanggar.

7) Philipus M. Hadjon et. al., **Loc-cit.**

Pemberlakuan sanksi pidana ini dengan mengingat bahwa sanksi pidana membawa serta akibat hukum yang berpaut dengan kemerdekaan pribadi (antara lain: berupa pidana penjara, kurungan) dan harta benda (pengenaan denda) dari pelanggaran yang bersangkutan. Itulah sebabnya hampir pada pelbagai ketentuan kaidah peraturan perundang-undangan (termasuk utamanya di bidang pemerintahan dan pembangunan negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana. Sanksi pidana tersebut diberlakukan baik pada undang-undang (produk legislatif) maupun pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, termasuk peraturan daerah. Pengangkatan pegawai negeri sipil selaku petugas penyidik menurut ketentuan pasal 6 ayat (1) butir b KUHAP sangat memungkinkan efektifitas pemberlakuan dan penegakan sanksi pidana dari kaidah-kaidah hukum tertentu.

I. KEBIJAKAN PENGGUNAAN SANKSI PIDANA DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN.

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian nampaknya masih menjadi tumpuan harapan seluruh bangsa Indonesia. Hal ini terbukti dari penggunaan sanksi pidana sebagai penguat dari peraturan-peraturan administratif untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Agar penggunaan sanksi pidana mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan yaitu dapat mengatasi atau menanggulangi terjadinya tindak pidana

keimigrasian maka sangat diperlukan suatu kebijakan yang baik dan tepat.

Perundang-undangan yang memuat norma-norma sentral dalam upaya penanggulangan tindak pidana keimigrasian sebagaimana sudah dijelaskan di muka tercantum dalam UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Sedangkan badan-badan atau pejabat-pejabat yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral diatur dalam KUHAP dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan dapat menjamin adanya kepastian hukum dengan mencantumkan ancaman pidananya termasuk pidana bagi pelaku yang memiliki keahlian khusus.

Untuk mengetahui kebijakan pemerintah melalui sanksi pidana bagi pelaku tindak pidana keimigrasian perlu kiranya penulis menyoroti tentang pidana dan jenis-jenis tindak pidana yang tertuang dalam UU No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian. Secara lengkap rincian tersebut diatur dalam Bab VIII tentang ketentuan pidana, yakni dari Pasal 48 sampai dengan Pasal 61 UU keimigrasian. Dari pasal-pasal tersebut yang berjumlah 14 pasal terdapat sebelas pasal yang tergolong kejahatan (*misdrijf*), yaitu Pasal 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 serta tiga pasal tergolong pelanggaran (*overtreding*), yaitu Pasal 51, 60 dan 61. Adapun ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal tindak pidana keimigrasian dalam Undang-undang Keimigrasian itu sebagai berikut :

a. *Pasal 48* : "Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan oleh pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 15.000.000,- (lima belas juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah setiap orang, baik warga Indonesia, ataupun orang asing, dengan tidak membedakan kelamin, umur, agama, kedudukan, jabatan dan pangkat. Adapun tindak pidana (perbuatan-perbuatan yang dilarang) dalam pasal ini dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana masuk atau keluar wilayah Indonesia secara gelap (*illegal exit/entry*), yang berupa :

1. melalui Tempat pemeriksaan Imigrasi, tetapi tidak melalui pemeriksaan oleh Pejabat Imigrasi yang berada di Tempat Pemeriksaan Imigrasi tersebut;
2. masuk atau keluar melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi dan tidak melalui pemeriksaan oleh Pejabat Imigrasi yang bertugas;
3. masuk atau keluar wilayah Indonesia secara tidak sah atau ilegal.

b. *Pasal 49* : "Dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 30.000.000,-

(tiga puluh juta rupiah):

1. orang asing dengan sengaja membuat palsu atau memalsukan visa atau izin keimigrasian; atau
2. orang asing yang dengan sengaja menggunakan visa atau izin keimigrasian palsu atau yang dipalsukan untuk masuk atau berada di wilayah Indonesia.

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah orang asing. Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan atau penggunaan visa atau izin keimigrasian palsu atau yang dipalsukan baik yang berupa dokumen, alat-alat yang dipergunakan untuk suatu perizinan atau pengesahan perizinan keimigrasian, seperti formulir, blangko atau cap-cap dan lain-lain yang berhubungan dengan visa dan perizinan keimigrasian.

c. *Pasal 50* : "Orang Asing yang dengan sengaja menyalahgunakan atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian izin keimigrasian yang diberikan kepadanya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi subyek tersebut adalah Orang Asing. Adapun perbuatan

yang dilarang dalam pasal ini dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana *penyalahgunaan izin keimigrasian*, seperti pemegang izin kunjungan wisata, tetapi yang bersangkutan melakukan kegiatan lain selain berwisata, umpamanya bekerja sebagai part-timer, pemegang izin izin keimigrasian untuk bekerja sebagai ahli pengawasan mutu, tetapi nyatanya yang bersangkutan bekerja sebagai Pimpinan perusahaan dan sebagainya.

d. Pasal 51 : "Orang Asing yang tidak melakukan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 atau tidak membayar biaya beban sebagaimana dimaksud Pasal 45, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah Orang Asing. Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini dapat dikualifikasikan menjadi dua macam tindak pidana, yaitu :

1. tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 Undang-undang Keimigrasian;
2. tidak membayar biaya beban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 Undang-undang keimigrasian.

Dalam pasal 39 Undang-undang Keimigrasian

mengatur kewajiban orang asing untuk :

1. memberikan segala keterangan yang diperlukan mengenai identitas diri dan attau keluarganya, perubahan status sipil dan kewarganegaraannya serta perubahan alamatnya;
2. memperlihatkan surat perjalanannya atau dokumen keimigrasian yang dimilikinya pada waktu diperlukan dalam rangka pengawasan;
3. mendaftarkan diri jika berada di Indonesia lebih dari 90 (sembilan puluh) hari.

Sedangkan dalam pasal 45 Undang - undang Keimigrasian mengatur dikenakan biaya beban terhadap :

1. orang asing yang berada di Wilayah Indonesia melampaui waktu tidak lebih dari 60 (enam puluh) hari dari izin keimigrasian yang diberikan;
2. penanggung jawab alat angkut yang tidak memenuhi kewajiban sebagai berikut :
 - a) memberitahukan kedatangan atau rencana keberangkatan alat angkut;
 - b) menyampaikan daftar penumpang dan daftar awak alat angkut yang ditandatangani kepala pejabat imigrasi;
 - c) mengibarkan bendera isyarat bagi kapal laut yang datang dari luar wilayah Indonesia dengan membawa penumpang;
 - d) melarang setiap orang naik atau turun dari alat

angkutan tanpa izin pejabat imigrasi selama dilakukan pemeriksaan keimigrasian;

e) membawa kembali keluar wilayah Indonesia setiap orang asing yang datang dengan alat angkutnya yang tidak dapat izin masuk dari pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi.

e. *Pasal 52* : "Orang asing yang izin keimigrasiannya habis berlaku dan masih berada dalam wilayah Indonesia melampaui 60 (enam puluh) hari dari batas waktu izin yang diberikan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah Orang Asing. Adapun perbuatan yang dilarang dalam Pasal ini dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana lampau waktu (*overstay*) berada dalam wilayah Indonesia.

f. *Pasal 53* : "Orang asing yang berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau yang pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas maka yang menjadi

subyek dari pasal tersebut adalah Orang Asing. Orang asing yang dimaksud dalam pasal ini, yang selama ini dikenal sebagai *Imigran gelap* yaitu yang terdiri dari :

1. masuk dan keberadaannya di wilayah Indonesia secara tidak sah, masuknya tidak melalui pemeriksaan oleh Pejabat Imigrasi dan keberadaannya tanpa izin keimigrasian (*illegal entry and illegal stay*);
2. masuknya ke wilayah Indonesia secara sah, kemudian menghilang dan keberadaannya selanjutnya tidak lagi memiliki izin keimigrasian yang berlaku (izin keimigrasian telah habis berlakunya, *overstay* atau *illegal stay*).

Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemukim gelap (*illegal immigrant*).

g. Pasal 54 : "Setiap orang yang dengan sengaja menyembunyikan, melindungi, memberikan pemondokan, memberikan penghidupan atau memberikan pekerjaan kepada orang asing yang diketahui atau patut diduga :

1. pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah);
2. berada di wilayah Indonesia secara tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima)

tahun dan atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah);

3. izin keimigrasian habis berlaku, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut di atas adalah setiap orang (warga negara Indonesia atau orang asing). Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah dengan sengaja menyembunyikan, melindungi, memberi pondokan, memberi penghidupan atau pekerjaan kepada orang asing yang diketahui atau patut diduga :

1. pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah;
2. berada di wilayah Indonesia secara tidak sah;
3. izin keimigrasian habis berlaku.

h. Pasal 55 : " Setiap orang yang dengan sengaja :

1. menggunakan Surat Perjalanan Republik Indonesia, sedangkan ia mengetahui atau sepatutnya menduga, bahwa surat perjalanan itu palsu atau dipalsukan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah);
2. menggunakan surat perjalanan orang lain atau Surat Perjalanan Republik Indonesia yang sudah dicabut

atau dinyatakan batal, atau menyerahkan pada orang lain Surat Perjalanan Republik Indonesia yang diberikan kepadanya, dengan maksud digunakan secara tidak berhak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);

3. memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia bagi diri sendiri atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);
4. memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 (dua) atau lebih Surat Perjalanan Republik Indonesia yang semuanya berlaku, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah setiap orang (warga negara Indonesia atau orang asing). Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini ada 4 (empat) macam tindak pidana keimigrasian, yaitu :

1. menggunakan Surat Perjalanan Republik Indonesia palsu atau dipalsukan;
2. menggunakan surat perjalanan orang lain atau Surat Perjalanan Republik Indonesia yang sudah dicabut atau

dinyatakan batal atau menyerahkannya pada orang lain Surat Perjalanan Republik Indonesia yang diberikan kepadanya dengan maksud digunakan secara tidak berhak;

3. memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia bagi dirinya sendiri atau orang lain;
4. memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 (dua) atau lebih Surat Perjalanan Republik Indonesia.

i. **Pasal 56** : "Dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah) ;

1. setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum mencetak, mempunyai, menyimpan blangko Surat Perjalanan Republik Indonesia atau blangko dokumen keimigrasian, atau
2. setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum membuat, mempunyai atau menyimpan cap yang dipergunakan untuk mengesahkan Surat Perjalanan Republik Indonesia atau dokumen keimigrasian".

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah setiap orang (warga negara Indonesia dan orang asing). Adapun perbuatan-

perbuatan yang dilarang dalam pasal ini ada 2 (dua) macam tindak pidana keimigrasian, yaitu dengan sengaja dan melawan hukum :

1. mencetak, mempunyai, menyimpan blangko Surat Perjalanan Republik Indonesia atau blangko dokumen keimigrasian;
2. membuat, mempunyai atau menyimpan cap yang dipergunakan untuk mengesahkan Surat Perjalanan Republik Indonesia atau dokumen keimigrasian.

j. Pasal 57 : "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri atau orang lain merusak, menghilangkan atau mengubah baik sebagian maupun seluruhnya keterangan atau cap yang terdapat dalam Surat Perjalanan Republik Indonesia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah setiap orang (warga negara Indonesia dan orang asing). adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini yang dimaksud adalah mengadakan perubahan dalam Surat Perjalanan Republik Indonesia, seperti mengganti pas foto, merubah data pemegang yang tercantum dalam paspor dan perubahan-perubahan lainnya, sehingga paspor tersebut

telah berubah dari aslinya.

- k. *Pasal 58* : "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri maupun orang lain mempunyai, menyimpan, mengubah atau menggunakan data keimigrasian baik secara manual maupun elektronik, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun".

Dalam pasal di atas, yang dimaksud dengan data keimigrasian adalah data yang digunakan dibidang keimigrasian seperti daftar cegah tangkal, daftar register pelayanan dan data pengawasan serta data lainnya yang digunakan di bidang keimigrasian.

- l. *Pasal 59* : "Pejabat yang dengan sengaja dan melawan hukum memberikan atau memperpanjang berlakunya Surat Perjalanan Republik Indonesia atau dokumen keimigrasian kepada seseorang yang diketahuinya tidak berhak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun".

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah pejabat. Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang yang dimaksud dalam pasal ini ialah penyalahgunaan wewenang dari pejabat dalam pemberian surat perjalanan atau paspor atau

dokumen keimigrasian dan Pejabat yang dimaksud selain Pejabat Imigrasi, juga Pejabat lain yang bidang tugasnya menyangkut pemberian surat perjalanan atau dokumen keimigrasian seperti Pejabat Departemen Luar Negeri atau pejabat Departemen Agama.

- m. *Pasal 60* : "Setiap orang memberi kesempatan menginap kepada orang asing dan tidak melaporkan kepada Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pemerintah Daerah setempat yang berwenang dalam waktu 24 (dua puluh empat) jam sejak kedatangan orang asing tersebut, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah)".

Yang dimaksud setiap orang sebagai subyek dalam pasal tersebut di atas adalah termasuk pengurus penginapan, hotel, pemondokan dan lain-lain. Apabila di daerah orang yang memberikan kesempatan menginap kepada orang asing tidak terdapat kantor kepolisian, laporan tersebut disampaikan kepada pejabat Pemerintah setempat, yaitu: Camat, Lurah/ Kepala desa.

- n. *Pasal 61* : "Orang asing yang sudah mempunyai izin tinggal yang tidak melapor kepada Kantor Kepolisian Negara Republik Indonesia di tempat tinggal atau tempat kediamannya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diperolehnya izin tinggal, dipidana dengan pidana

kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah)".

Dilihat dari rumusan di atas, maka yang menjadi subyek dari pasal tersebut adalah orang asing. Adapun perbuatan-perbuatan yang dilarang dalam pasal ini adalah tidak melapor kepada pejabat.

Yang dimaksud dengan izin tinggal disini ialah Izin Tinggal Terbatas atau Izin Tinggal Tetap, tidak termasuk Izin Singgah dan Izin Kunjungan. Ketentuan Pidana dari pasal ini termasuk pelanggaran. Kepolisian ditempat tinggal atau tempat kediamannya ialah Resor Kepolisian setempat.

Setelah melihat keseluruhan pasal-pasal tindak pidana keimigrasian dalam Undang-undang Keimigrasian (Undang-undang No. 9 Tahun 1992) maka dapat disimpulkan bahwa pola ancaman pidana yang digunakan dalam pasal-pasal tindak pidana keimigrasian tersebut di atas yaitu gabungan antara sistem alternatif dan sistem kumulatif. Adapun pola ancaman pidana dengan sistem alternatif terdapat dalam pasal-pasal 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60 dan 61. Sedangkan pola ancaman pidana dengan sistem kumulatif terdapat dalam pasal-pasal 49, 51, 53, 54, 56 dan 57.

Dilihat dari lamanya pidana penjara dan tingginya denda yang diancamkan pada pasal-pasal tersebut di atas,

menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia benar-benar menganggap tindak pidana keimigrasian merupakan bentuk tindak pidana yang cukup berat dengan akibat yang cukup fatal bagi keamanan hidup negara. Tampaknya pembuat undang-undang berharap bahwa dengan pidana yang cukup berat dan denda yang tinggi dapat menekan atau mengurangi terjadinya tindak pidana keimigrasian.

Sanksi pidana dan denda yang paling berat diancamkan pada perbuatan-perbuatan :

- a. Orang asing yang dengan sengaja membuat palsu atau memalsukan visa atau izin keimigrasian (Pasal 49).
- b. Orang asing yang dengan sengaja menggunakan visa atau izin keimigrasian palsu atau yang dipalsukan untuk masuk atau berada di wilayah Indonesia (Pasal 49).
- c. Orang asing yang berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau yang pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah (Pasal 53).
- d. Setiap orang yang dengan sengaja menyembunyikan, melindungi, memberi pemondokan, memberi penghidupan atau pekerjaan kepada orang asing yang diketahui atau patut diduga :
pernah diusir atau dideportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah. (Pasal 54 a).

Dilihat ketentuan pidana sebagaimana tersebut dalam pasal-pasal tersebut di atas, tampak bahwa pembuat undang-

undang itu telah memilih sanksi yang cukup berat dalam upaya mencegah atau menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Ini terlihat dari sanksi yang ditentukan yaitu pidana penjara 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).

Sedang bagi pelaku kejahatan keimigrasian yang (dilakukan secara) profesional yang berkaitan dengan tugas atau profesinya, pembuat undang-undang telah mengaturnya tersendiri, yaitu dalam Pasal 59, seperti telah diuraikan di atas.

Di samping hukum pidana yang digunakan sebagai sarana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian, juga menggunakan cara-cara lain yaitu melalui tindakan keimigrasian, di luar proses peradilan pidana.

Hal ini sesuai dengan sistem yang dianut dalam hukum pidana kita, sistem dua jalur dimana dikenal adanya jalur pidana dan jalur tindakan (*punishment and measurement/straf sistem maatregels sistem*).

Dari apa yang diatur dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, maka masalah Tindakan dapat di bagi dalam :

a. Tindakan Khusus.

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum dan pemerintahan yang berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan sumber tertib hukum tertinggi.

Dalam pembangunan nasional tidak akan terlepas dari kemajuan pengetahuan dan teknologi karena pengaruh globalisasi ekonomi dunia. Yang mana dapat menunjang pembangunan itu sendiri dan dapat pula mengakibatkan gangguan terhadap pembangunan, bahkan mengganggu tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia. Gangguan tersebut dapat dilakukan oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing, baik di dalam maupun di luar negeri dengan cara menimbulkan perpecahan bangsa, stabilitas nasional, dan kejahatan internasional yang menyangkut kejahatan ekonomi, narkoba, terorisme dan lain-lain.

Dengan demikian, maka diperlukan keamanan dan pertahanan negara yang bertujuan demi tegaknya negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga perlu diciptakan lembaga hukum berupa pencegahan dan penangkalan (cekal).

1. Pencegahan dan Penangkalan Berdasarkan Aspek Hukum Keimigrasian.

Mengenai Pencegahan dan Penangkalan telah diatur dalam Undang-undang RI No. 9 Tahun 1992 Tentang keimigrasian jo Undang-undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI pasal 32 huruf g, jo Undang-undang NO. 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI yang telah dirubah oleh Undang-undang No.1 Tahun 1988 pasal 3

dan 12 , dan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan.

a) Pencegahan.

Pencegahan menurut Pasal 1 angka 12 Undang-undang No.9 Tahun 1992 adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar dari wilayah Negara Republik Indonesia berdasarkan alasan tertentu. "Orang-orang tertentu" di sini dimaksudkan bukan saja warga negara Indonesia, tetapi juga orang asing yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia.

Yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan pencegahan terhadap seseorang adalah :

1) *Menteri Kehakiman*, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian. Yang dimaksud dengan urusan yang bersifat keimigrasian adalah pencegahan yang dilakukan karena alasan-alasan tertentu :

(a) warga negara Indonesia yang pernah diusir atau dideportasi ke Indonesia oleh suatu negara lain;

(b) warga negara Indonesia yang pada saat berada di luar negeri melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan

negara Indonesia;

(c) warga negara asing yang belum atau tidak memenuhi kewajiban - kewajiban terhadap negara atau pemerintah Republik Indonesia, misalnya belum melunasi pajak sebagai orang asing.

2. *Menteri keuangan*, sepanjang menyangkut urusan piutang negara. Yang dimaksud piutang negara adalah tagihan terhadap seseorang atau badan hukum yang timbul dari perjanjian keperdataan dengan instansi pemerintah, badan-badan usaha negara, atau badan-badan lainnya baik di pusat maupun di daerah yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. *Jaksa Agung*, sepanjang menyangkut pelaksanaan ketentuan Pasal 32 huruf g Undang-undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu karena keterlibatan seseorang dalam perkara pidana.
4. *Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia*, sepanjang menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan

Undang-undang No. 1 Tahun 1988, terutama Pasal 3 dan Pasal 12. Dalam rangka melaksanakan tugas di bidang pertahanan dan keamanan, Panglima Angkatan bersenjata Republik Indonesia dapat mencegah seseorang untuk keluar dari wilayah Indonesia. Pencegahan tersebut dilakukan apabila orang atau orang-orang tertentu menunjukkan secara nyata sikap atau tindakan yang mengganggu atau mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Hal-hal yang semata-mata berdasarkan dugaan tanpa bukti-bukti awal yang cukup, bahwa orang-orang tertentu mengganggu atau mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan pencegahan. Begitu pula perbedaan pandangan, persepsi, atau kebijaksanaan penyelenggaraan pemerintahan negara, tanpa dimaksudkan untuk mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 tidak dapat dijadikan alasan pencegahan.

Tata laksana di dalam pencegahan adalah sebagai berikut :

1. Pencegahan ditetapkan dengan keputusan tertulis.
2. Keputusan tertulis pencegahan memuat sekurang-kurangnya :
 - a) Nama;
 - b) Umur;
 - c) Pekerjaan;
 - d) Alamat;
 - e) Jenis kelamin;
 - f) Kewarganegaraan;
 - g) Alasan Pencegahan;
 - h) Jangka waktu pencegahan.
3. Keputusan tertulis pencegahan disampaikan kepada :
 - a) orang yang terkena pencegahan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penetapan.
 - b) Menteri Kehakiman, dalam hal keputusan ditetapkan oleh Menteri Keuangan, Jaksa Agung atau Panglima ABRI.
4. Berdasarkan keputusan tertulis pencegahan yang ditetapkannya atau yang diterima dari menteri Keuangan, Jaksa Agung atau Panglima ABRI, maka Menteri Kehakiman memerintahkan Direktur Jenderal Imigrasi agar nama orang yang terkena pencegahan dimasukkan ke dalam Daftar Pencegahan dan melaksanakan

pengecegan.

5. Direktur Jenderal Imigrasi dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal diterimanya perintah dari Menteri Kehakiman, memasukkan nama orang yang terkena pengecegan ke dalam Daftar Pencegegan dan mengirimbkannya kepada Kepala Kantor Imigrasi di Seluruh wilayah Negara Republik Indonesia untuk melaksanakan pengecegan.

Jangka waktu berlaku dan perpanjangan keputusan pengecegan adalah sebagai berikut :

1. karena alasan yang bersifat keimigrasian dan alasan piutang negara paling lama 6 (enam) bulan, dan dapat diperpanjang lagi paling banyak 2 (dua) kali, masing-masing tidak lebih dari 6 (enam) bulan;
2. karena alasan terlibat dalam perkara pidana, lama waktu disesuaikan dengan keputusan Jaksa Agung.
3. karena alasan pertahanan dan keamanan paling lama 6 (enam) bulan, dan setiap kali dapat diperpanjang paling lama 6 (enam) bulan, dengan ketentuan seluruh masa perpanjangan tidak lebih dari 2 (dua) tahun.

Sedangkan apabila tidak ada keputusan perpanjangan maka pengecegan berakhir demi hukum. Setiap keputusan perpanjangan pengecegan

sekurang-kurangnya juga harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1. identitas orang yang terkena perpanjangan pencegahan;
2. alasan perpanjangan pencegahan;
3. jangka waktu perpanjangan pencegahan.

Sehubungan dengan adanya keputusan pencegahan maka kewajiban Pejabat Imigrasi di

tempat pemeriksaan imigrasi wajib menolak orang-orang yang dikenakan pencegahan keluar wilayah Negara Republik Indonesia.

Berakhirnya masa pencegahan adalah sebagai berikut :

1. Keputusan pencegahan dinyatakan berakhir karena :
 - a) telah habis masa berlakunya;
 - b) dicabut oleh pejabat yang berwenang menetapkan, yaitu Menteri Kehakiman, Menteri Keuangan, Jaksa Agung atau Panglima ABRI;
 - c) dicabut berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Pencabutan Keputusan Pencegahan dinyatakan dalam bentuk keputusan pencabutan pencegahan.
3. Keputusan Pencabutan pencegahan, disampaikan kepada :

- a) orang yang terkena pencegahan
 - b) Menteri Kehakiman, dalam hal keputusan ditetapkan oleh Menteri Keuangan, Jaksa Agung atau Panglima ABRI.
4. Direktur Jenderal Imigrasi dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal menerima keputusan pencabutan pencegahan dari Menteri Kehakiman mencoret nama orang yang terkena pencegahan dari Daftar Pencegahan dan mengirimkannya kepada Kepala Kantor Imigrasi di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

b) Penangkalan.

Penangkalan menurut Pasal 1 angka 13 UU No.9 Tahun 1992 adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk ke wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. "orang-orang tertentu" yang dimaksudkan di sini bukan saja orang asing, tetapi juga warga negara Indonesia yang berada di luar wilayah Indonesia dapat dikenakan penangkalan.

Menurut Undang-undang Keimigrasian, penangkalan terhadap orang asing dilakukan karena :

1. diketahui atau diduga terlibat dengan kegiatan sindikat kejahatan internasional. Yang

dimaksud dengan kegiatan sindikat kejahatan internasional antara lain adalah kejahatan narkotika dan terorisme;

2. pada saat berada di negaranya sendiri atau di negara lain bersikap bermusuhan terhadap pemerintah Indonesia atau melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan negara Indonesia;
3. diduga melakukan perbuatan yang bertentangan dengan keamanan dan ketertiban umum, kesusilaan, agama dan adat kebiasaan masyarakat Indonesia;
4. atas permintaan suatu negara, orang asing yang berusaha menghindarkan diri dari ancaman dan pelaksanaan hukuman di negara tersebut karena melakukan kejahatan yang juga diancam pidana menurut hukum yang berlaku di Indonesia;
5. pernah diusir atau dideportasi dari wilayah Indonesia. Yang dimaksud dengan pengusiran atau deportasi adalah tindakan mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia karena keberadaannya di Indonesia tidak dikehendaki;
6. alasan-alasan lain yang berkaitan dengan keimigrasian.

Yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan penangkalan terhadap orang asing

adalah :

1. Menteri Kehakiman, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian, yaitu karena alasan-alasan :
 - a) tidak memiliki surat perjalanan yang sah;
 - b) tidak memiliki visa, kecuali yang tidak diwajibkan memiliki visa;
 - c) tidak menderita gangguan jiwa atau penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
 - d) tidak memiliki izin masuk kembali atau tidak mempunyai izin masuk ke negara lain;
 - e) ternyata telah memberikan keterangan yang tidak benar dalam memperoleh surat perjalanan dan visa.
2. Jaksa Agung, sepanjang menyangkut pelaksanaan ketentuan Pasal 32 huruf g Undang-undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu karena keterlibatan dalam perkara pidana.
3. Panglima Angkatan Besenjata Republik Indonesia, sepanjang menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 1 Tahun 1988. Berdasarkan

Undang-undang ini, pertahanan dan keamanan negara bertujuan untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terhadap segala ancaman, baik dari luar maupun dari dalam negeri serta tercapainya tujuan nasional. Pelaksanaan komando pertahanan dan keamanan negara ada pada Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Dengan demikian, dalam rangka melaksanakan tugas di bidang pertahanan keamanan, Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia berwenang menangkai orang asing untuk masuk ke wilayah Indonesia.

Menurut Undang-undang keimigrasian, warga negara Indonesia dapat dikenakan penangkalan dalam hal :

1. telah lama meninggalkan Indonesia atau tinggal menetap atau telah menjadi penduduk suatu negara lain dan melakukan tindakan atau bersikap bermusuhan terhadap negara atau pemerintah Republik Indonesia;
2. apabila masuk wilayah Indonesia dapat mengganggu jalannya pembangunan, menimbulkan perpecahan bangsa, atau dapat mengganggu stabilitas nasional;
3. apabila masuk wilayah Indonesia dapat

mengancam keselamatan diri atau keluarganya.

Penjelasan atas ketentuan di atas dapat disebutkan, bahwa pada dasarnya warga negara Indonesia berhak untuk masuk atau kembali ke Indonesia. Karena itu, penangkalan terhadap mereka hanya dilakukan berdasarkan keadaan yang khusus. Keadaan khusus tersebut adalah bahwa mereka telah lama berada dan tinggal menetap di luar negeri, sehingga sikap mental, ucapan, dan tingkah laku mereka benar-benar sudah seperti orang asing dan melakukan tindakan yang memusuhi negara Indonesia serta bersikap anti pemerintah negara Republik Indonesia. Di samping itu penangkalan terhadap warga negara Indonesia dapat juga dilakukan atas pertimbangan masuknya mereka ke Indonesia dapat menimbulkan gangguan terhadap pembangunan nasional, menimbulkan perpecahan bangsa, atau mengganggu stabilitas nasional dan dapat pula menimbulkan ancaman terhadap diri atau keluarganya.

Yang berwenang dan bertanggung jawab dalam hal penangkalan terhadap warga negara Indonesia dilakukan oleh sebuah tim yang dipimpin oleh Menteri Kehakiman dan anggotanya terdiri atas unsur :

1. Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

2. Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
3. Departemen Luar Negeri;
4. Departemen Dalam Negeri;
5. Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional;
6. Badan Koordinasi Intelijen Negara.

Penanganan oleh sebuah tim ini, dimaksudkan untuk menjamin agar penangkalan terhadap warga negara Indonesia benar-benar dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan obyektif melalui

suatu penelitian yang sangat mendalam dan seksama, sehingga di satu pihak tujuan untuk memberikan perlindungan kepada hak-hak mereka sebagai warga negara Indonesia dapat dipenuhi dan di pihak lain tujuan untuk melindungi kepentingan yang lebih luas dan lebih besar, yaitu kepentingan tetap terjamin dan tegaknya negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945.

Tata laksana penangkalan adalah sebagai berikut :

1. Penangkalan ditetapkan dengan keputusan tertulis.
2. Keputusan penangkalan memuat sekurang-kurangnya :
 - a) identitas orang yang terkena penangkalan;

- b) alasan penangkalan;
- c) jangka waktu penangkalan.

3. keputusan penangkalan tertulis dikirim kepada :

a) Perwakilan-perwakilan RI.

Yang dimaksud dengan perwakilan-perwakilan RI. adalah atase imigrasi atau dinas konsuler pada perwakilan RI.

Pengiriman keputusan penangkalan tertulis kepada perwakilan RI. tersebut dimaksudkan agar orang asing yang bersangkutan tidak

diberikan visa untuk masuk ke wilayah Indonesia. Khusus bagi warga negara Indonesia yang terkena penangkalan sedapat mungkin pemberitahuannya disampaikan kepada yang bersangkutan melalui perwakilan RI. tersebut.

b) Menteri Kehakiman, dalam hal keputusan ditetapkan oleh Jaksa Agung atau Panglima ABRI.

4. Berdasarkan keputusan tertulis penangkalan yang ditetapkannya atau yang diterima dari Jaksa Agung dan Panglima ABRI maka Menteri Kehakiman memerintahkan Direktur Jenderal Imigrasi agar nama orang yang terkena penangkalan yang dimasukkan ke dalam Daftar

Penangkalan dan melaksanakan penangkalan.

5. Direktur Jenderal Imigrasi dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya perintah dari Menteri Kehakiman, memasukkan nama orang yang terkena penangkalan ke dalam Daftar Penangkalan dan mengirimkannya kepada Kepala Kantor Imigrasi dan atau Perwakilan-perwakilan RI, melalui Departemen Luar negeri untuk melaksanakan Penangkalan.

Jangka waktu berlaku dan perpanjangan keputusan penangkalan adalah sebagai berikut :

1. Bagi Orang Asing.

- a) Karena alasan yang bersifat Keimigrasian dan alasan pertahanan dan keamanan paling lama 1 (satu) tahun dan setiap kali dapat diperpanjang untuk jangka waktu 1 (satu) tahun atau kurang dari waktu tersebut.

- b) Karena alasan terlibat dalam perkara pidana, lama waktunya disesuaikan dengan keputusan Jaksa Agung.

2. Bagi Warga Indonesia.

Paling lama 6 (enam) bulan dan setiap kali dapat diperpanjang paling lama 6 (enam) bulan dengan ketentuan seluruh masa perpanjangannya tidak lebih dari 2 (dua) tahun.

Apabila tidak ada keputusan perpanjangan maka penangkalan berakhir demi hukum. Setiap

keputusan perpanjangan penangkalan juga sekurang-kurangnya harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1. identitas orang yang terkena perpanjangan penangkalan;
2. alasan perpanjangan penangkalan;
3. jangka waktu perpanjangan penangkalan.

Pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi wajib menolak orang-orang yang dikenakan penangkalan masuk ke wilayah Indonesia.

Berkhirnya Masa Penangkalan adalah sebagai berikut :

1. Keputusan penangkalan dinyatakan berakhir karena :
 - a) telah habis masa berlakunya;
 - b) dicabut oleh Pejabat yang berwenang menetapkan;
 - c) dicabut berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Dalam hal keputusan penangkalan dicabut maka pencabutan dinyatakan dalam bentuk keputusan pencabutan.
3. Keputusan pencabutan penangkalan, disampaikan kepada :
 - a) Perwakilan RI yang bersangkutan melalui Departemen Luar negeri; dan
 - b) Menteri kehakiman, dalam hal keputusan ditetapkan oleh Menteri Keuangan, Jaksa

Agung dan panglima ABRI.

4. Direktorat Jenderal Imigrasi dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal menerima keputusan pencabutan penangkalan dari Menteri Kehakiman mencoret nama orang yang terkena penangkalan dari Daftar Penangkalan dan mengirimkannya kepada Kepala Kantor Imigrasi di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dan atau Perwakilan-perwakilan RI, melalui Departemen Luar Negeri untuk melaksanakan penangkalan.

2. Pencegahan dan Penangkalan berdasarkan Instrumen Hak Asasi Manusia (HAM).

Masalah cegah-tangkal diatur dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Sebelumnya, aturan soal cegah-tangkal ini diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.03 UM.09.01 Tahun 1981 dan Keputusan Direktorat Jenderal Imigrasi Nomor: F.377.UM.09.01 Tahun 1982 tentang Peraturan Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan. Dibandingkan sebelumnya praktek cegah-tangkal sekarang ini relatif lebih baik. Tak ada lagi perintah cegah-tangkal melalui telepon. Semuanya harus didasarkan pada surat keputusan tertulis yang ditanda tangani pejabat yang meminta pencegahan atau penangkalan.

Proses mencegah atau menangkai orangpun tidak bisa sembarangan. Instansi yang boleh meminta pencegahan dan penangkalan pun dibatasi. Permintaan pencegahan terhadap seseorang hanya bisa datang dari 4 (empat) instansi, yaitu: Menteri Kehakiman, Menteri Keuangan, Jaksa Agung dan Panglima ABRI.

Pencegahan dan penangkalan merupakan langkah administratif, dimana tindakan ini bersifat sepihak dan orang yang terkena tindakan sering tidak diberi kesempatan untuk membela diri sehingga tidak tahu kenapa di "cekal". Hal-hal seperti ini sebetulnya di dalam negara hukum kurang menguntungkan. Ditinjau dari HAM, peradilan pidana lebih berkualitas daripada langkah/tindakan administratif tersebut di atas.

Permasalahan yang muncul pada saat pembahasan Undang-undang tentang Keimigrasian, mengenai penangkalan berupa "penangkalan atau larangan bagi WNI yang sudah lama berada di Luar Negeri untuk kembali ke Indonesia". Menurut Muladi⁸⁾, WNI yang berada di Luar Negeri lebih baik diizinkan masuk, lalu diadili kalau memang dianggap melakukan tindakan-tindakan yang merugikan pemerintah semasa berada di Luar Negeri. Kalau orang itu mau kembali

8) Muladi, **Peradilan Pidana Lebih Bermutu Daripada "Cekal"**, Kompas 26 Pebruari 1992.

ke Indonesia berarti mempunyai itikad baik dan berani mempertanggung-jawabkan perbuatannya selama berada di Luar Negeri. Lebih lanjut beliau menyatakan ketidak setujuannya kalau WNI yang berada di Luar Negeri dilarang masuk ke Indonesia sekalipun orang itu di Luar Negeri, misalnya melakukan tindakan yang merugikan pemerintah. Sebab, justru kepulangannya ke Tanah Air itu merupakan kesempatan kita untuk menangkapnya. Keengganan untuk menerapkan hukum pidana terhadap hal-hal yang bersifat politis harus mulai dikurangi di Indonesia.

Peradilan pidana akan lebih *civilized* (beradap) dan lebih manusiawi 'dibanding "cekal". Cekal sebetulnya merupakan tindakan administratif oleh pemerintah. Di Indonesia, banyak tindakan administratif, dan sepanjang menyangkut masalah politis, ada kecenderungan pemerintah merasa enggan menggunakan hukum pidana. Sikap seperti ini merupakan langkah yang tidak benar karena berarti menggunakan asas *opportunitas* yaitu demi kepentingan umum tidak mengadili atau mempeti-eskan suatu kasus.

Menurut Muladi⁹⁾ lebih menyetujui kalau orang itu dianggap melakukan delik, diadili saja menurut hukum pidana di pengadilan. Masyarakat kita sudah bertambah dewasa, kita tak perlu enggan mengadili

9) **Ibid**

kalaupun itu memang delik politik menghina pemerintah.

Apabila hal tersebut di atas dikaitkan dengan "Declaration of Human Rights" (Deklarasi Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia) maka bertentangan dengan Pasal 13 Deklarasi Universal yaitu :

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan berdiam di dalam lingkungan batas-batas tiap Negara.
- (2) Setiap orang berhak meninggalkan suatu negeri, termasuk negerinya sendiri, dan berhak kembali ke negerinya¹⁰⁾.

Dari pasal tersebut di atas menunjukkan adanya keharusan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam suatu negara tertentu sebagaimana diatur dalam dokumen internasional tentang hak-hak asasi manusia tersebut. Secara hukum status *Universal Declaration of Human Rights* (untuk selanjutnya disingkat UDHR) ini bukanlah suatu "Treaty" dan karena tidak dimaksudkan untuk mengikat secara hukum (*legally binding obligations*) negara-negara anggota PBB. Kewajiban negara anggota mentaati UDHR hanya bersifat moral (*moral obligation*), akan tetapi sebaiknya sebagai suatu negara anggota PBB, melihat UDHR ini tidak semata-mata sebagai suatu "statement of objectives", tetapi

10) Peter Baehr et.al., **Instrumen Internasional Pokok Hak-hak Asasi Manusia**, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1997), hal. 216.

juga sebagai bagian dari ikrar negara-negara anggota untuk mewujudkan tujuan PBB, sebagaimana dicantumkan dalam Charternya. Dalam tahun 1968, suatu konferensi internasional mengenai HAM di Teheran yang diselenggarakan oleh PBB, telah menyatakan bahwa UDHR "*Constitutes and Obligation for The Members of The International Community*". Karena itulah dapat dianggap bahwa UDHR ini merupakan pula bagian dari hukum internasional (setidak-tidaknya bagian dari "*customary international law*"). Mengingat negara Indonesia sebagai anggota PBB seyogyanya melihat UDHR tidak hanya semata-mata sebagai "*statement of objectives*" dalam Charter PBB, tetapi juga meyakini bahwa UDHR "*constitutes and obligation for the members of the international community*" (deklarasi Teheran 1968), maka penyusunan suatu TAP MPR tentang HAM ini adalah sesuatu yang sudah patut segera dipikirkan dan diperbincangkan¹¹⁾.

Sekalipun demikian, dalam sisi-sisi lain "cekal" masih perlu. ini terutama untuk masalah yang betul-betul tidak merupakan tindak pidana atau sulit dibuktikan adanya tindak pidana tetapi membahayakan negara. Menurut penjelasan atas PP. Nomor 30/1994

11) Mardjono Reksodiputro, **Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994), hal. 12-13.

tentang tata cara pelaksanaan pencegahan dan penangkalan, sebenarnya sudah menangkap semangat bahwa praktek cekal bisa melanggar hak-hak asasi manusia. Ketentuan cegah tangkal pada hakekatnya merupakan upaya pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia karena bertentangan dengan prinsip-prinsip umum yang berlaku secara international. Namun demikian penyusunan PP itu juga mengatakan, dengan pertimbangan demi kepentingan keamanan negara dan masyarakat Indonesia dan juga dalam rangka mengayomi masyarakat Indonesia, maka masalah cegah tangkal itu diatur. Secara keseluruhan kebijakan keimigrasian, khususnya masalah cegah tangkal, menganut prinsip *selective policy*. Jadi HAM memang dibatasi demi kepentingan nasional, kepentingan negara atau pertimbangan ketertiban. Akan tetapi walaupun demikian "cekal" itu sesungguhnya menimbulkan citra yang kurang baik pada Indonesia. Seakan-akan di Indonesia ada suatu perbuatan yang berada di luar proses peradilan.

Dilihat dari segi dokumen internasional apapun juga, perbuatan di luar proses peradilan itu tidak bisa dibenarkan. Hal tersebut dapat dilihat secara jelas dalam Deklarasi Universal tentang Hak-hak Manusia (*The International Bill of Human Rights*) dalam pasal 9 dan pasal 11, yaitu :

Pasal 9 : Tak seorangpun boleh secara sewenang-wenang ditangkap, ditahan, atau diasingkan.

Pasal 11 : Setiap orang yang dituduh melakukan tindakan pidana berhak untuk dianggap tidak bersalah sampai ia dibuktikan bersalah menurut hukum dalam suatu pengadilan umum dimana ia telah mendapat segala jaminan yang perlu bagi pembelaan dirinya¹²⁾.

Dalam hubungannya dengan HAM, Muladi¹³⁾ berpendapat bahwa kita merupakan masyarakat yang beradab, tunduk pada hubungan antar bangsa yang diatur oleh PBB. Kita harus mengantisipasi hubungan internasional ini. Jadi, dokumen-dokumen *Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, Cultural Rights* bagaimanapun juga harus kita perhatikan. Perkembangan HAM pada dekade terakhir telah tumbuh apa yang disebut sebagai "*The Rights to Development*" (hak untuk berkembang dan hidup damai baik sebagai pribadi maupun negara).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, walaupun masalah cekal bertentangan dengan Instrumen International HAM, akan tetapi tetap diatur untuk melindungi kepentingan yang lebih besar yaitu untuk melindungi kepentingan negara dan masyarakat dari

12) Kunarto (Penyadur), **Hak Asasi Manusia Dalam Pene-gakan Hukum**, (Jakarta: Cipta Manunggal, 1996), hal. 67.

13) Muladi, **Loc-cid**

mereka yang dapat mengganggu dan mengancam stabilitan nasional.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan maka diperoleh hasil seperti tabel berikut :

TABEL I
DAFTAR PENCEGAHAN DAN PENANGKALAN
DARI TAHUN 1993 - 1997.

TAHUN	PENCEGAHAN	PENANGKALAN	JUMLAH
1993	26.206	40.759	66.965
1994	10.690	17.077	27.767
1995	8.239	22.563	30.802
1996	8.176	28.126	36.302
1997	4.095	25.312	29.407
JUMLAH	57.406	133.837	191.243

Sumber : Dokumen Dirjen Keimigrasian.

Dari Tabel I dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk jumlah pencegahan dan penangkalan dari tahun 1993 sampai 1997 banyak jumlah penangkalannya (133.837). Hal ini berarti bahwa pihak Keimigrasian bena-benar selektif terhadap warga negara asing yang akan masuk ke wilayah Indonesia.

TABEL II
DAFTAR LEMBAGA YANG BERWENANG TERHADAP PENCEGAHAN
DARI TAHUN 1993 - 1997.

LEMBAGA YANG BERWENANG	T A H U N					JUMLAH
	1993	1994	1995	1996	1997	
MEN-KEH	-	144	372	324	223	1.063
MEN-KEU	2076	3223	1103	1277	1222	8.901
JAGUNG	4081	7323	6764	6535	2547	27.250
PANGAB	-	-	-	40	103	143
JUMLAH	6157	10690	8239	8176	4095	37.357

Sumber : Dokumen Dirjen Keimigrasian.

TABEL III
DAFTAR LEMBAGA YANG BERWENANG TERHADAP PENANGKALAN
DARI TAHUN 1993 - 1997.

LEMBAGA YANG BERWENANG	T A H U N					JUMLAH
	1993	1994	1995	1996	1997	
MEN-KEH	4.617	12.566	17.075	21.915	21.961	78.134
JAGUNG	1.380	2.399	2.697	2.700	1.242	10.418
PANGAB	1.018	2.112	2.791	3.511	2.109	11.541
JUMLAH	7.015	17.077	22.563	28.126	25.312	100.093

Sumber : Dokumen Dirjen Keimigrasian.

Dari Tabel 2. dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk pencegahan dari tahun 1993 sampai 1997 banyak

dikeluarkan dari Kejaksaan Agung. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan adanya pencegahan didominasi dengan alasan keterlibatan seseorang dalam perkara pidana baik warga negara Indonesia maupun orang asing. Sedangkan dari Tabel 3. dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk penangkalan dari tahun 1993 sampai 1997 banyak dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman terhadap orang asing, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian. Sedangkan penangkalan untuk warga negara Indonesia dalam praktek belum pernah dilaksanakan.

b. Tindakan Keimigrasian.

1. Pengertian.

Yang dimaksud dengan Tindakan Keimigrasian dalam Undang-undang Keimigrasian (UU. No.9 Tahun 1992) adalah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan atau tindakan Keimigrasian dilakukan sebagai sanksi administratif terhadap orang asing yang melanggar peraturan Keimigrasian dan ketentuan lainnya mengenai orang asing sesuai dengan yang dimaksud dalam pasal 19 Keputusan Menteri Kehakiman RI. No. M.02-PW.09.02 tanggal 14 Maret tahun 1955 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan

Tindakan Keimigrasian.

Tindakan Keimigrasian dapat dilakukan terhadap orang asing pemegang izin Keimigrasian atau tanpa izin Keimigrasian, mulai saat masuk, berada dan akan meninggalkan wilayah Indonesia.

Adapun mengenai pelaksanaan Tindakan Keimigrasian telah diatur dalam berbagai peraturan, antara lain :

- a) Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian, yang mengatur mengenai tata cara penindakan keimigrasian.

Tindakan keimigrasian dilakukan secara cepat, teliti dan terkoordinasi, tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan bagi orang asing. Dalam pelaksanaan tindakan keimigrasian, untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi orang yang terkena tindakan keimigrasian keputusannya ditetapkan secara tertulis, yang memuat sekurang-kurangnya identitas orang yang terkena tindakan keimigrasian, alasan penindakan dan jenis tindakan serta dapat mengajukan permohonan keberatan atas tindakan keimigrasian tersebut.

Maksud tindakan keimigrasian ini untuk melaksanakan kebijaksanaan pengawasan dibidang keimigrasian dan membantu terlaksananya penegakan

hukum di wilayah negara Indonesia baik preventif maupun represif.

- b) Keputusan Menteri Kehakiman RI. No. M.02-PW.09.02 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian, yang dilaksanakan lebih lanjut dengan Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi No. F-314.IL.02.10 Tahun 1995 tentang Tata Cara Tindakan Keimigrasian.

2. Penerapan.

Tindakan Keimigrasian dapat diterapkan terhadap setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan berbagai alasan :

- a) Diduga melakukan tindakan yang berbahaya atau patut diduga akan berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, meliputi :
- 1) melakukan propaganda atau bersimpati terhadap ideologi dan nilai-nilai yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945;
 - 2) menghalang-halangi orang untuk melakukan ibadah menurut agama yang diakui di Indonesia;
 - 3) merusak dan membahayakan dan tidak sesuai dengan norma kesopanan umum;
 - 4) ejekan-ejekan yang menimbulkan tanggapan keliru terhadap adat-istiadat masyarakat;

- 5) memberikan gambaran keliru tentang pembangunan sosial dan budaya Indonesia;
 - 6) menyebarkan perbuatan cabul, melalui tulisan, gambaran dan lainnya dan mabuk-mabukan di tempat-tempat umum;
 - 7) tidak mempunyai biaya hidup, melakukan pengemisan baik sendiri atau bersama-sama;
 - 8) merusak atau mengganggu tertib sosial dan masyarakat termasuk dilingkungan pekerjaan;
 - 9) menimbulkan ketetgangan kerukunan rumah tangga, atau masyarakat dan merangsang timbulnya kejahatan;
 - 10) mengobarkan semangat atau hasutan yang dapat mendorong sentimen kesukuan, keagamaan, keturunan dan golongan;
 - 11) memberikan kesempatan melakukan perjudian, pengadu dombaan, di antar sesama rekan atau suku dan golongan.
- b) Tidak menghormati atau mentaati Perundang-undangan yang berlaku bagi orang asing yang :
- 1) diduga atau patut diduga akan melakukan pelanggaran dalam Pasal-pasal 48 sampai dengan 61, terkecuali Pasal 59 Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
 - 2) diduga atau patut diduga akan melanggar peraturan perundang-undangan lainnya setelah dikoordinasikan dengan instansi yang

berwenang.

c) Tindakan-tindakan yang meliputi :

- 1) tidak memiliki surat perjalananyang sah;
- 2) tidak memiliki visa kecuali yang tidak diwajibkan memiliki visa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a;
- 3) menderita gangguan jiwa atau penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
- 4) tidak memiliki Izin Masuk Kembali atau tidak memiliki izin untuk masuk ke negara lain;
- 5) ternyata telah memberi keterangan yang tidak benar dalam memperoleh Surat Perjalanan dan/atau visa;
- 6) diketahui atau diduga terlibat dengan kegiatan sindikat kejahatan internasional;
- 7) pada saat di negaranya sendiri atau di negara lain bersikap bermusuhan terhadap Pemerintah Indonesia atau melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan Negara Indonesia;
- 8) diduga melakukan perbuatan yang bertentangan dengan keamanan dan ketertiban umum, kesusilaan, agama, dan adat kebiasaan masyarakat Indonesia;
- 9) atas permintaan suatu negara, orang asing yang berusaha menghindarkan diri dari ancaman dan pelaksanaan hukuman di negara tersebut karena

melakukan kejahatan yang juga diancam pidana menurut hukum yang berlaku di Indonesia;

10) pernah diusir atau dideportasi dari wilayah Indonesia;

11) Alasan-alasan lain yang berkaitan dengan keimigrasian yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

3. Macam.

Tindakan Keimigrasian adalah tindakan administratif di bidang Keimigrasian yang dapat dilakukan oleh pejabat Imigrasi yang terdiri dari 4 (empat) macam, yaitu :

a) Pembatasan, perubahan atau pembatalan izin keberadaan;

b) Larangan untuk berada di suatu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia;

c) Keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia;

d) Pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia.

4. Tata Laksana.

a) Tindakan keimigrasian ditetapkan dengan keputusan tertulis oleh pejabat Imigrasi yang berwenang

dengan menyebutkan dasar, alasan serta pertimbangan.

- b) Keputusan tertulis tersebut disampaikan kepada orang asing yang dikenakan tindakan keimigrasian selambat-lambatnya tujuh hari terhitung sejak tanggal Penetapan Keputusan dan Tembusannya disampaikan kepada instansi terkait.
- c) Dalam hal tindakan keimigrasian berupa penolakan masuk ke wilayah Negara RI, keputusan tindakan keimigrasian oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi dilakukan dengan menerapkan tanda penolakan di paspornya.
- d) Orang asing yang dikenakan tindakan keimigrasian terlebih dahulu diteliti tentang unsur-unsur pelanggarannya dengan didukung oleh alat-alat bukti. Apabila telah didukung alat bukti serta keyakinan Pejabat yang menilai, orang asing tersebut dapat dikenakan tindakan keimigrasian. Bukti-bukti tersebut disampaikan kepada pejabat yang berwenang untuk dibuatkan tindakan keimigrasian.

5. Jenis Tindakan Keimigrasian.

- a) Penolakan masuk Indonesia terhadap orang asing yang tergolong dalam pasal 8 dan 17 UU No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

- b) Penolakan pemberian tanda bertolak terhadap orang asing yang dikenakan tindakan pencegahan sebagaimana dalam pasal 11 Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan Penjelasannya.
- c) Tindakan Keimigrasian terhadap orang asing sebagaimana tersebut dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-undang No.9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.

6. Pejabat yang Berwenang.

- a) Pejabat Imigrasi di Tempat pemeriksaan Imigrasi, sepanjang menyangkut penolakan masuk terhadap orang asing yang tergolong dalam Pasal 8 dan 17 Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, serta penangguhan pemberian tanda bertolak bagi orang asing yang dikenakan pencegahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian;
- b) Kepala Kantor Imigrasi (Kakanim), terhadap orang asing pemegang izin keimigrasian sebagaimana disebut dalam pasal 24 ayat (2) huruf a, dan b Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian di wilayah kerjanya.
- c) Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam

hal ini Koordinator Urusan keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi, terhadap orang asing pemegang izin Keimigrasian sebagaimana disebut dalam pasal 24 ayat (2) huruf a, b, dan c Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, di wilayah kerjanya.

d) Direktur Jendral Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian terhadap orang asing pemegang izin Keimigrasian sebagaimana disebut dalam pasal 24 ayat (2) huruf a, b, c dan d Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian di seluruh wilayah Indonesia.

7. Pertimbangan dan Alasan dalam Menetapkan Tindakan Keimigrasian, antara lain :

a) Tergolong orang-orang sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. M.02-PW.09.02 tanggal 14 Maret Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian, yang ditemukan berada di wilayah Indonesia.

b) Terdapat cukup bukti, bahwa yang bersangkutan bermaksud untuk berada di Indonesia, dan bila diajukan ke Pengadilan, akan menggunakan hukum

mulai dari Bandung, Kasasi dan jika perlu Grasi, dan atau akan ditinggalkan kesempatan oleh orang asing yang menjadi buronan dari Negara sendiri (terlibat kasus-kasus berat atau pelarian dari negara-negara yang sedang bergolak).

c) Menurut pertimbangan politis, ekonomis, sosial dan budaya serta keamanan dipandang lebih efektif dilakukan tindakan Keimigrasian.

d) Atas pertimbangan dari pejabat yang berwenang memutuskan tindakan Keimigrasian, bahwa akan lebih efisien dan efektif dilakukan tindakan Keimigrasian daripada tindakan Pro Justisia.

8. Tata Cara Penyelenggaraan Tindakan Keimigrasian.

Terdiri dari :

a) Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

1) Penolakan masuk ke wilayah Indonesia terhadap orang asing yang tergolong dalam Pasal 8 dan Pasal 17 Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, ditolah masuk ke Indonesia dan dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

(a) Pejabat Imigrasi meneliti tentang kemungkinan adanya orang asing yang memenuhi unsur-unsur Pasal 8 dan 17 Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang

Keimigrasian.

- (b) Sebagai pelaksanaannya Pejabat Imigrasi menerapkan cap tertentu pada surat perjalanan orang asing tersebut.
 - (c) Pejabat Imigrasi melakukan pencatatan pada buku register tindakan Keimigrasian serta melaporkan tindakan tersebut dengan mengisi formulir rangkap 3 (tiga) kepada atasan langsung/Kepala Kantor Imigrasi yang membawahi.
 - (d) Kepala Kantor Imigrasi yang membawahi Tempat Pemeriksaan Imigrasi melaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi dengan tembusan Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian.
- 2) Penolakan/Penangguhan tanda bertolak terhadap orang asing yang dikenakan tindakan pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan penjelasannya, ditolak keberatannya keluar wilayah Indonesia dan dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :
- (a) Pejabat Imigrasi wajib menolak keberangkatan setiap orang yang tercantum

dalam Daftar Cegah dan setiap orang yang mendapatkan petunjuk Direktur Jenderal Imigrasi untuk ditangguhkan bertolak.

(b) Pejabat Imigrasi melakukan pencatatan pada buku register tindakan keimigrasian serta melaporkan tindakan tersebut dengan mengisi formulir rangkap 3 (tiga) kepada atasan langsung/Kepala Kantor Imigrasi yang membawahi.

(c) Kepala Kantor Imigrasi yang membawahi Tempat Pemeriksaan Imigrasi melaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi dengan tembusan Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian.

b) Kantor Imigrasi.

1) Pejabat Imigrasi yang berwenang wajib melaksanakan pemeriksaan atas laporan yang diterima tentang setiap pelanggaran dibidang Keimigrasian baik dari masyarakat, mas media maupun Instansi Pemerintah yang dituangkan dalam Berita Acara Interogasi dan kemudian membuat resume dari hasil pemeriksaan tersebut.

pelanggaran Keimigrasian oleh orang asing pemegang Izin Tinggal Terbatas dan Izin Tinggal Tetap diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi untuk mendapat keputusan dengan tembusan Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian.

c) Kantor Wilayah Departemen Kehakiman.

1) Pejabat imigrasi yang berwenang wajib melaksanakan pemeriksaan atas laporan yang diterima tentang setiap pelanggaran di bidang Keimigrasian baik dari masyarakat, mas media maupun instansi Pemerintah yang dituangkan dalam Berita Acara Interogasi dan kemudian membuat resume dari hasil pemeriksaan tersebut.

2) Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi setelah mempelajari resume serta segala alat bukti memberikan Keputusan Tindakan Keimigrasian bagi orang asing pemegang Izin singgah, izin Kunjungan dan izin tinggal terbatas. Keputusan tersebut dilaporkan kepada Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur

Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian. Surat Keputusan Tindakan Keimigrasian disampaikan kepada orang asing yang dikenakan tindakan Keimigrasian paling lama 7 (tujuh) hari terhitung tanggal Surat Keputusan ditetapkan.

3) Pelaksanaan Surat Keputusan Tindakan Keimigrasian berlaku efektif sejak diterimanya Surat Keputusan tersebut oleh orang asing atau kuasanya atau sponsornya.

4) Kepala kantor Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi apabila mendapatkan pelanggaran keimigrasian oleh orang asing pemegang izin Tinggal Tetap diajukan kepada Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian untuk mendapat keputusan.

d) Direktur Jenderal Imigrasi.

1) Pejabat Imigrasi yang berwenang di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Imigrasi wajib melaksanakan pemeriksaan atas laporan yang diterima tentang setiap pelanggaran di bidang Keimigrasian baik dari masyarakat, mas media maupun dari instansi Pemerintah yang dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan dan kemudian membuat resume dari hasil

pemeriksaan.

- 2) Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian setelah mempelajari resume serta segala alat bukti memberikan Keputusan Tindakan keimigrasian bagi orang asing pemegang Izin Singgah, Izin Kunjungan, Izin Tinggal Terbatas dan Izin Tinggal Tetap.

Keputusan tersebut dilaporkan kepada Direktur Jenderal imigrasi dan menginformasikan kepada Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam Hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi dimana orang asing itu berada. Surat Keputusan Tindakan keimigrasian disampaikan kepada orang asing yang dikenakan tindakan Keimigrasian paling lama 7 (tujuh) hari terhitung tanggal Surat Keputusan ditetapkan.

- 3) Pelaksanaan Surat keputusan Tindakan Keimigrasian berlaku efektif sejak diterimanya Surat keputusan Tersebut oleh orang asing atau kuasanya atau sponsornya.

e) Pelaksanaan Surat keputusan Tindakan keimigrasian tetap berlaku walaupun orang asing yang bersangkutan mengajukan keberatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

f) Setiap Orang Asing yang dikenakan tindakan keimigrasian berupa pengusiran dilakukan dengan

menerakan tanda pengusiran pada Surat Perjalanannya.

g) Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian menghimpun laporan penolakan secara periodik dan diinformasikan kepada Direktur konsuler Departemen Luar Negeri.

h) Setiap pengusiran atau deportasi harus tetap dilakukan dibawah pengawasan Pejabat Imigrasi, dan pelaksanaan Tindakan Keimigrasian dilaporkan kepada Direktur Jenderal Imigrasi.

9. Administrasi Tindakan Keimigrasian.

a) Proses penerbitan Surat Keputusan Tindakan Keimigrasian berupa Surat Kepala kantor Imigrasi kepada kepala kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi atau dari Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dalam hal ini Koordinator Urusan Keimigrasian/Kepala Bidang Imigrasi kepada Direktur Jenderal Imigrasi dalam hal ini Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, dilampiri antara lain :

- 1) Berita Acara Pemeriksaan (Interogasi);
- 2) Resume;
- 3) Lampiran-lampiran yang diperlukan.

b) Kelengkapan administrasi yang bukan merupakan isi

berkas kasus tindakan keimigrasian, berupa :

- 1) Buku register surat perintah memuat :
 - (a) Nomor dan tanggal;
 - (b) Nama Petugas yang diperintah;
 - (c) Nama orang Asing yang terkena tindakan keimigrasian.
 - (d) Kebangsaan orang asing yang terkena tindakan keimigrasian;
 - (e) Uraian Singkat pelanggaran;
 - (f) Keterangan.
- 2) Buku register Tindakan Keimigrasian memuat :
 - (a) Nomor dan Tanggal;
 - (b) Nama Orang Asing yang terkena tindakan keimigrasian;
 - (c) Tempat dan Tanggal lahir;
 - (d) Kebangsaan Orang asing yang terkena tindakan keimigrasian;
 - (e) Nomor paspor;
 - (f) Jenis Dokumen Keimigrasian;
 - (g) Jenis Tindakan Keimigrasian;
 - (h) Nomor Surat Keputusan tindakan Keimigrasian;
 - (i) Keterangan.

II. LANGKAH-LANGKAH PENANGANAN DI TINGKAT PENYIDIKAN DAN OLEH PENGADILAN DALAM RANGKA MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi (hukum) pidana merupakan cara yang

paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Sampai saat inipun, hukum pidana masih digunakan dan "diandalkan" sebagai salah satu sarana politik kriminal. Bahkan akhir-akhir ini, kebanyakan produk perundang-undangan hampir selalu mencantumkan sub-bab tentang "ketentuan pidana". Dalam sepuluh tahun terakhir ini (1985-1995), sub-bab "ketentuan pidana" terlihat misalnya di dalam UU No. 9 Tahun 1985 tentang "perikanan"; UU No. 12 Tahun 1985 tentang "Pajak Bumi dan Bangunan"; UU No. 13 tahun 1985 tentang "Bea Materai"; UU No. 15 tahun 1985 tentang "Ketenagalistrikan"; UU No. 16 tahun 1985 tentang "Rumah Susun"; UU No. 2 tahun 1989 tentang "Sistem Pendidikan Nasional"; UU No. 3 tahun 1989 tentang "Telekomunikasi"; UU No. 6 tahun 1989 tentang "Patent"; UU No. 4 tahun 1990 tentang "Serah Simpan Karya Cetak dan karya Rekam"; UU No. 5 tahun 1990 tentang "Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya"; UU No. 2 tahun 1992 tentang "Usaha Perasuransian"; UU No.3 tahun 1992 tentang "Jaminan Sosial Tenaga kerja";n UU No.4 tahun 1992 tentang "Perumahan dan permukiman"; UU No. 5 tahun 1992 tentang "Benda Cagar budaya"; UU No.7 tahun 1992 tentang "Perbankan"; UU No. 8 tahun 1992 tentang "Perfilman"; UU No.9 tahun

1992 tentang "Keimigrasian"; UU No.11 tahun 1992 tentang "Dana Pensiun"; UU NO. 12 tahun 1992 tentang "Sistem budi daya tanaman"; UU No. 14 tahun 1992 tentang "Lalu Lintas dan Angkutan Jalan"; UU No. 15 tahun 1992 tentang "Penerbangan"; UU No. 16 tahun 1992 tentang "karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan"; UU No. 19 tentang "Merk"; UU No. 21 tahun 1992 tentang "Pelayaran"; UU No. 23 tahun 1992 tentang "Kesehatan"; UU No. 8 tahun 1995 tentang "Pasar Modal"; UU No. 9 tahun 1995 tentang "Usaha Kecil"; UU No. 10 tahun 1995 tentang "Kepabeanaan" dan UU No. 11 tahun 1995 tentang "Cukai".

Dari gambaran produk legislatif di atas terlihat, bahwa hukum pidana hampir selalu dipanggil/digunakan untuk "menakut-nakuti atau mengamankan" bermacam-macam kejahatan yang mungkin timbul di berbagai bidang. Fenomena atau kebijakan praktek legislatif yang demikian memberikan kesan, seolah-olah dirasakan kurang sempurna atau "hambar" apabila suatu produk perundang-undangan tidak ada ketentuan pidananya¹⁴⁾.

Itulah sebabnya, hampir pada pelbagai ketentuan kaidah peraturan perundang-undangan (termasuk utamanya di bidang Pemerintahan dan pembangunan Negara) selalu disertai dengan pemberlakuan sanksi pidana, berupa

14) Barda Nawawi Arief, **Batas-batas Kemampuan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan**, (Semarang: Fak. Hukum UNDIP, 1996), hal. 1-2.

pidana penjara, kurungan, denda dan semacamnya. Tiada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah dimaksud secara prosedural (hukum acara). Salah satu upaya pemaksa hukum (*Law enforcement*) itu adalah, melalui pemberlakuan sanksi pidana¹⁵⁾.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dalam usaha menanggulangi terjadinya suatu tindak pidana khususnya tindak pidana Keimigrasian, tidak akan memperoleh hasil yang memuaskan kalau hanya didasarkan pada perundang-undangan semata. Hal ini telah disadari bersama bahwa hukum pidana memang bukan merupakan satu-satunya sarana untuk menanggulangi kejahatan, meskipun dalam kenyataannya hukum pidana sering dikedepankan sebagai sarana untuk mengatasi apabila terjadi perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan masyarakat, lebih-lebih pada akhir-akhir ini. Sehubungan dengan hal itu dalam uraian ini akan dibahas berbagai langkah penanganan yang dilakukan oleh alat penegak hukum (Polisi dan Hakim) dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

15) Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia**, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hal. 139.

b. Langkah-langkah Penanganan di Tingkat Penyidikan.

Langkah-langkah pokok dalam rangka penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian dalam Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor : F-337.IL.02.01 Tahun 1995 digolongkan atas :

1. Penindakan.
2. Pemeriksaan.
3. Penyelesaian dan penyerahan berkas perkara.

Berdasarkan petunjuk pelaksanaan di atas maka suatu tindak Pidana Keimigrasian dapat diketahui melalui :

1. Laporan;
2. Tertangkap tangan;
3. Diketahui langsung oleh Petugas Imigrasi;
4. Hasil pemantauan Keimigrasian.

Dalam hal menerima laporan tentang adanya tindakan pidana keimigrasian, di dalamnya sudah termasuk juga wewenang menerima pengaduan tentang adanya tindak pidana keimigrasian. Laporan disampaikan baik secara tertulis maupun lisan dicatat terlebih dahulu oleh Petugas Imigrasi, kemudian dituangkan dalam laporan keimigrasian yang ditanda tangani oleh pelapor dan PPNS Imigrasi. Kepada pelapor diberikan surat tanda penerimaan laporan.

Dalam hal tertangkap tangan, maka langkah-langkah yang harus dilakukan oleh petugas Imigrasi adalah :

1. Setiap Petugas Imigrasi tanpa Surat Perintah dapat melakukan tindakan penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan melakukan tindakan lain menurut hukum yang berlaku dan dilakukan dengan tindakan yang bertanggung jawab dan setelah itu memberitahukan dan atau menyerahkan tersangka beserta atau tanpa barang bukti kepada PPNS Imigrasi yang berwenang melakukan penyidikan lebih lanjut.
2. PPNS Imigrasi yang berwenang apabila menerima penyerahan tersangka beserta atau tanpa barang bukti dari PPNS Imigrasi lain atau petugas penyidik instansi lain, wajib :
 - a) Membuat laporan Keimigrasian.
 - b) Melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan.
 - c) membuat berita acara atas setiap tindakan yang dilakukan tersebut.

Di samping hal-hal tersebut di atas, dalam hal terjadi suatu Tindak Pidana Keimigrasian, baik yang diperoleh dari hasil Pemantauan Keimigrasian maupun diketahui langsung oleh PPNS Imigrasi wajib segera dilakukan Tindakan penyidikan sesuai kewenangannya dan peraturan yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka

Penyidik berkewajiban untuk segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan, yaitu

1. Setelah diketahui dari hasil pemantauan bahwa suatu perbuatan yang terjadi diduga adalah Tindak Pidana Keimigrasian, segera dilakukan penyidikan melalui penyelidikan, penindakan, pemeriksaan, penyelesaian dan penyerahan berkas perkara.
2. PPNS Imigrasi segera memberitahukan penuntut umum melalui POLRI bahwa penyidikan telah dimulai.

Kegiatan-kegiatan pokok dalam rangka penyidikan tindak pidana keimigrasian menurut petunjuk pelaksanaan digolongkan atas :

1. Penindakan.

Penindakan adalah setiap tindakan hukum yang dilakukan terhadap orang maupun benda yang ada hubungannya dengan Tindak Pidana Keimigrasian yang terjadi. Adapun tindakan hukum tersebut antara lain :

a) Pemanggilan tersangka dan saksi.

Dasar pertimbangan pengeluaran surat panggilan adalah :

- 1) Laporan Keimigrasian;
- 2) Pengembangan hasil pemeriksaan yang tertuang

dalam Berita Acara Pemeriksaan.

Pejabat yang berwenang menandatangani surat panggilan adalah PPNS Imigrasi, dalam hal pimpinan instansi Imigrasi bukan penyidik, maka surat panggilan ditandatangani oleh penyidik dengan diketahui oleh pimpinannya. Adapun petugas yang menyampaikan surat panggilan adalah Petugas Imigrasi disetiap tingkatan instansi.

b) Penangkapan.

Dasar pertimbangan penangkapan dan pembuatan surat perintah penangkapan adalah :

- 1) Laporan Keimigrasian
- 2) Pengembangan hasil pemeriksaan yang tertuang dalam Berita Acara Pemeriksaan.

Adapun pejabat yang berwenang menandatangani surat perintah penangkapan adalah PPNS Imigrasi, dalam hal pimpinan instansi Imigrasi bukan penyidik, maka surat penangkapan ditandatangani oleh penyidik dengan ditandatangani oleh pimpinan. Sedangkan penangkapan dilakukan oleh PPNS Imigrasi terhadap seseorang yang diduga telah melakukan Tindak pidana keimigrasian berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka ada hal-hal yang harus diperhatikan, yaitu :

Terhadap tersangka pelanggaran sebagaimana

tersebut dalam Pasal 51, 60 dan 61 UU No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian tidak dapat dilakukan penangkapan, kecuali bila telah dipanggil secara sah dua kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan tanpa alasan yang sah.

c) Penahanan.

Yang berwenang mengeluarkan surat perintah penahanan adalah Kepala Instansi selaku PPNS Imigrasi, dalam hal Kepala Instansi Imigrasi bukan PPNS Imigrasi, maka Surat perintah ditandatangani oleh PPNS Imigrasi dengan diketahui oleh Kepala Instansi Imigrasi. Adapun pertimbangan yang digunakan dalam melakukan penahanan dan pembuatan surat perintah penahanan adalah sebagai:

1) Penahanan dilakukan terhadap tersangka yang diduga keras berdasarkan bukti permulaan yang cukup melakukan atau percobaan melakukan atau pemberian bantuan/penyertaan dalam tindak pidana keimigrasian, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka :

(a) Akan melarikan diri;

(b) Akan merusak atau menghilangkan barang bukti;

(c) Akan mengulangi Tindak Pidana keimigrasian.

2) Penahanan tersebut hanya dapat dikenakan kepada Tindak Pidana Keimigrasian sebagaimana tersebut dalam :

- (a) Pasal 49
- (b) Pasal 50
- (c) Pasal 51
- (d) Pasal 52
- (e) Pasal 53
- (f) Pasal 54 huruf a dan b
- (g) Pasal 55 huruf a dan b
- (h) Pasal 56
- (i) Pasal 57
- (j) Pasal 59

Undang-undang No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Sedangkan hal-hal yang harus diperhatikan :

1. Dalam hal adanya alasan yang patut dan tidak dapat dihindarkan karena tersangka menderita gangguan fisik atau mental berat yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah, maka penahanan dapat diperpanjang lagi paling lama 2 x 40 hari oleh Ketua Pengadilan Negeri atas permintaan dari PPNS Imigrasi yang bersangkutan.
2. Apabila tenggang waktu penahanan maupun perpanjangan penahanan yang dilakukan ternyata tidak sah, tersangka berhak

melakukan tuntutan ganti kerugian sesuai pasal 95 dan 96 KUHP. Dan PPNS Imigrasi atau atasan PPNS Imigrasi dapat mengabulkan terhadap permintaan keberatan yang diajukan oleh tersangka, keluarga atau penasehat hukumnya atas penahanan atau jenis penahanan yang dilakukan terhadap tersangka.

3. Penahanan dilakukan di Rumah tahanan Negara.

4. Penahanan di Rumah Tahanan Negara agar diusahakan tidak mengganggu kelancaran pemeriksaan.

d) Penggeledahan.

Pertimbangan penggeledahan dan pengeluaran surat perintah penggeledahan:

1) Laporan Keimigrasian;

2) Hasil pemeriksaan tersangka dan atau saksi.

Yang berwenang mengeluarkan surat perintah penggeledahan adalah PPNS Imigrasi. Adapun hal-hal yang harus diperhatikan adalah :

1) Dalam melaksanakan penggeledahan badan wanita dilakukan oleh petugas imigrasi wanita dan dalam hal perlu dilakukan penggeledahan rongga badan diminta Pejabat Kesehatan.

2) Dalam melaksanakan penggeledahan di luar daerah hukum PPNS Imigrasi, harus dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat dan didampingi oleh PPNS Imigrasi dari daerah

hukum dimana penggeledahan dilakukan.

e) Penyitaan.

Pertimbangan penyitaan dan pengeluaran surat perintah penyitaan :

- 1) Laporan Keimigrasian;
- 2) Hasil pemeriksaan;
- 3) hasil penggeledahan.

Yang berwenang mengeluarkan Surat Perintah Penyitaan adalah PFNS Imigrasi.

Surat atau Dokumen yang dapat disita untuk kepentingan penyidikan terdiri dari :

- 1) Surat Perjalanan RI atau Dokumen Keimigrasian;
- 2) Surat Perjalanan dari Negara Asing;
- 3) Surat perjalanan RI dan atau Dokumen Keimigrasian yang diduga diperoleh secara tidak sah;
- 4) Surat atau Dokumen lain yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dalam Tindak Pidana Keimigrasian;

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam melakukan penyitaan:

- 1) Pengertian penyitaan dalam juklak ini termasuk membuka, memeriksa dan menyita surat lain yaitu surat dari atau kepada tersangka yang dicurigai mempunyai kaitan dengan Tindak Pidana Keimigrasian yang sedang

diperiksa dan pelaksanaannya harus dengan izin khusus Ketua Pengadilan Negeri.

- 2) Setelah dilakukan penyitaan kepada pemilik atau kepada orang dari aman surat atau dokumen itu disita harus diberikan tanda penerimaan.
- 3) Setelah dilakukan penyitaan, harus dibuat berita Acara Penyitaan yang ditandatangani oleh PPNS Imigrasi, dan orang darimana surat atau dokumen itu disita atau keluarganya atau Kepala Desa atau ketua Lingkungan dengan 2 (dua) orang saksi.
- 4) Tembusan dari Berita Acara Penyitaan disampaikan kepada Atasan PPNS Imigrasi dan kepada orang dari mana surat atau dokumen itu disita atau keluarganya.

2. Pemeriksaan.

Pemeriksaan merupakan kegiatan untuk mendapatkan keterangan, kejelasan dan keidentikan tersangka atau saksi dan atau barang bukti maupun tentang unsur-unsur Tindak Pidana Keimigrasian yang telah terjadi, sehingga kedudukan atau peranan seseorang maupun barang bukti di dalam Tindak Pidana Keimigrasian tersebut menjadi jelas.

Dasar pertimbangan dilakukan pemeriksaan

adalah :

- a) Laporan Keimigrasian;
- b) Berita Acara Pemeriksaan di tempat kejadian perkara penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- c) petunjuk dari penuntut Umum melakukan pemeriksaan tambahan.

Pejabat yang berwenang melakukan pemeriksaan adalah PPNS Imigrasi.

3. Penyelesaian dan Penyerahan Berkas Perkara.

Penyelesaian dan Penyerahan berkas perkara merupakan kegiatan akhir dari pada proses penyidikan Tindak pidana keimigrasian.

Dasar pertimbangan penyelesaian dan penyerahan berkas perkara :

- 1) Hasil pemeriksaan tersangka dan saksi/saksi ahli serta kelengkapannya
- 2) memenuhi unsur-unsur Tindak pidana Keimigrasian.
- 3) Demi Hukum.

Kegiatan penyelesaian berkas perkara terdiri dari :

- 1) Pembuatan Resume.

Pembuatan resume merupakan kegiatan PPNS Imigrasi untuk menyusun ikhtisar dan kesimpulan berdasarkan hasil penyidikan suatu

Tindak Pidana Keimigrasian yang terjadi.

2) Penyusunan isi berkas perkara daftar isi berkas perkara antara lain :

- (a) Sampul Berkas Perkara;
- (b) Daftar isi berkas perkara;
- (c) resume;
- (d) Laporan Keimigrasian;
- (e) Berita Acara Pemeriksaan di TKP;
- (f) Surat Perintah penyidikan;
- (g) Surat pemberitahuan dimulainya penyidikan;
- (h) Surat panggilan saksi/tersangka;
- (i) Surat Perintah Membawa;
- (j) Berita Acara Pemeriksaan Saksi;
- (k) Berita Acara Pemeriksaan Tersangka;
- (l) Berita Acara penyempahan saksi;
- (m) Berita Acara Konfrontasi;
- (n) Surat perintah Penangkapan;
- (o) Surat Perintah Tugas Penangkapan;
- (p) Berita Acara penangkapan;
- (q) Surat Perintah Penahanan;
- (r) Berita Acara penahanan;
- (s) Surat Perintah Penangguhan Penahanan;
- (t) Berita Acara penangguhan Penahanan;
- (u) Surat perintah pengalihan jenis penahanan;
- (v) Berita Acara pengalihan jenis penahanan;
- (w) Surat Perintah perpanjangan penahanan;
- (x) Surat Permohonan perpanjangan penahanan;

- (y) Berita Acara perpanjangan penahanan;
- (z) Surat perintah Pengeluaran tahanan;
- (aa) Berita Acara Pengeluaran dari tahanan;
- (bb) Surat Izin/ penggeledahan/ penyitaan dari Ketua Pengadilan Negeri Setempat;
- (cc) Berita Acara Penggeledahan;
- (dd) Surat Perintah penyitaan ;
- (ee) Berita Acara penyitaan barang bukti;
- (ff) Surat tanda Penerimaan;
- (gg) Berita Acara Penyisihan barang bukti;
- (hh) Berita Acara Pengembalian barang bukti;
- (ii) Berita Acara pembungkusan dan penyegelan barang bukti;
- (jj) Berita Acara Pemeriksaan Surat;
- (kk) Berita Acara Penyitaan Surat;
- (ll) Berita Acara Tindakan-tindakan lain;
- (mm) Dokumen-dokumen bukti;
- (nn) Daftar tersangka;
- (oo) Daftar barang bukti;
- (pp) Petikan Surat putusan pemidanaan dari Pengadilan Negeri setempat;
- (qq) Surat kuasa tersangka kepada Penasehat Hukum;
- (rr) Lain-lain yang perlu dilampirkan.

3) Pemberkasan.

Pemberkasan merupakan kegiatan untuk memberkas isi berkas perkara dengan susunan dan

syarat-syarat, penyampulan, pengikatan dan penyegelan yang ditentukan serta penomorannya.

Apabila penyidikan telah selesai maka penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum. Penyerahan berkas perkara merupakan kegiatan pengiriman berkas perkara berikut tanggung jawab atas tersangka dan barang buktinya kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polri yang dilakukan dalam 2 (dua) tahap sebagai berikut :

- 1) Pada tahap pertama, PPNS Imigrasi hanya menyerahkan berkas perkara;
- 2) Tahap berikutnya PPNS Imigrasi menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti.

4. Tanggung Jawab Hierarkhis dan Pengawasan.

- a) PPNS Imigrasi bertanggung jawab yuridis atas tindakan penyidikan yang dilakukan berdasar kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.
- b) Tanggung Jawab kedinasan PPNS Imigrasi dilaksanakan secara Hierarkhis.
- c) Direktorat yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang penyidikan dapat memberikan petunjuk, mengarahkan dan mendukung kegiatan penyidikan

baik ditingkat wilayah maupun Kantor Imigrasi dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian.

d) PPNS Imigrasi dalam pelaksanaan penyidikan berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik POLRI.

Sehubungan dengan wewenang penyidik PPNS Imigrasi, dalam praktek sehari-hari menurut Kepala Kantor Wilayah Keimigrasian DKI Jaya pihak Imigrasi tidak saja menerima laporan tetapi juga menerima pengaduan dari anggota masyarakat, sehingga pengertian menerima laporan hendaknya didalamnya tercakup menerima pengaduan juga, tentang adanya tindak pidana keimigrasian. Oleh karena itu pihak imigrasi perlu diberi wewenang untuk menerima pengaduan dengan catatan, hal tersebut jangan dianggap tindak pidana keimigrasian merupakan delik aduan. Untuk mencegah penafsiran demikian maka dalam Pembicaraan Tingkat III (tanggal 27 Januari 1992) Pemerintah menyarankan dalam penjelasan pasal 47 akan dikemukakan bahwa tindak pidana keimigrasian bukan merupakan delik aduan.

Contoh, suatu pengusaha yang telah mengurus izin keimigrasian dan izin ketenaga kerjaan, tetapi kemudian orang asing tersebut ternyata bekerja diperusahaan lain, maka oleh karena merasa dirugikan mengadu ke imigrasi agar ditindak, maka

ini dikatakan lebih dari hanya sekedar melapor¹⁶⁾.

Menanggapi pandangan tersebut di atas, maka apabila sekarang dilihat dalam penjelasan Undang-undang Keimigrasian (Penjelasan Pasal 47 ayat (1) UU No.9 Tahun 1992), menyebutkan Tindak Pidana Keimigrasian merupakan Tindak Pidana Umum dan dalam Pasal 47 ayat (2) UU No. 9 Tahun 1992 disebutkan bahwa wewenang Penyidik PPNS untuk menerima laporan termasuk menerima pengaduan tentang adanya Tindak Pidana Keimigrasian.

Bertumpu dari apa yang telah diuraikan di atas dapat dikemukakan bahwa mengenai wewenang PPNS Imigrasi untuk menangkap dan menahan, seakan-akan bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) KUHP¹⁷⁾ dan diperkuat dengan Keputusan Menteri Kehakiman No. M-04-PW.0703 Tahun 1984 tentang Wewenang PPNS yang Dalam Pasal 1 ayat (2) berbunyi sebagai berikut :

"Penyidik Pegawai Negeri Sipil tidak berwenang melakukan penangkapan dan atau penahanan¹⁸⁾".

16) Imam Santoso, **Wawancara Pribadi**, Kepala Kanwil Keimigrasian DKI Jaya, 15 Desember 1997.

17) **Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana**, (Bandung: Sinar Baru, 1984), hal. 74.

18) A. Hamzah, **Hukum Acara Pidana**, (Jakarta: Arikha Media Cipta, 1993), hal. 149.

Akan tetapi dari hasil penelitian lapangan melalui wawancara dengan salah seorang anggota Tim Asistensi Pembahasan RUU tentang Keimigrasian¹⁹⁾ dinyatakan bahwa alasan Pemerintah yang akhirnya disepakati oleh semua fraksi setelah melalui pembahasan yang cukup mendalam dan hangat ialah selama ini "menangkap dan menahan" dilaksanakan oleh pejabat Imigrasi tertentu, dan ini memang didasarkan pada Pasal 21 ayat (4) KUHAP. Dalam ayat (4) huruf b ini memang disebutkan tindak pidana imigrasi. Jadi istilah tindak pidana imigrasi ini sudah dipakai dalam KUHAP. Jadi tindakan penahanan selama inipun juga sudah dilakukan oleh penyidik imigrasi. Yang kedua, apabila dikaitkan dengan Keputusan Menteri Kehakiman yang mengatur mengenai wewenang PPNS, disitu tidak diatur kewenangan menangkap dan menahan. Keputusan Menteri kehakiman ini bersifat umum, dimana penyidik PPNS memang tidak mempunyai wewenang menangkap dan menahan. Itu prinsip yang ditegaskan di dalam KepMenKeh tersebut, jadi berlaku secara umum bagi Penyidik-penyidik Pegawai Negeri Sipil. Tetapi hal ini ada kecualiannya yaitu kita temukan di dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menentukan bahwa penyidik

19) Lukman Bratamidjaja, **Wawancara Pribadi**, Kepala Bidang Keimigrasian Kanwil DKI Jaya, 10 Desember 1997.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b (PPNS) mempunyai wewenang sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan di dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik POLRI. Jadi pemberian kewenangan menangkap dan menahan dalam Undang-undang ini adalah didasarkan Pasal 7 ayat (2) KUHAP.

Lebih lanjut pemerintah berpendapat bahwa kewenangan-kewenangan tersebut memang ada relevansinya. Sebagai akibat kewenangan menangkap dan menahan, selama ini melaksanakan tugas menahan dan menangkap orang asing yang kemudian dapat dikarantina sebelum dideportasikan bilamana melanggar ketentuan yang berlaku. Sedangkan penyidikannya tetap dibawah koordinasi dan pengawasan Polri sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) KUHAP. Dengan demikian pemberian kewenangan menyidik tersebut tetaplah tunduk pada Pasal 7 ayat (2) KUHAP.

Disamping itu selama ini PPNS Imigrasi telah melakukan kewenangan tersebut terhadap khususnya imigran gelap walaupun pada akhirnya diserahkan kepada Polri untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan KUHAP. Terhadap imigran-imigran gelap ini tidak cukup dipanggil, tetapi juga dicari sampai ketemu dan dalam pelaksanaannya ditangkap dan

ditahan dengan memasukkan ke dalam karantina. Hal serupa juga dilakukan terhadap pencuri-pencuri ikan, setelah ditangkap oleh Angkatan Laut kemudian diserahkan kepada Imigrasi untuk diperiksa karena belum bisa langsung diserahkan kepada POLRI. Karena itu di daerah-daerah terdapat karantina imigrasi. Sehingga pemerintah memberikan penjelasan bahwa kewenangan menahan, menangkap serta menggeledah ini sangat urgen bagi pihak Imigrasi. Dicontohkan lagi apabila dari hasil penyidikan diketahui seseorang melakukan pelanggaran keimigrasian, misalnya overstay, tidak dapat dibiarkan berkeliaran di Tanah Air karena tidak ada lagi dokumen yang masih berlaku. Orang asing sedemikian harus ditangkap dan ditahan yang kemudian ditempatkan di karantina imigrasi.

Begitu pula dengan kewenangan menggeledah. Apabila dari penyidikan diketahui seseorang merupakan imigran gelap, tetapi dari bukti-bukti yang ada ia mempunyai KTP atau Surat Bukti Kewarganegaraan RI (SBRI), maka apabila imigrasi tidak mempunyai kewenangan menggeledah kita harus menerima bahwa ia adalah Warga Negara Indonesia. Dari pengalaman selama ini dengan dilakukannya penggeledahan sering kali dijumpai orang-orang yang sedemikian ini masih mempunyai paspor asli atau dokumen perjalanan dari negara lain. Oleh karena

itu kalau Imigrasi tidak diberikan wewenang secara jelas untuk menggeledah, menahan atau menangkap orang asing yang melanggar peraturan perundang-undangan misalnya dokumen keimigrasiannya tidak lengkap, dikhawatirkan banyak orang asing secara ilegal masuk ke Indonesia yang akan merepotkan dan merugikan Indonesia sendiri. Pelaksanaan kewenangan tersebut dibawah koordinasi dan pengawasan Polri untuk kemudian diproses sebagaimana ditentukan dalam KUHAP. Dan juga bahwa tindak pidana imigrasi sebagian besar dilakukan oleh orang asing yang memerlukan kecepatan, sedangkan secara psikologis orang asing biasanya lebih mudah ditangani oleh Pejabat Imigrasi.

Menanggapi pandangan di atas, maka dapat dikatakan bahwa pemberian wewenang kepada Penyidik Pegawai negeri Sipil seperti yang tercantum dalam Pasal 47 ayat (2) UU keimigrasian sama sekali tidak mengurangi wewenang Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia untuk menyidik tindak pidana keimigrasian karena Penyidik Polisi negara RI diminta atau tidak diminta memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Pemberian petunjuk dan bantuan tersebut, antara lain meliputi hal-hal yang berkaitan dengan teknik dan taktik penyidikan, penangkapan, penahanan dan pemeriksaan laboratorium. Oleh karena itu, PPNS

sejak awal harus memberitahukan tentang penyidikan yang sedang dilakukan kepada Penyidik Polri. Setelah itu hasil penyidikan berupa berkas perkara, tersangka dan barang bukti disampaikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri, untuk kepentingan penuntutan. Pelaksanaan wewenang PPNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) harus dilakukan berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Sehubungan dengan apa yang telah diuraikan di atas mengenai "PPNS Imigrasi dalam pelaksanaan penyidikan berada di bawah Koordinasi dan Pengawasan Penyidik POLRI", dalam praktek sehari-hari menurut Wasdakim Jakarta Utara²⁰⁾, koordinasi antara PPNS Imigrasi dan Penyidik POLRI terlalu berbelit-belit, pemberkasan yang terlalu dituntut bertele-tele dari POLRI, padahal latar belakang dari PPNS Imigrasi tidak selalu berlatar belakang Sarjana Hukum, sedangkan sebagai PPNS Imigrasi hanya melalui pendidikan singkat. Jadi seakan-akan timbul kesan bahwa dengan adanya PPNS Imigrasi mengurangi wewenang Penyidik POLRI untuk menyidik tindak pidana keimigrasian. Selain itu dalam pemberkasan, Penyidik POLRI sering minta uang.

20) Ramli H.S., **Wawancara Pribadi**, Tanggal 22 Desember 1997.

c. Penanganan Kasus Tindak Pidana Keimigrasian Oleh Pengadilan.

Dengan dilakukannya studi kasus ini diharapkan dapat melengkapi pembahasan yang berkaitan dengan permasalahan di dalam tesis ini. Oleh karena dalam studi kasus ini akan dilihat secara langsung hal-hal yang terjadi dalam proses penyelesaian tindak pidana keimigrasian, lebih-lebih ini merupakan kasus satu-satunya yang terjadi di wilayah DKI Jakarta antara kurun waktu tahun 1992 - sekarang.

Sejak diundangkannya Undang-undang No. 9 Tahun 1992 yang merupakan Undang-undang "payung" bagi semua masalah di bidang keimigrasian, tetapi terlihat bahwa fungsionalisasi atau operasionalisasi hukum pidananya belum tampak. Dalam hal ini harus disadari bahwa pemasyarakatan Undang-undang Keimigrasian memang belum tampak dilaksanakan di tengah-tengah masyarakat sehingga gaungnya belum menyentuh kesadaran hukum masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengawasan orang asing.

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan orang asing menurut Kasubsi Pengawasan orang Asing Jakarta Timur²¹⁾, sangat diperlukan, sehubungan dengan aparat

21) Molan Tarigan, **Wawancara Pribadi**, Kasubsi Pengawasan Orang Asing Jakarta Timur, 9 Desember 1997.

Imigrasi yang jumlahnya relatif sedikit dibanding dengan luas wilayah Indonesia dan ini merupakan kendala untuk mampu menjangkau hingga ke lapisan masyarakat dimana Orang Asing bertempat tinggal, sehingga keberadaan dan kegiatan orang asing tidak terantau secara seksama oleh Petugas Imigrasi maka dalam hal ini kesadaran masyarakat sebagai mata dan telinga aparat imigrasi harus tergalang seluruh potensinya. Selain itu, kesadaran dari aparat penegak hukum sendiri masih kurang, dalam hal ini yang dimaksud adalah Penyidik POLRI dalam melakukan koordinasi dan pengawasan kepada PPNS Imigrasi dalam melakukan penyidikan. Dalam hal ini Penyidik POLRI tidak mau tahu bahwa PPNS Imigrasi jumlahnya sangat terbatas sekali, padahal lalu lintas orang asing yang masuk dan keluar wilayah RI. banyak sekali dan banyak pula yang melakukan tindak pidana keimigrasian, kalau satu berkas memakan waktu, biaya dan tenaga yang banyak maka akan menjadi tumpukan berkas yang tidak terselesaikan. Disamping itu pandangan dari para Hakim dalam menangani kasus tindak pidana keimigrasian memandang sebagai perbuatan pidana yang ringan sehingga keputusan pengadilan sering hanya berupa pengenaan biaya beban sehingga hal ini membuat kecewa PPNS Imigrasi untuk mengajukan kasus tindak pidana keimigrasian secara proyustisi.

Dengan studi kasus ini diharapkan dapat

diperoleh gambaran nyata mengenai hal-hal yang terjadi dalam praktek, terutama yang berkaitan dengan proses terungkapnya tindak pidana keimigrasian, lebih-lebih ini merupakan satu-satunya kasus yang sampai ke Pengadilan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa fungsi hukum pidana di bidang keimigrasian benar-benar sebagai ultimum remedium. Hal ini sesuai dengan tujuan pengaturan hukum pidana administrasi yang dapat kita lihat dalam tujuan undang-undang tersebut yang mengatur kepentingan administrasi bidang tertentu yang terkait dengan bidang pembangunan.

Sanksi pidana dimanfaatkan guna mendukung program-program pembangunan yang mengalami kemajuan pesat. Dalam hal semacam ini, kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya dalam pengaturan masalah imigrasi ini.

Menurut Mr. de Bunt²²⁾, ultimum remedium mempunyai arti tiga macam, yaitu :

1. Hukum pidana itu hanya diterapkan terhadap perbuatan-perbuatan yang sangat tidak benar secara etis (*hoog ethische onwaarde*).

Diambil sebagai contoh Menteri Kehakiman Belanda pada tahun 1989 pernah mengucapkan, bahwa hukum

22) Mr. De Bunt, dalam Andi Hamzah, **Penegakan Hukum Lingkungan**, (Jakarta: Penerbit Arikha Media Cipta, 1995), hal. 90-93.

pidana pada umumnya harus dilihat sebagai ultimum remedium.

Maksud Menteri tersebut ialah bahwa hanya perbuatan-perbuatan beratlah yang harus ditanggulangi oleh hukum pidana. Di sini Menteri itu telah berbicara mengenai pengertian ultimum remedium secara klasik, hukum pidana itu adalah secara khusus merupakan instrumen penegakan hukum yang khusus. Jadi, penerapannya juga dalam hal-hal yang khusus. Harus dicegah obat jangan lebih berat dari pada kejahatan. Hukum pidana itu merupakan alat yang sangat berat karena ciri khas pidana itu ialah nestapa yang dengan sengaja dikenakan. Oleh karena itu, maka hukum pidana harus dipandang sebagai ultimum remedium.

2. Pengertian yang kedua mengenai ultimum remedium menurut Mr. de Bunt, ialah dalam arti harafiah, yaitu sebagai alat (obat) yang terakhir yang diterapkan terhadap suatu delik. Ini dikemukakan oleh Mantan menteri Kehakiman Belanda De Ruyter yang menyatakan bahwa hukum pidana sebagai alat yang terakhir. Hukum Pidana menjadi obat terakhir, karena ia membawa dampak sampingan yang merugikan. Ia menyinggung sangat dalam terhadap kehidupan pribadi terpidana (perampasan kemerdekaan, proses secara dengan alat paksa, noda), jadi mesti dilakukan dengan hati-hati.

De Ross²³⁾ mengatakan bahwa walaupun tidak ada perbedaan antara sanksi hukum pidana dan sanksi administratif, namun sanksi hukum pidana itu relatif lebih berat, karena pidana perampasan kemerdekaan merupakan sanksi yang menonjol.

Alasan sebagai alat yang terakhir seperti dikemukakan oleh Petri dan Dorssen²⁴⁾, bahwa penerapan instrumen hukum pidana baru diterapkan jika instrumen-instrumen lain telah gagal. Jadi, penerapan instrumen hukum pidana menduduki tempat sebagai subsidair. Kalau demikian, kata de Bunt, maka penerapan instrumen hukum pidana menjadi alat paling akhir diterapkan.

3. Pengertian ultimum remedium yang ketiga, yaitu pejabat administrasilah yang pertama-tama harus bertanggung jawab. Ini berarti bahwa kekuasaan justisial ditempatkan sebagai ultimum remedium. Pejabat administrasi harus bereaksi terlebih dahulu. Yang memberi izin harus terlebih dahulu memberi sanksi jika izin dilanggar. Jadi dalam hal ini Pejabat Administrasi yang menentukan, mana yang pertama-tama harus diterapkan apabila terjadi pelanggaran izin, sanksi administratif/sanksi hukum pidana yang harus diprioritaskan. Dalam menentukan

23) De Ross, **Ibid.** hal. 93.

24) Petri dan Dorssen, **Ibid.** hal. 93.

prioritas untuk pilihan antara kedua sanksi ialah bobot delik, sifat delik dan kemungkinan penegakan hukum antara pejabat administrasi dan penuntut umum.

Untuk dapat memberikan gambaran secara konkrit di bawah ini dikemukakan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor: 82/Pid.B/1995/PN. Jakarta Selatan, tentang perkara tindak pidana menggunakan secara melawan hukum dua atau lebih surat perjalanan RI. secara berlanjut atas nama terdakwa Harnoko Dewantono alias Oki Harnoko. Putusan PN. Jakarta Selatan ini merupakan satu-satunya putusan pengadilan negeri tentang kasus tindak pidana keimigrasian yang terjadi selama ini (1993 - 1997).

P U T U S A N

No. 82/Pid.B/1995/PN.Jkt.Sel.

DEMI Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang mengadili perkara-perkara pidana dalam peradilan tingkat pertama dilakukan menurut acara biasa dengan Hakim Majelis telah menjatuhkan putusan sebagai berikut :

Identitas Terdakwa.

Nama lengkap : HARNOKO DEWANTONO alias OKI
HARNOKO.
Tempat lahir : Jakarta.
Umur/tgl. lahir : 30 th/ 23 Oktober 1964.
Jenis kelamin : laki-laki
Kebangsaan : Indonesia
Agama : Islam
Tempat tinggal : Jl. Prof. Moh. Yamin No. 43
Jakarta Pusat.
Pekerjaan : tidak ada (bekas karyawan
Perdana Multi Finance
Jakarta)
Pendidikan : Strata 2 /manajemen.

Terdakwa . ditahan oleh penyidik sejak tanggal 6 Januari 1995 s/d tanggal 26 Januari 1995, diperpanjang oleh Penuntut Umum sejak tanggal 27 Januari 1995 s/d tanggal 1 Maret 1995, ditahan oleh Penuntut Umum sejak tanggal 2 Maret 1995 s/d 16 Maret 1995, ditahan oleh Hakim sejak tanggal 17 Maret 1995 s/d 15 April 1995, diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri sejak tanggal 16 April 1995 s/d tanggal 14 Juni 1995;

Surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum, terdakwa didakwa sebagai berikut :

KESATU

Primair :

Bahwa dia terdakwa Harnoko Dewantono pada hari sabtu, tanggal 24 Oktober 1992, pada hari sabtu tanggal 13 Februari 1993, pada hari jum'at, tanggal 9 Juli 1993, pada hari selasa, tanggal 20 Juli 1993 dan pada hari selasa, tanggal 27 Juli 1993 setidaknya pada waktu-waktu lain di dalam bulan Oktober 1992 sampai Juli 1993, masing-masing di Bandara Soekarno-Hatta Cengkareng, di Bandara Polonia medan setidaknya pada tempat-tempat lain di Jakarta Selatan yang berdasarkan ketentuan pasal 84 ayat (2) dan (4) KUHAP Pengadilan Pegeri Jakarta Selatan berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini, secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu

1995, kepudian paspor tersebut telah dipergunakan pada tanggal 9 Juli 1993 ke Indonesia melalui Bandara Polonia Medan, dipergunakan pada tanggal 20 Juli 1993 ke Malaysia melalui bandara Soekarno-Hatta dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Polonia Medan pada tanggal 27 Juli 1993.

- Kedua-dua paspor tersebut yaitu masing-masing Paspor Nomor B 646264 dan Paspor Nomor D 312539 diketahui secara pasti oleh terdakwa Harnoko Dewantono bahwa paspor-paspor itu berisi data yang tidak benar atau tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya yaitu data identitas antara lain seperti nama dan paspor Nomor B 646264, sedang pada paspor Nomor D 312539 yaitu seluruh data identitas termasuk photo yang dilekatkan pada paspor tersebut, akan tetapi terdakwa Harnoko Dewantono tetap saja mempergunakan kedua paspor tersebut untuk bepergian dan tidak memberitahukan atau melaporkan tentang ketidak benaran atau kepalsuan dari kedua paspor tersebut kepada pihak yang berwajib dalam hal ini petugas Imigrasi dimana kedua paspor itu dipergunakan.

- Penggunaan kedua paspor tersebut di atas oleh terdakwa Harnoko Dewantono akan membawa dampak negatif yaitu berkurangnya kepercayaan atas Surat perjalanan Republik Indonesia oleh negara lain dalam hal ini bagi petugas Imigrasinya.

- Perbuatan terdakwa tersebut di atas

sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam ketentuan Pasal 263 ayat (2) jo 64 ayat (1) KUHP;

Subsidiar :

bahwa dia terdakwa Harnoko Dewantono pada hari sabtu tanggal 24 Oktober 1992, pada hari sabtu tanggal 13 Februari 1993, pada hari jum'at tanggal 9 Juli 1993, pada hari selasa tanggal 20 Juli 1993 dan pada hari selasa tanggal 27 Juli 1993 setidak-tidaknya pada waktu-waktu lain di dalam bulan Oktober 1992 sampai bulan Juli 1993, masing-masing di bandara Soekarno-Hatta Cengkareng, di bandara Polonia medan setidak-tidaknya pada-tidaknya pada tempat-tempat lain di Jakarta Selatan yang berdasarkan ketentuan Pasal 84 ayat (2) dan (4) KUHP Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini, secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan, dengan sengaja menggunakan Surat Perjalanan Republik Indonesia sedangkan ia mengetahui atau sepatutnya menduga bahwa Surat Perjalanan itu palsu atau dipalsukan, perbuatan mana terdakwa lakukan antara lain dengan cara sebagai berikut :

- Pada tanggal 28 Juni 1991 setidak-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan pada Kantor Imigrasi Jakarta Selatan untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik

Indonesia (Paspor Warga negara Indonesia) dengan memberikan data nama Oki Harnoko dan telah dipenuhi pada tanggal 1 Juli 1991 dengan Paspor Nomor B 646264 yang berlaku sampai tanggal 1 Juli 1997, kemudian Paspor tersebut telah dipergunakan pada tanggal 24 Oktober 1992 Ke Amerika Serikat dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 13 Pebruari 1993.

- Pada tanggal 24 Juni 1993 setidaknya-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Konsul Jenderal Republik Indonesia di Chicago untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga Negara Indonesia) dengan memberikan data nama Eri Triharto Darmawan dan telah dipenuhi pada tanggal 24 Juni 1993 dengan Paspor Nomor D 312539 yang berlaku sampai tanggal 31 Juni 1995, kemudian paspor tersebut telah dipergunakan pada tanggal 9 Juli 1993 ke Indonesia melalui Bandara Polonia Medan, dipergunakan pada tanggal 20 Juli 1993 ke Malaysia dan kembali ke indonesia melalui Bandara Polonia Medan pada tanggal 27 Juli 1993.

- Kedua-dua paspor tersebut yaitu masing-masing paspor Nomor B 646264 dan Paspor Nomor D 312539 diketahui secara pasti oleh terdakwa Harnoko Dewantono bahwa paspor-paspor itu berisi data yang tidak benar atau tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya yaitu data identitas antara lain seperti nama pada Paspor

Nomor B 646264, sedang pada Paspor Nomor D 312539 yaitu keseluruhan data identitas termasuk photo yang dilekatkan pada Paspor tersebut.

- Perbuatan terdakwa tersebut di atas sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam ketentuan Pasal 55 huruf (a) UU No. 9 Tahun 1992 jo 64 ayat (1) KUHP;

Lebih Subsidair :

Bahwa dia terdakwa Harnoko Dewantono pada hari sabtu tanggal 24 Oktober 1992, pada hari sabtu tanggal 3 Pebruari 1993, pada hari jum'at tanggal 9 Juli 1993, pada hari selasa tanggal 20 Juli 1993 dan pada hari selasa 27 Juli 1993 setidak-tidaknya pada waktu-waktu lain di dalam bulan Oktober 1992 samapi bulan Juli 1993, masing-masing di Bandara Soekarno-Hatta Cengkareng, di Bandara Polonia Medan setidak-tidaknya pada tempat-tempat lain di Jakarta Selatan yang berdasarkan ketentuan Pasal 84 ayat (2) dan (4) KUHPA Pengadilan negeri jakarta Selatan berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini, secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan, dengan sengaja mempergunakan sesuatu surat izin perjalanan atau sesuatu surat yang menggantikan surat izin perjalanan tersebut yang palsu dan dipalsukan, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan atau seolah-olah isinya itu sesuai dengan

kebenaran, perbuatan mana terdakwa lakukan antara lain dengan cara sebagai berikut :

- Pada tanggal 28 Juni 1991 setidak-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Kantor Imigrasi Jakarta Selatan untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga Negara Indonesia) dengan memberikan data nama Dki Harnoko dan telah dipenuhi pada tanggal 1 Juli 1991 dengan Paspor No B 646264 yang berlaku sampai tanggal 1 Juli 1997, kemudian paspor tersebut telah dipergunakan pada tanggal 24 Oktober 1992 ke Amerika Serikat dan kembali ke Indonesia melalui bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 13 Pebruari 1993;

- Pada tanggal 24 Juni 1993 setidak-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Konsul Jenderal Republik Indonesia di Chicago untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga negara Indonesia) dengan memberikan data nama Eri Triharto Darmawan dan telah dipenuhi pada tanggal 24 Juni 1993 dengan Paspor Nomor D 312539 yang berlaku sampai tanggal 24 Juni 1995, kemudian Paspor tersebut telah dipergunakaan pada tanggal 9 Juli 1993 ke Indonesia melalui Bandara Polonia Medan, dipergunakan pada tanggal 20 Juli 1993 ke Malaysia dan kembali ke Indonesia melalui bandara Polonia Medan pada tanggal 27 Juli 1993;

- Kedua-dua Paspor tersebut yaitu masing-masing Paspor Nomor B 646264 dan Paspor Nomor D 312539 diketahui secara pasti oleh terdakwa Harnoko Dewantono bahwa paspor-paspor itu berisi data yang tidak benar atau tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya yaitu data identitas antar lain seperti nama paspor Nomor B 646264, sedang pada paspor Nomor D 312539 yaitu keseluruhan data identitas termasuk pas photo yang dilekatkan pada Paspor tersebut, akan tetapi oleh terdakwa Harnoko Dewantono tetap saja mempergunakan Paspor tersebut untuk bepergian dan tidak memberitahukan atau melaporkan tentang ketidak benaran atau kepalsuan dari kedua Paspor tersebut kepada pihak yang berwajib dalam hal ini Petugas Imigrasi dimana kedua Paspor tersebut dipergunakan.

- Perbuatan terdakwa tersebut di atas sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam ketentuan pasal 270 ayat (a) jo 64 ayat (1) KUHP;

KEDUA :

bahwa dia terdakwa harnoko Dewantono pada hari jum'at tanggal 28 Juni 1991 setidaknya-tidaknya pada waktu lain di dalam tahun 1991, di kantor Imigrasi Jakarta Selatan yang terletak di Jalan Warung Buncit Raya Nomor 207 Jakarta Selatan setidaknya-tidaknya pada

suatu tempat lain yang termasuk dalam daerah hukum Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia bagi dirinya sendiri, perbuatan mana terdakwa lakukan antara lain dengan cara sebagai berikut :

- Pada hari Jumat tanggal 28 Juni 1991 setidaknya disekitar waktu itu, terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan surat-surat lembaran asli atau duplikat atau fotocopy Kartu keluarga Nomor 407012 bertanggal 5 Maret 1984 yang memuat antara lain data Kepala Keluarga adalah Oki Harnoko, data alamat adalah Kompleks BI Jalan M No.4 RT.05 RW.08 dan lembaran asli atau duplikat atau fotocopy Akte Kelahiran Nomor 118/1965 bertanggal 1 Juli 1965 yang memuat antara lain data telah lahir Oki Harnoko anak laki-laki dan seterusnya setidaknya terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan keterangan yang tidak benar dan atau telah membenarkan data yang tercantum pada formulir permohonan untuk mendapatkan Paspor pada saat diinterview oleh petugas Imigrasi yaitu saksi Lufias dari kantor Imigrasi Jakarta Selatan, untuk mencocokkan kebenaran data yang tercantum pada formulir Nomor 11-294032 B tersebut, dalam rangka pengurusan untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga negara Indonesia) pada kantor imigrasi jakarta selatan.

- Terdakwa memberikan surat-surat berupa kartu Keluarga Nomor 407012 bertanggal 5 Maret 1984 dan Akte Kelahiran nomor 118/1965 bertanggal 1 Juli 1965 seperti tersebut di atas kepada petugas kantor Imigrasi Jakarta Selatan baik secara langsung maupun dengan melalui saksi ME Kamarullah ataupun melalui Bapaknya yang bernama Hendarno Hendarmin dalam rangka pengurusan untuk memperoleh Surat perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga Negara Indonesia) dari Kantor Imigrasi Jakarta Selatan di Jalan Warung Buncit Raya No.207 Jakarta Selatan, walaupun dia terdakwa mengetahui bahwa data tersebut tidak sah atau tidak benar, karena kedudukan atau status terdakwa pada waktu itu bukan Kepala Keluarga, alamat terdakwa pada waktu itu di jalan B nomor 23 RT.005 RW.08 Jakarta Selatan dan nama terdakwa yang sebenarnya tercantum pada akte Kelahiran Nomor 118/1965 adalah Harnoko Dewantono.

- Perbuatan terdakwa tersebut di atas sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam ketentuan Pasal 55 huruf (c) No.9 tahun 1992 ;

KETIGA :

bahwa dia terdakwa Harnoko Dewantono pada hari Kamis tanggal 21 Juli 1988, pada hari Selasa tanggal 15 Agustus 1989, pada hari Senin tanggal 1 Juni 1991

dan pada hari Kamis tanggal 24 Juni 1993, kemudian pada hari Jum'at tanggal 9 Juli 1993, pada hari selasa tanggal 20 juli 1993 dan pada hari selasa tanggal 27 Juli 1993 setidak-tidaknya pada waktu-waktu lain antara tahun 1988 sampai tahun 1993, masing-masing di Jalan Prof. Moh Yamin No. 43 Jakarta Pusat, di Jl. B No. 23 jakarta Selatan, di Bandara Soekarno-Hatta Cengkareng, di Bandara Polonia Medan, setidak-tidaknya di tempat-tempat lain di Jakarta Selatan yang berdasarkan ketentuan Pasal 84 ayat (2) dan (4) KUHP Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini, secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan, memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2(dua) atau lebih Surat Perjalanan Republik Indonesia yang semuanya berlaku, perbuatan mana terdakwa lakukan antara lain dengan cara sebagai berikut :

- Pada tanggal 21 Juli 1988 setidak-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Konsul Jenderal Republik Indonesia di New York untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga negara Indonesia) dengan memberikan data nama Harnoko Dewantono Hendarno dan setelah dipenuhi pada tanggal 21 juli 1988 dengan Paspor Nomor A 406713 yang berlaku sampai tanggal 21 Juli 1994 di Konjen RI di Los

Angeles.

- Pada tanggal 7 Agustus 1989 setidaknya-tidaknyanya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada kantor Imigrasi Jakarta Pusat untuk memperoleh Surat perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga Negara Republik Indonesia) dengan memberikan data nama Harnoko Dewantono dan telah dipenuhi pada tanggal 15 Agustus 1989 dengan Paspor Nomor B 262816 yang berlaku sampai tanggal 21 Agustus 1995, kemudian Paspor telah dipergunakan pada tanggal 27 September 1989 ke Amerika Serikat dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 5 Juni 1991, dipergunakan pada tanggal 4 Juli 1991 ke Singapura dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 7 Nopember 1991, dipergunakan pada tanggal 15 Januari 1992 ke Amerika Serikat, dipergunakan pada tanggal 17 Juni 1992 ke Perancis dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 14 Agustus 1992.

- Pada tanggal 28 Juni 1991 setidaknya-tidaknyanya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Kantor Imigrasi Jakarta Selatan untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor Warga Negara Indonesia) dengan memberikan data nama Oki Harnoko dan telah dipenuhi pada tanggal 1 Juli 1991 dengan paspor nomor B 646264 yang berlaku sampai 1 Juli 1997, kemudian paspor

tersebut telah dipergunakan pada tanggal 24 Oktober 1992 ke Amerika Serikat dan kembali ke Indonesia melalui Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 13 Februari 1993.

- Pada tanggal 24 Juni 1993 setidaknya-tidaknya disekitar waktu itu terdakwa Harnoko Dewantono mengajukan permohonan kepada Konsul jenderal Republik Indonesia di Chicago untuk memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspur Warga Negara Indonesia) dengan memberikan data nama Eri Triharto Darmawan dan telah dipenuhi pada tanggal 24 Juni 1993 dengan Paspur Nomor D 312539 yang berlaku sampai tanggal 24 Juni 1995, kemudian Paspur tersebut telah dipergunakan pada tanggal 9 Juli 1993 ke Indonesia melalui Bandara Polonia Medan, dipergunakan pada tanggal 20 Juli 1993 ke Malaysia dan kembali ke Indonesia melalui bandara Polonia Medan pada tanggal 27 Juli 1993.

- Pemilikan Paspur-paspur tersebut di atas oleh terdakwa Harnoko Dewantono terkecuali Paspur yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi Jakarta Pusat, perolahannya tidak benar dan tidak wajar, karena persyaratannya didukung oleh surat-surat dan atau akta yang datanya tidak benar atau tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya yang pada akhirnya menyangkut pula penggunaan dari Paspur-paspur itu.

- Perbuatan terdakwa tersebut di atas sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam ketentuan

Pasal 55 huruf (d) UU No. 9 tahun 1992 jo 64 ayat (1) KUHP;

Berdasarkan uraian dalam surat dakwaan tersebut.

Penuntut Umum mengajukan tuntutan :

1. Agar terdakwa yang kesalahannya tentang perbuatan yang didakwakan kepadanya telah terbukti dengan sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan :

- Menggunakan surat palsu secara berlanjut, sebagaimana diatur dan diancam dengan pidana menurut Pasal 263 ayat (2) jo 64 ayat (1) KUHP sesuai dengan dakwaan kesatu-primer;

- Memberikan data yang tidak benar untuk memperoleh Paspor RI, sebagaimana diatur dan diancam pidana menurut pasal 55 huruf c UU No.9 Tahun 1992 sesuai dengan dakwaan kedua.

- Memiliki atau menggunakan 2 (dua) atau lebih Paspor RI secara berlanjut sebagaimana diatur dan diancam pidana menurut Pasal 55 huruf d UU No. 9 Tahun 1992 jo 64 ayat (1) KUHP sesuai dengan dakwaan ketiga;

2. Menjatuhkan pidana oleh karena itu dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun dikurangi selama tahanan sementara yang telah dijalannya dan memerintahkan supaya terdakwa tetap dalam tahanan;

3. Menyatakan Barang Bukti Berupa :

- Asli satu buah Paspor RI No. B 646264 a/n Oki Harnoko dikeluarkan oleh kantor Imigrasi Jakarta Selatan;
- Asli Satu buah Paspor RI No. A 406713 a/n Harnoko Dewantono Hendarno yang dikeluarkan oleh Konsulat RI di New York;
- Asli satu buah Paspor RI No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan yang dikeluarkan oleh Konsulat RI di Chicago;
- Asli satu buah paspor RI No. B 262816 a/n Harnoko Dewantono yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi Jakarta Pusat,

Dikembalikan kepada Dir Jen Imigrasi untuk dipersiapkan sebagai barang bukti dalam perkara lain :

- Asli KTP No. 1604.32099/231064279 a/n Harnoko Dewantono yang dikeluarkan oleh Kelurahan Menteng tanggal 19 September 1994, dikembalikan kepada Harnko Dewantono;
- Duplikat Kartu Keluarga No. 30.2782 a/n Kepala keluarga Hendarno hendarmin, SE yang dikeluarkan oleh Kelurahan Menteng tanggal 14 Desember 1987 dikembalikan kepada Kelurahan Menteng Jakarta Pusat;
- Satu set fotocopy Perdim 11-102466 A beserta lampirannya berupa fotocopy akte kelahiran No.

118/1965 tanggal 1 Juli 1965 (nama Harnoko Dewantono, fotocopy Kartu Keluarga No. 30.2782 tanggal 14 Desember 1987, Fotocopy surat keterangan tanggal 9 Nopember 1988, fotocopy KTP, No. 1604.32099/231064279 tanggal 19 Oktober 1988, Fotocopy No. 1604.13138/160837081 tanggal 8 Oktober 1988;

- Satu set Perdim 11-665805 A beserta lampirannya berupa fotocopy surat tanda penerimaan laporan/pengaduan No. Pol : 374/B/VII/89/T. Sari tanggal 25 Juli 1989, fotocopy Kartu paspor No.26920, Fotocopy kartu paspor No. 10076, Fotocopy surat keterangan tanggal 9 Nopember 1988, fotocopy KTP No. 1604.32099/23106479 tanggal 19 Oktober 1988, fotocopy Kartu Keluarga No.30.2782 tanggal 14 Desember 1987;
- Satu set Perdim 11-294032 B beserta lampirannya berupa fotocopy surat bukti permohonan KTP No. 3402570 tanggal 3 Juni 1991, fatacopy akte kelahiran No.118/1965 tanggal 1 Juli 1965 (nama Oki Harnoko), Fotcopy kartu keluarga No.40712 tanggal 5 Maret 1984, fotocopy Kartu paspor No. 9277, fotocopy surat Bank Indonesia No. 24/933/UKP/PJP tanggal 30 Juni 1991;
- Satu set Fotocopy Perdim 11-216517 A beserta lampirannya berupa fotocopy akte kelahiran No.

279/DS/1968 tanggal 25 April 1968 (Nama Triharto Darmawan), fotocopy surat Bank Indonesia No. 20/1083/USK/SKD tanggal 1 Maret 1988, Fotocopy surat Bank Indonesia No. 20/15554/UP/HP tanggal 14 maret 1988, fotocopy KTP No. 240/22161/080368274 tanggal 25 September 1986, fotocopy surat pernyataan tanggal 4 April 1988, fotocopy Kartu keluarga No.611226 tanggal 25 Desember 1986, fotocopy Kartu paspor No. 3912, tetap dilampirkan dalam berkas perkara;

4. Menyatakan agar terdakwa membayar biaya perkara sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) kepada negara.

Setelah mendengar dan memperhatikan dakwaan Jaksa, mendengar dan memperhatikan keterangan saksi-saksi, pendapat ahli dan keterangan terdakwa, serta Pembelaan pembela dan barang-barang bukti, Majelis hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam sidangnyanya tanggal 7 Juni 1995.

M E N G A D I L I :

Menyatakan bahwa terdakwa : HARNOKO DEWANTONO alias OKI HARNOKO yang identitasnya seperti tersebut di atas, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana :

"Menggunakan surat palsu secara berlanjut dan memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 (dua) atau lebih Surat Perjalanan Republik Indonesia yang semuanya berlaku secara berlanjut";

Menghukum terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun;

Menetapkan masa penahanan yang telah dijalani terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan;

Memerintahkan agar terdakwa tetap ditahan;

Menyatakan bahwa terdakwa tidak dapat dipidana atas dakwaan kedua;

Memerintahkan agar barang-barang bukti berupa :

- Asli satu buah Paspor RI No. B 646264 a/n Oki Harnoko yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi Jakarta Selatan.
- Asli satu buah Paspor RI No. A 406713 a/n Harnoko Dewantono yang dikeluarkan oleh Konsulat Jenderal di New York.
- Asli satu buah Paspor RI No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan yang dikeluarkan oleh Konsulat

Jenderal RI di Chicago.

- Asli satu buah Paspor RI No. B 262816 a/n Harnoko Dewantono yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi Jakarta Pusat,

dikembalikan kepada Dirjen Imigrasi untuk dipersiapkan sebagai barang bukti dalam perkara lain;

- Asli KTP. No. 1604.32099/231064279 a/n Harnoko Dewantono yang dikeluarkan oleh Kelurahan Menteng tanggal 19 September 1994 dikembalikan kepada terdakwa Harnoko Dewantono;
- Duplikat KK No. 30.2782 a/n Kepala keluarga Hendarno, SE yang dikeluarkan oleh Kelurahan Menteng tanggal 14 Desember 1987 dikembalikan pada Kelurahan Menteng, Jakarta Pusat;
- Satu set Fotocopy formulir 11 - 10466 A beserta lampirannya berupa fotocopy akte kelahiran N.118/1965 tanggal 1 Juli 1965 (a/n Harnoko Dewantono), fotocopy Kartu Keluarga No. 302782 tanggal 14 Desember 1987, fotocopy surat keterangan tanggal 9 Nopember 1988, fotocopy KTP No.1604.32099/231064279 tanggal 19 Oktober 1988, fotocopy KTP No. 1604.13138/160837081 tanggal 8 Oktober 1988.
- Satu set fotocopy formulir 11 - 665805 A beserta

lampirannya berupa fotocopy surat tanda penerimaan laporan/pengaduan No.Pol: 374/B/VII/89/T. sari tanggal 25 Juli 1989, fotocopy kartu paspor No. 10076, fotocopy surat keterangan tanggal 9 Nopember 1988, fotocopy KTP No. 1604.32099/231064279 tanggal 19 Oktober 1988, fotocopy kartu keluarga No. 302782 tanggal 14 desember 1987.

- Satu set fotocopy formulir 11 - 294032 B beserta lampirannya berupa fotocopy surat bukti permohonan KTP No. 3402570 tanggal 3 Juni 1991, fotocopy akte kelahiran No.118/1965 tanggal 1 Juni 1965 (a/n Harnoko Dewantono), fotocopy kartu keluarga No. 407012 tanggal 5 Maret 1984, fotocopy kartu keluarga No.9277, fotocopy surat Bank Indonesia No. 24/933/UKP/PJP tanggal 20 Juni 1991.
- Satu set fotocopy formulir 11 - 216517 A beserta lampiran berupa fotocopy Akte Kelahiran No. 270/DS/1968 tanggal 25 April 1968 (a/n Tri Harto Darmawan), fotocopy surat Bank Indonesia No.20/1083/USK/SKD tanggal 1 Maret 1988, fotocopy surat Bank Indonesia No.20/20/15554/UP/HP tanggal 14 Maret 1988, fotocopy KTP No. 3401.22161/080368274 tanggal 25 September 1986, fotocopy surat pernyataan tanggal 4 April 1988, fotocopy kartu keluarga No.611226 tanggal 25 Desember 1986, fotocopy kartu paspor No. 3912, tetap dilampirkan dalam berkas perkara ini :

Membebani terdakwa untuk membayar biaya perkara

dianggakan hingga kini sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah).

Perbutan terdakwa sebagaimana diuraikan dalam kasus tersebut di atas, oleh Jaksa Penuntut Umum didakwa secara Comulatif Subsidaire (pengganti) atau Comulatif Alternatif.

Dakwaan ke-1 Primair melanggar Pasal 263 ayat (2) jo 64 ayat (1) KUHP dan Subsidaire melanggar pasal 270 ayat (a) jo 64 ayat (1) KUHP.

Dakwaan ke-2 melanggar Pasal 55 huruf (c) UU No. 9 tahun 1992.

Dakwaan ke-3 melanggar pasal 55 huruf (d) UU No.9 tahun 1992 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Berdasarkan uraian dalam surat dakwaan tersebut Jaksa Penuntut Umum mengajukan tuntutan agar terdakwa dijatuhi dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun, dikurangi selama masa tahanan sementara yang telah dijalankannya dan memerintahkan supaya terdakwa tetap dalam tahanan dan menyatakan terdakwa membayar biaya perkara sebesar Rp. 5.000,- kepada Negara. Dan juga menyatakan terdakwa bersalah melakukan tindak pidana kejahatan :

Menggunakan Surat Palsu secara berlanjut, sebagai mana diatur dan diancam dengan pidana menurut Pasal 263 ayat (2) jo 64 ayat (1) KUHP sesuai dengan dakwaan Kesatu Primair, dan

- Memberikan data yang tidak benar untuk memperoleh Paspor RI, sebagaimana diatur dan diancam pidana menurut Pasal 55 huruf (c) UU No.9 tahun 1992 sesuai dengan dakwaan kedua, dan
- Memiliki atau menggunakan 2 (dua) atau lebih Paspor RI secara berlanjut, sebagaimana diatur dan diancam pidana menurut Pasal 55 huruf (d) UU. No. 9 tahun 1992 jo 64 ayat (1) KUHP sesuai dengan dakwaan Ketiga.
- Sedang dalam dakwaan subsidairnya, Jaksa Penuntut Umum tampak ragu-ragu karena alasan/dasar yang dipergunakan. Apabila dilihat tuntutan yang diajukan Jaksa Penuntut Umum dalam kasus ini memang agak berat, karena jaksa lebih menggunakan kriteria dari KUHP daripada UU No.9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang hanya menetapkan dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh Juta rupiah). Dalam hal ini tampaknya Jaksa Penuntut Umum menilai bahwa perbuatan terdakwa yaitu menggunakan kedua paspor seperti tersebut di atas akan membawa dampak negatif yaitu berkurangnya kepercayaan atas Surat Perjalanan RI oleh Negara lain, dalam hal ini bagi petugas Imigrasinya. Jadi mengenai pemalsuan surat-surat ini dianggap lebih bersifat menyangkut kepentingan masyarakat dalam keseluruhannya, yaitu kepercayaan masyarakat pada isi surat-surat daripada bersifat mengenai kepentingan dari individu-individu yang

mungkin secara langsung dirugaikan dengan pemalsuan ini.

Sedang putusan pengadilan yang dijatuhkan terhadap terdakwa dalam kasus ini adalah pidana penjara selama 2 tahun. Pidana yang dijatuhkan berada di bawah tuntutan Jaksa. Menurut Majelis Hakim dakwaan ke-1 Primair dan dakwaan ke-3 telah terbukti di persidangan. Dengan demikian terdakwa dinyatakan bersalah melakukan kejahatan berdasar Pasal 263 (2) jo Pasal 64 (1) KUHP dan Pasal 55 huruf (d) UU No. 9 tahun 1992 jo Pasal 64 (1) KUHP.

Apabila dilihat dari sudut perbuatan yang dilanggar yaitu :

1. Terbukti melanggar Pasal 263 (2) jo Pasal 64 (1) KUHP. Unsur-unsur yang terkandung di dalam Pasal 263 ayat (2) jo Pasal 64 ayat (1) adalah sebagai berikut :
 - a) barang siapa.
 - b) dengan sengaja menggunakan surat yang palsu atau yang dipalsukan.
 - c) seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan.
 - d) apabila pemakainya dapat menimbulkan sesuatu kerugian.
 - e) secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan.

Untuk menentukan apakah perbuatan terdakwa telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang

didakwakan maka haruslah ditelaah secara yuridis, peranan dan perbuatan terdakwa pada dakwaan kesatu primair menurut fakta-fakta yang terungkap dipersidangan berikut :

ad a. Unsur Pertama : Barang siapa.

Maksud barang siapa di dalam unsur ini adalah bahwa terdakwa adalah subjek hukum yang mampu bertanggung jawab atas perbuatannya;

Terdakwa telah berumur 30 (tiga puluh) tahun dan selama pemeriksaan persidangan terdakwa dapat menjawab dengan jelas dan terang serta terperinci segala sesuatu yang berkaitan dengan dakwaan yang diajukan kepadanya, dengan demikian terdakwa adalah subyek hukum yang mampu bertanggung jawab, karena unsur barang siapa ini telah terpenuhi menurut hukum;

ad b. Unsur dengan sengaja mempergunakan surat yang palsu atau yang dipalsukan.

Untuk memenuhi unsur dengan sengaja maka harus dapat dibuktikan adanya kehendak pada pelaku untuk mempergunakan surat yang dipalsukan atau

dibuat secara palsu itu seolah-olah merupakan sepucuk surat yang asli dan tidak dipalsukan serta adanya pengetahuan pada pelaku bahwa surat yang ia pergunakan itu merupakan sepucuk surat yang dipalsukan atau dibuat secara palsu;

Untuk membuktikan adanya kehendak atau pengetahuan dari pelaku maka tidak perlu menggantungkan diri pada pengakuan dari pelakunya, maliankan dapat juga dibuktikan dengan adanya saksi-saksi maupin alat bukti lainnya;

Berdasarkan pengertian tersebut di atas ini, maka dari fakta hukum yang telah dikemukakan ternyata perbuatan atau tindakan terdakwa untuk mempergunakan surat palsu atau surat yang dipalsukan berupa surat perjalanan RI atau paspor RI yakni Paspor bernomor B 646264 atas nama Oki Harnoko, dimana terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan, setidak-tidaknya mengetahui pada waktu data identitas tersebut diberikan oleh saksi Hendarno Hendarmin, SE yakni ayah kandungnya sendiri kepada kuasanya yaitu ME Kamarullah untuk mengurus proses perolahan Paspor tersebut yang data identitas yang antara lain berupa nama itu tidak sesuai dengan nama yang tercantum dalam akte kelahirannya, tetapi tidak mencegah atau melarangnya padahal terdakwa tahu secara pasti bahwa nama yang sebenarnya adalah seperti yang

tercantum di dalam akte kelahiran No. 118/1965 tanggal 1 Juli 1965 yaitu Harnoko Dewantono sebagaimana telah digunakan dalam paspor RI No. B 262816, serta Paspor No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan, dimana terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan dengan sadar dengan maksud agar pas foto dirinya terpasang pada paspor yang akan diterbitkan itu, tetapi menggunakan data identitas dari adik kandungnya yang bernama Eri Triharto Darmawan pada waktu mengurus penggantian paspor RI No. A 972853 a/n Eri Triharto Darmawan pada Konsulat Jenderal RI di Chicago-Amerika, yang memang pada mulanya adalah milik dari adik kandungnya itu;

Bahwa kedua surat perjalanan RI atau Paspor RI yang telah dipergunakan oleh terdakwa Harnoko Dewantono dalam melakukan perjalanan keluar masuk dari Indonesia ke luar negeri dikehendaki dan diketahui atau diinsyafi oleh terdakwa Harnoko Dewantono sebagai surat yang dipalsukan seperti yang dijelaskan oleh para saksi yakni : A. Endang Dahlan, Lufias, Mahsun SH dan Prastito Himawan;

Bahwa dengan adanya pertimbangan di atas ini maka unsur kedua inipun telah terbukti pula menurut hukum;

ad c. Unsur seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan.

Dapat dipertimbangkan sebagai berikut :

Terdakwa Harnoko Dewantono dalam menggunakan surat yang dipalsukan itu dalam hal ini paspor RI No. B 646264 a/n Oki Harnoko dan Paspor RI No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan dalam melakukan perjalanan keluar masuk dari Indonesia ke luar Negeri yaitu Amerika Serikat dan ke Malaysia telah menggunakan surat berupa Paspor RI tersebut seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan padahal terdakwa mengetahui pasti bahwa kedua paspor tersebut tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya karena berisikan data identitas yang tidak sesuai dengan kebenaran identitas dirinya sebagai Harnoko Dewantono serta hal mana telah dijelaskan pula oleh para saksi seperti tersebut di atas;

Melihat uraian tersebut di atas maka unsur ketiga ini telah terbukti pula menurut hukum;

ad d. Unsur apabila pemakaiannya dapat menimbulkan sesuatu kerugiannya, maka dapat dilihat sebagai berikut :

Bahwa yang perlu dibuktikan apakah pemakaian kedua paspor RI yang masing-masing bernomor : B 646264 a/n Oki Harnoko dan Paspor No. 312539 a/n Eri Triharto Darmawan oleh terdakwa Harnoko

Dewantono tersebut, dapatkah menimbulkan sesuatu kerugian;

Yang dimaksud dengan dapat menimbulkan suatu kerugian artinya tidak perlu kerugian itu betul-betul sudah ada tetapi baru kemungkinan saja akan adanya kerugian itu sudah cukup, sedangkan kerugian disini tidak saja hanya meliputi kerugian materiil akan tetapi juga kerugian di lapangan kemasyarakatan, kesusilaan, kehormatan dan sebagainya.

Sesuai fakta yang ada ternyata penggunaan 2 (dua) paspor RI masing-masing paspor RI No. B 646264 a/n Oki Harnoko dan paspor No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan dalam melakukan perjalanan keluar masuk dari Indonesia ke luar negeri seperti ke Amerika dan ke Malaysia ternyata telah menimbulkan kerugian bagi pemerintah RI dan atau orang lain dalam kaitannya dengan lalu lintas perjalanan orang antar negara pada umumnya setidaknya dengan negara Amerika yaitu dalam hal diperketatnya pemberian visa kunjungan ke Amerika dan atau adanya surat dari kedutaan Besar Amerika Serikat tanggal 8 Oktober 1993 kepada Dirjen Imigrasi yang mempertanyakan keterlibatan seorang warga negara Indonesia yang memiliki bermacam-macam nama pada paspornya yaitu a/n Oki Harnoko, Harnoko Dewantono, Harnoko Dewantono Hendarno, dan Eri

Triharto darmawan dan menggunakannya keluar masuk dari Indonesia ke Amerika;

Bahwa dengan adanya pemekaaian paspor bermacam-macam ini oleh terdakwa Harnoko Dewantono maka jelas dapat menimbulkan kerugian bagi pemerintah Indonesia khususnya jajaran keimigrasian dalam penerbitan setiap paspor RI yang ada hubungannya dalam pergaulan masyarakat Internasional;

Dengan adanya pertimbangan-pertimbangan di atas maka unsur keempat inipun terbukti menurut hukum;

ad e. Unsur secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan.

Terhadap unsur ini oleh pembentuk undang-undang telah dijelaskan bahwa mengenai beberapa perihal (perbuatan/tindakan) yang seolah-olah berdiri sendiri, akan tetapi terdapat suatu hubungan yang sedemikian rupa, maka perilaku-perilaku tersebut harus dianggap sebagai satu tindakan yang berlanjut (*voortgezette handeling*).;

Hal ini berarti bahwa setiap perilaku itu harus didakwakan secara sendiri-sendiri karena setiap perilaku itu dapat mempunyai tempat

terjadinya tindak pidana sendiri (*locus delicti*), waktu terjadinya terjadinya tindak pidana sendiri (*tempus delicti*) dan dapat mempunyai masa kedaluarsa tindak pidananya sendiri (*verjaringsstermijn*);

Dari penjelasan resmi pembentuk undang-undang terhadap pasal 64 KUHP ini kemudian memberikan kriteria mengenai apa yang disebut sebagai tindakan yang berlanjut itu yakni :

1. Apakah perilaku-perilaku seorang terdakwa merupakan pelaksanaan satu keputusan yang terlarang.
2. Apakah perilaku-perilaku seorang terdakwa itu telah menyebabkan terjadinya beberapa tindakan pidana yang sejenis.
3. Apabila pelaksanaan tindakan pidana yang satu dengan tindak pidana yang lain itu tidak dipisahkan oleh suatu jangka waktu yang relatif cukup lama, dimana kemudian Mahkamah Agung RI antara lain di dalam putusannya No. 162 K/KR/1962 tanggal 5 Maret 1963 dan No. 156 K/KR/1963 tanggal 28 April 1964, telah mempertimbangkan bahwa untuk adanya suatu tindakan yang berlanjut itu tidaklah cukup jika beberapa tindakan pidana itu merupakan tindak pidana yang sejenis, akan tetapi tindak-tindak pidana itu haruslah pula merupakan pelaksanaan

satu maksud yang sama yang terlarang menurut undang-undang, dimana masalah tindakan yang berlanjut itu sebagai masalah yang berkenaan dengan penjatuhan hukuman;

Apabila dikaitkan dengan uraian di atas dengan faktahukum yang ada maka jelaslah bahwa perbuatan atau tindakan terdakwa Harnoko Dewantono yang telah memiliki dan kemudian juga menggunakan surat perjalanan RI atau paspor RI tersebut pada waktu yang berbeda-beda, di tempat yang berlain-lainan dengan maksud yang sama yaitu untuk melakukan perjalanan antar negara dengan paspor RI yang dipalsukan itu adalah merupakan suatu tindakan yang berlanjut;

Walaupun jangka waktunya ada yang terpisah antara beberapa hari dan ada yang terpisah antara beberapa bulan, namun pemisahannya tidak dipisahkan oleh suatu jangka waktu yang relatif cukup lama;

Dengan adanya pertimbangan-pertimbangan di atas maka unsur terakhir atau kelima dari pasal 263 ayat 2 KUHP jo pasal 64 ayat (1) KUHP ini telah terbukti seluruhnya;

Dengan telah terpenuhinya semua unsur dari pasal yang didakwakan kepada terdakwa dalam dakwaan kesatu primair tersebut di atas maka dengan sendirinya perbuatan terdakwa telah terbukti dengan

sah dan menyakinkan maka oleh karena itu terdakwa harus dipidana;

Karena dakwaan kesatu ini adalah merupakan dakwaan secara subsidair maka dengan telah terbuktinya dakwaan kesatu primair ini maka dengan sendirinya dakwaan kesatu subsidair serta dakwaan kesatu lebih subsidairnya tidak perlu dibuktikan lagi.

2. Terbukti melanggar Pasal 55 huruf d UU No.9 Tahun 1992 .

Unsur-unsur dari Pasal 55 huruf d UU No. 9 Tahun 1992 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP terdiri atas :

- a. barang siapa.
- b. memiliki atau menggunakan secara melawan hukum.
- c. 2 (dua) atau lebih surat perjalanan RI yang semuanya berlaku.
- d. secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dilanjutkan.

ad a. Unsur Barang siapa.

Tentang unsur pertama mengenai barang siapa telah terbukti sebagaimana diuraikan di dalam pasal 263 ayat 1 KUHP (dakwaan kesatu primair) maka unsur barang siapa yang didakwakan di dalam dakwaan ketiga inipun dianggap telah terbukti sehingga oleh

kerenanya tidak perlu diuraikan lagi;

ad b. Unsur memiliki atau menggunakan secara melawan hukum, dapat dipertimbangkan sebagai berikut :

Yang dimaksudkan dengan pemilikan atau penggunaan atas surat perjalanan RI itu dengan sesuatu tindakan atau perbuatan yang melawan hukum;

Pengertian melawan hukum di sini boleh diartikan bertentangan dengan undang-undang yang tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk didalamnya perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kepatuhan di dalam masyarakat;

Sesuai fakta hukum yang ada ternyata terdakwa telah memperoleh surat perjalanan RI atau paspor yakni :

1. Paspor No. B 646264 a/n Oki Harnoko oleh terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan atau setidak-tidaknya mengetahui pada waktu data identitas tersebut diberikan oleh saksi Hendarno Hendarmin SE yaitu ayah kandungnya sendiri kepada kuasanya yaitu saksi ME Kamarullah untuk mengurus proses perolahan paspor tersebut, data identitas yang antara lain berupa nama itu tidak sesuai dengan nama yang tercantum di dalam akte kelahirannya, tetapi tidak mencegah atau

melarangnya padahal terdakwa tahu secara pasti bahwa namanya yang sebenarnya adalah nama seperti yang tercantum dalam akte kelahiran No. 118/1965 tanggal 1 Juli 1965 yaitu Harnoko Dewantono sebagaimana yang telah digunakan pada paspor No. B 262816;

2. Paspor No. D 312539 atas nama Eri Triharto Darmawan dimana terdakwa Harnoko Dewantono telah memberikan dengan sadar dengan maksud agar pasfoto dirinya dipasang pada paspor yang akan diterbitkan itu, tetapi menggunakan data identitas selebihnya dari adik kandungnya yang bernama Eri Triharto Darmawan pada waktu mengurus pergantian paspor RI No. A972853 a/n Eri Triharto Darmawan pada Konsulat Jenderal RI di Chicago Amerika Serikat, yang memang pada mulanya adalah milik dari adik kandungnya itu;

Ternyata kedua surat perjalanan RI atau paspor tersebut telah dimiliki dan malahan telah dipergunakan oleh terdakwa Harnoko Dewantono dalam melakukan perjalanan keluar masuk dari Indonesia ke luar negeri dan sebaliknya;

Dengan adanya pertimbangan-pertimbangan di atas maka dapat dikatakan bahwa unsur kedua inipun telah terbukti menurut hukum

ad c. Unsur 2 (dua) atau lebih surat perjalanan RI

yang senaunya berlaku, dapat dipertimbangkan sebagai berikut :

Sesuai dengan unsur terdahulu maka surat perjalanan RI atau paspor yang telah memiliki atau telah dipergunakan oleh terdakwa Harnoko Dewantono adalah sudah jelas terdiri dari 2 (dua) atau lebih yaitu pada saat atau waktu yang sama terdakwa telah memiliki dan atau menggunakan 2 (dua) atau lebih paspor yang semuanya masih berlaku, yaitu :

yang masih berlaku pada tanggal 31 Maret 1992 sampai tanggal 7 Januari 1995 memiliki 4 (empat) paspor RI masing-masing :

1. No. B 262816 a/n harnoko Dewantono berlaku sejak tanggal 15 Agustus 1989 s/d tanggal 15 Agustus 1995.
2. No. A 406715 a/n Harnoko Dewantono Hendarno berlaku sejak tanggal 20 Juni 1990 s/d tanggal 20 Juni 1994.
3. No. 646264 a/n Oki Harnoko berlaku sejak tanggal 1 Juli 1991 s/d tanggal 1 Juli 1997.
4. No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan berlaku sejak 24 Juni 1993 s/d 24 Juni 1995.

Selanjutnya yang sudah dipergunakan atas paspor tersebut sejak tanggal 31 Maret 1992 s/d tanggal 7 Januari 1995 adalah 2 (dua) paspor RI yakni masing-masing :

1. No. B 646264 a/n Oki Harnoko yang berlaku sejak

tanggal 1 Juli 1991 samapai tanggal 1 Juli 1997 dimiliki dan dipergunakan pada tanggal 24 Oktober 1992 keluar Indonesia ke Amerika dan pada tanggal 13 Pebruari 1993 masuk Indonesia dari Amerika.

2. No. D 312539 a/n Eri Triharto Darmawan berlaku sejak tanggal 24 Juni 1993 sampai tanggal 24 Juni 1995 dimiliki dan dipergunakan pada tanggal 9 Juli 1993 masuk Indonesia dari Amerika, pada tanggal 20 Juli 1993 keluar Indonesia ke Malaysia dan pada tanggal 27 Juli 1993 masuk Indonesia dari Malaysia;

Dengan adanya pertimbangan-pertimbangan di atas maka dapat dikatakan unsur ketiga inipun telah terbukti pula menurut hukum;

ad d. Unsur secara berturut-turut sehingga harus dianggap sebagai satu tindakan yang dapat dilanjutkan, dipertimbangka sebagai berikut :

Terhadap unsur ini oleh pembentuk undang-undang telah mensyaratkan mengenai beberapa perilaku (perbuatan/tindakan) yang seolah-olah berdiri sendiri-sendiri, akan tetapi karena terdapat suatu hubungan yang sedemikian rupa, maka perilaku-perilaku tersebut harus dianggap sebagai satu tindakan yang berlanjut (*voortgezette*

handeling);

Terhadap setiap perilaku itu harus didakwakan secara sendiri-sendiri dan harus dibuktikan pula secara sendiri-sendiri, karena setiap perilaku itu dapat mempunyai tempat terjadinya tindak pidana sendiri (*locus delicti*), waktu terjadinya tindak pidana sendiri (*tempus delicti*) dan dapat mempunyai masa kedaluarsa tindak pidana sendiri (*verjarings termijn*);

Dari penjelasan resmi pembentuk undang-undang, terhadap pasal 64 KUHP ini telah memberikan kriteria mengenai apa yang disebut sebagai tindakan yang berlanjut seperti yang telah dijelaskan di atas.

Apabila dikaitkan dengan uraian di atas dengan fakta hukum yang ada maka jelaslah bahwa perbuatan atau tindakan terdakwa Harnoko Dewantono yang telah memiliki dan kemudian juga menggunakan surat perjalanan RI tersebut dalam waktu yang berbeda-beda, di tempat yang berlainan dengan maksud yang sama yaitu untuk melakukan perjalanan antar negara dengan paspor RI yang dipalsukan itu adalah merupakan suatu tindakan yang berlanjut;

Walaupun waktu yang terpisah antara beberapa hari dan ada yang terpisah beberapa bulan namun pemisahaannya tidak dipisahkan oleh suatu jangka waktu yang relatif cukup lama ;

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka dapat dikatakan : unsur terakhir atau keempat dari Pasal 55 huruf d UU No. 9 Tahun 1992 jo Pasal 64 ayat (1) KUHP ini telah terbukti seluruhnya;

Menimbang, bahwa dengan telah terenuhinya semua unsur dari pasal yang didakwakan kepada terdakwa dalam dakwaan ketiga tersebut di atas maka dengan sendirinya perbuatan terdakwa telah terbukti dengan sah dan meyakinkan, maka oleh karena itu terdakwa harus dipidana .

Dalam kasus ini terlihat ada kecenderungan Hakim untuk melihat juga status pelaku sebagai salah satu pertimbangan pokok yang dapat meringankan hukuman. Hal ini terlihat dari pertimbangan yang menyatakan bahwa terdakwa masih muda, masih ada kesempatan untuk merubah kelakuannya.

Disamping itu Hakim mempertimbangkan juga hal-hal yang bersifat memberatkan, yaitu :

- Perbuatan terdakwa dapat merugikan kredibilitas pemerintah Indonesia khususnya jajaran Imigrasi terhadap pengeluaran paspor RI yang diberikan kepada warga negara Indonesia yang akan menggunakannya dalam lalu lintas antar negara. Dan tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa

menarik perhatian masyarakat karena terungkapnya tindak pidana lainnya yang dilakukan oleh terdakwa, dimana dengan empat buah paspor yang dimilikinya bisa dengan leluasa keluar masuk beberapa negara.

- Terdakwa sudah pernah dijatuhi pidana.

Dari isi putusan Pengadilan Negeri di atas, terlihat Pengadilan Negeri salah menerapkan hukum karena mengabaikan Asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* dalam dakwaan Primair, apabila dikaitkan dengan lahirnya undang-undang No. 9 Tahun 1992 (Undang-undang Keimigrasian), sehingga sebenarnya tidak dapat lagi terdakwa didakwa berdasarkan Pasal 263 (1) KUHP dan Pasal 270 (a) KUHP. Hal tersebut dikarenakan baik ditinjau dari obyek yang dipalsukan maupun obyek surat yang dipergunakan dan yang dimiliki terdakwa berhubungan langsung dengan Surat Perjalanan Indonesia (pasport Indonesia), sehingga keseluruhan aktifitas yang dilakukan terdakwa meliputi kejahatan yang berkenaan dengan perbuatan tindak pidana keimigrasian sebagaimana yang diatur dalam Bab VIII Pasal 55 (ketentuan pidana) UU No. 9 Tahun 1992. Dengan demikian tindak pidana yang dilakukan terdakwa merupakan perbuatan melawan hukum terhadap ketentuan hukum khusus (*Violation upon the special law*). Oleh karena itu terhadap perbuatan kejahatan yang dilakukan terdakwa harus ditegaskan

asas atau doktrin *Lex Specialis*.

Berdasarkan apa yang diuraikan dalam kasus tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dalam penanggulangan tindak pidana keimigrasian, fungsionalisasi hukum pidana belum nampak, hal ini terbukti dari tahun 1993 sampai 1997 di wilayah DKI Jakarta hanya ada satu kasus tindak pidana keimigrasian yang di pro justisi, karena tindak pidana keimigrasian dikategorikan sebagai *administrative penal law* atau *welfare offenses (ordnungs widrigkeiten)* yang memberi kesan ringannya tindak pidana tersebut. Walaupun oleh pembuat undang-undang ditetapkan ancaman pidana yang cukup berat, hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 61 Undang-undang No. 9 Tahun 1992. Dalam hal ini fungsi hukum pidana hanya bersifat menunjang sanksi-sanksi administrative untuk ditaatinya norma-norma hukum administrasi sehingga dalam praktek lapangan ada kecenderungan untuk lebih banyak menggunakan asas subsidiaritas yakni hukum pidana hanya ditempatkan pada posisi sebagai ultimum remedium dan sanksi administratif yang dalam hal tindak pidana keimigrasian berupa tindakan keimigrasian dengan deportasi yang lebih banyak digunakan dan dianggap paling efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

C. JENIS TINDAK PIDANA IMIGRASI YANG TERJADI DALAM PRAKTEK SELAMA INI (TAHUN 1993 - 1997) DAN SANKSI YANG SEBAIKNYA DIGUNAKAN UNTUK MENANGGULANGI TINDAK PIDANA IMIGRASI.

I. JENIS TINDAK PIDANA IMIGRASI YANG TERJADI DALAM PRAKTEK SELAMA INI (TAHUN 1993 - 1997).

Dahulu, istilah tindak pidana keimigrasian dikenal dengan sebutan tindak pidana imigrasi. Tindak pidana itu, sebelum berlakunya Undang-undang Keimigrasian diatur dalam :

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 270 antara lain mengenai pemalsuan paspor dan dokumen imigrasi sertapenggunaan paspor dan dokumen imigrasi yang dipalsukan;
- b. Undang-undang No.8 drt. Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi (Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 807);
- c. Penetapan Izin Masuk/*Toelatingsbesluit* (Staatsblad 1916 Nomor 47 terakhir diubah dan ditambah dengan Staatsblad 1949 Nomor 330) Pasal 14 ayat (1) jo. Pasal 2 dan Pasal 14 ayat (3) jo. Pasal 4 ayat (1);
- d. Ordonansi Izin Masuk/*Toelatingsbesluit* (Staatsblad 1949 Nomor 331) Pasal 11 ayat (1) jo. Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) jo. Pasal 3;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1954 tentang

Pendaftaran Orang Asing (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 569) Pasal 8 Jo. Pasal 2 (2) dan (3), Pasal 8 Jo. Pasal 8 jo. Pasal 5 dan Pasal 8 jo. Pasal 6;

f. Undang-undang Nomor 9 Drt. Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing (Lembaran MNegara Tahun 1955 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 812) Pasal 7 ayat (1) jo. Pasal 4;

g. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia Nomor (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1799) Pasal 9 ayat (2) dan (3), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1), (2) dan (3) serta Pasal 12.

Semua perundang-undangan dan peraturan-peraturan tersebut di atas telah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 67 Undang-undang Keimigrasian, yang masih tersisa hanyalah Pasal 270 KUHP saja.

Sekarang setelah berlakunya Undang-undang Keimigrasian tanggal 31 Maret 1992, tindak pidana keimigrasian diatur dalam Bab VIII tentang Ketentuan Pidana, yakni dari pasal 48 sampai dengan pasal 61 Undang-undang Keimigrasian. dari pasal-pasal tersebut yang berjumlah 14 pasal terdapat sebelas pasal tergolong kejahatan (*misdrijf*), yaitu Pasal 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, dan 59, serta tiga pasal tergolong pelanggaran (*overtreding*), yaitu Pasal 51, 60, dan 61.

Dilihat dari sudut praktek maka tindak pidana imigrasi yang terjadi selama ini (tahun 1993 - 1997), diperoleh data sebagai berikut :

TABEL IV
DAFTAR WNA YANG MELAKUKAN TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN DAN DIDEPORTASI PADA TAHUN 1993 s/d 1997 DI WILAYAH DKI JAKARTA

No.	Jenis Pelanggaran	T A H U N					%
		1993	1994	1995	1996	1997	
1.	Overstay	68	100	91	123	105	61,6
2.	Menyalah gunakan Izin Tinggal	9	52	34	38	40	21,8
3.	Menyalah Gunakan Izin Kerja	3	-	30	9	3	5,7
4.	Tidak Memiliki Izin Kerja	7	-	-	-	-	0,9
5.	Menyalah Gunakan Visa	7	-	-	-	-	0,9
6.	Pembatalan Izin Tinggal	1	-	-	1	-	0,25
7.	Pindah Sponsor	2	-	-	-	-	0,25
8.	Tidak memiliki Dokumen	2	-	1	29	-	4
9.	Sponsor Fiktif	2	-	5	2	-	1,1
10.	Pemutusan Hub. Kerja	-	-	1	-	-	0,12
11.	Menggunakan Surat Perjalanan Palsu	-	-	2	-	-	0,25
12.	Dicabut Izin Tinggal	1	-	-	-	-	0,12
13.	Memalsukan Dokumen Untuk mendapatkan Paspor RI.	-	-	4	4	-	1
14.	Tidak Melalui Pemeriksaan Imigrasi	-	-	-	5	9	1,73
15.	Menggunakan Visa Palsu	-	-	-	1	-	0,12
J U M L A H		K A S U S					: 790 KASUS

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa

dalam tahun 1993 sampai dengan tahun 1997, tindak pidana keimigrasian yang terjadi sebanyak 790 kasus. Perkembangan Tindak Pidana Keimigrasian secara kuantitatif tampak menonjol pada 3 (tiga) jenis tindak pidana yaitu : Overstay (61,6 %), menyalah gunakan izin tinggal (21,8 %), menyalah gunakan izin kerja (5,7 %) dan kasus lain-lain (10,75 %).

Dilihat dari jumlah negara yang terlibat juga menunjukkan perkembangan yang sangat berarti (Periksa Lampiran 1). Untuk tindak pidana Overstay, banyak dilakukan dari negara-negara : Pakistan (18,1 %), RRC (11,9) dan India (6,1 %). Untuk tindak pidana menyalah gunakan izin tinggal, banyak dilakukan dari negara-negara : RRC (25,4 %), philipina (13,8 %) dan Pakistan (10,9 %). Dan untuk tindak pidana menyalah gunakan izin kerja, banyak dilakukan dari negara-negara : Korea Selatan (35,5 %) dan Jepang (20 %).

Overstay, adalah istilah "lampau waktu" bagi orang asing yang berada dalam wilayah Indonesia. *Overstayer*, yaitu orang asing yang pada waktu masuk ke Indonesia ke Indonesia dilengkapi dokumen yang masih berlaku tetapi oleh karena salah satu sebab izin tinggalnya habis berlaku dan tidak diperpanjang atau tidak dapat diperpanjang tetapi masih berada di Indonesia, contoh : pemegang izin keimigrasian BVKS, izin kunjungan/izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap. Telah ditemukan bahwa sebagian *Overstayer* tinggal di Indonesia secara tidak sah dalam

jangka waktu yang lama, bertahun-tahun, mereka ini menghilang atau berbaur dengan masyarakat dan melengkapi diri dengan identitas baru seolah-olah penduduk setempat. Hal ini dimungkinkan apabila pelaku mempunyai ciri-ciri fisik yang sama dengan lingkungannya. Oleh karena itu dalam lampiran 1, overstay paling banyak dilakukan oleh orang asing dari Pakistan, RRC dan India.

Akhir-akhir ini (tahun 1993 sampai tahun 1997) mengenai tindak pidana keimigrasian berupa **menyalahgunakan izin tinggal**, negara RRC sebagai negara yang menduduki tempat teratas, hal ini disebabkan sekarang ini di Hongkong tinggal kira-kira 3,5 Juta penduduk pemegang Hongkong C of I (warga negara RRC). Dari jumlah tersebut kira-kira 100 - 150 ribu orang adalah pemegang Hongkong C of I (warga negara RRC) kelahiran Indonesia. Mereka ini adalah orang asing Cina warga negara RRC akibat berlakunya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 1959 ataupun akibat meletusnya G 30 S/PKI meninggalkan Indonesia, kembali ke tanah leluhurnya. Jadi dengan keluarnya PP 10/1959 dan disusul dengan pecahnya G 30 S./PKI telah menimbulkan arus mudik para warga negara RRC ke negerinya. Tetapi ternyata kemudian banyak pemudik yang tidak terangkut, sehingga nasib mereka menjadi terkatung-katung, sebab mereka telah terlanjur melepas kewarga negaraan Indonesiannya. Disamping itu rupanya banyak diantara para pemudik yang kecewa dengan situasi di RRC, akibatnya banyak diantara mereka yang berusaha untuk menyelundup masuk kembali ke Indonesia

dengan pelbagai cara. Diperkirakan mereka datang ke Indonesia dan menghilang.

Dari hasil penelitian lapangan, melalui wawancara dengan responden dari aparat Direktorat Jenderal imigrasi di Bidang Pengawasan dan penindakan Keimigrasian²⁵⁾ menyatakan disinyalir bahwa sebagian dari mereka setelah berada di Indonesia berusaha mendapatkan surat lahir, KTP, SBKRI untuk bertempat tinggal di Indonesia sebagai WNI dan berusaha pula mendapatkan Paspor RI untuk dibawa pulang ke Hongkong, dan dipergunakan masuk kembali ke Indonesia sebagai WNI. Sebagian setelah mendapatkan surat-surat autentik ASPAL atas namanya mereka tidak mau pulang lagi sehingga mereka tinggal di Indonesia. Sebagian ada juga terdapat wanita asing warga negara RRC yang datang ke Indonesia kemudian kawin atau kawin semu dengan warga negara RI, kemudian menjadi warga negara RI berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 62 Tahun 1958.

Untuk menghindari permasalahan-permasalahan tersebut maka pemberian visa harus selektif sekali, karena ternyata sponsor mereka di Indonesia banyak yang fiktif dan yang jelas warga negara RRC ini banyak melakukan penyalahgunaan izin tinggal (periksa dalam lampiran 1).

Warga negara dari negara Jepang dan Korea Selatan banyak yang Menyalahgunakan Bebas Visa Kunjungan Singkat

25) Mirza Iskandar, Wawancara Pribadi, Tanggal 16 Desember 1997.

(BVKS) untuk bekerja.

Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) diatur dalam Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M.04-IZ.01.02 Tahun 1994, dengan maksud dalam rangka menggalakkan pertumbuhan dan perkembangan Kepariwisataaan di Indonesia, Pemerintah Indonesia telah memberikan fasilitas kemudahan kepada wisatawan asing dari 46 negara untuk berkunjung ke Indonesia dalam rangka kepariwisataaan, konfensi, kegiatan sosial budaya dan usaha bukan untuk bekerja. Kepada mereka diberikan Izin Tinggal di Indonesia selama 2 (dua) bulan, namun izin tinggalnya tidak dapat diperpanjang atau dikonversi dan atau dipergunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat bekerja (periksa dalam lampiran 1).

Berdasarkan data dalam lampiran 1. juga terlihat banyak terdapat warga negara Srilanka, mereka berasal dari suku Tamil Javna maupun warga negara Kamboja yang berusaha masuk ke Indonesia dengan atau tanpa dokumen/visa, juga jenis pelanggaran-pelanggaran sponsor fiktif dan overstay, yang sangat dikhawatirkan bahwa Indonesia akan dijadikan salah satu negara tujuan untuk pengungsian warga negara Srilanka atau Kamboja tersebut.

II. SANKSI YANG SEBAIKNYA DIGUNAKAN UNTUK MENANGGULANGI TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN.

Sebagaimana diketahui bahwa sistem yang dianut dalam hukum pidana kita adalah sistem dua jalur

diamana dikenal adanya jalur pidana dan jalur tindakan (*punishment and measurement/straf sisteem en maatregelen sisteem*).

Dalam hukum pidana positif ada satu bidang administrasi negara yang menggunakan pidana sebagai salah satu sistem sanksi. Selain itu, Undang-undang Keimigrasian (UU N.9 Tahun 1992) juga menentukan pula bentuk-bentuk dari tindakan khusus.

Dari apa yang diatur dalam UU No. 9 Tahun 1992, maka masalah tindakan dapat dibagi dalam :

a. Tindakan Khusus, ialah :

1. Pencegahan (Pasal 11 UU No.9 Tahun 1992).
2. Penangkalan (Pasal 15 UU No.9 Tahun 1992)

b. Tindakan keimigrasian.

Dari Tabel tersebut diatas tampak bahwa sanksi yang dianggap efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian adalah dengan Tindakan Keimigrasian melalui pemulangan atau pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia. Yang dimaksud di sini adalah mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia ke negara asal atau penolakan orang asing masuk ke wilayah Indonesia.

Dalam Tabel nampak bahwa dari 790 kasus tindak pidana keimigrasian yang terjadi di wilayah DKI Jakarta yang dilakukan oleh orang asing dikenai Tindakan Keimigrasian dengan deportasi ke negara asal.

Jenis sanksi yang bersifat administratif nampak

lebih dioperasionalkan. Operasionalisasi atau fungsionalisasi jenis sanksi-sanksi yang bersifat administratif dianggap lebih sesuai dan dipandang sangat efektif untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian, hal ini sesuai dengan sifatnya sebagai hukum administrasi yang mengatur ketertiban masyarakat (*Ordeningsrecht* atau *Ordnungsrecht*).

Dari hasil penelitian lapangan, melalui wawancara dengan para reponden yaitu aparat Direktorat Jenderal Imigrasi, para Kasubsi Pengawasan Keimigrasian dan Kasubsi Penindakan Keimigrasian se wilayah DKI Jakarta, diperoleh hasil sebagai berikut :

1. Menurut Bagian Karantina Dirjen Keimigrasian²⁶⁾, menyatakan bahwa keengganan pihak Imigrasi untuk selalu mengambil kebijaksanaan bahwa semua kasus yang masuk diselesaikan melalui pro justisi adalah disebabkan karena putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan terlalu rendah dan bahkan ada yang pidana bersyarat. Dalam hal ini hakim yang memutus perkara tidak membayangkan bahwa yang dihadapi adalah orang asing yang selalu berusaha melarikan diri. Jadi dalam hal ini terjadi perbedaan pola pikir antara pihak keimigrasian yang memandang dari *security* dan Ideologi negara yang perlu dilindungi

26) Doddy MW., Wawancara Pribadi, Tanggal 16 Desember 1997.

terhadap segala hal yang bisa mengganggu keamanan dan ketertiban, sedangkan hakim menggunakan cara pandang semata-mata dari perlindungan terhadap terdakwa/hak asasi manusia, tanpa harus dibedakan apakah hakim tersebut menghadapi orang asing atau warga negaranya sendiri (WNI). Kedua pola pikir tersebut tidak mungkin bisa dapat bertemu karena masing-masing mempertahankan pendapatnya sehingga akhirnya pihak keimigrasian mengambil kebijaksanaan sendiri dalam menghadapi kasus-kasus tindak pidana keimigrasian diambil langkah yang paling efektif, tidak berbelit-belit dan sesuai dengan tujuan atau harapan yaitu melalui tindakan keimigrasian dengan deportasi terhadap setiap orang asing yang melakukan tindak pidana keimigrasian dan pada kasus-kasus tindak pidana keimigrasian yang dipandang berat disertai dengan keputusan penangkalannya sehingga orang asing tersebut tidak bisa masuk lagi ke wilayah Indonesia setidaknya untuk jangka waktu tertentu seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan penangkalannya.

2. Menurut Bagian Deportasi Direktorat Jenderal Imigrasi²⁷⁾, menyatakan bahwa mengenai tindak pidana keimigrasian yang terjadi selama ini selalu

27) Titok M., **Wawancara Pribadi**, Tanggal 18 Desember 1997.

dikenai tindakan keimigrasian dengan pengusiran/deportasi dari wilayah Indonesia. Menurutnya deportasi selama ini dipandang yang paling efektif untuk menyelesaikan kasus-kasus keimigrasian yang terjadi dan untuk tindak pidana keimigrasian yang agak berat/berat selain dideportasi juga sekaligus ditangkal sehingga tidak bisa masuk ke wilayah Indonesia. Hal ini akan berlainan apabila harus melalui proses peradilan yang berjalan lama dan berbelit-belit, misalnya mengenai kasus izin tinggal, maka setelah diputus Pengadilan Negeri, masih ada upaya hukum (banding, kasasi dan peninjauan kembali) yang dapat ditempuh, akhirnya setelah diputus oleh Pengadilan dengan pidana penjara ringan, maka setelah masa hukumannya berakhir oleh Lembaga Pemasyarakatan diserahkan kembali ke Kantor Imigrasi setempat untuk dikenakan deportasi sekaligus ditangkal. Jadi pada hakekatnya sama saja. Maka pihak Imigrasi selalu mengambil kebijaksanaan untuk mendeportasi sekaligus menangkal orang asing yang melakukan tindak pidana keimigrasian.

3. Menurut Kasubsi Penindakan Keimigrasian Jakarta Selatan²⁸⁾, kasus-kasus yang ada di Jakarta Selatan

²⁸⁾ Ade Endang Dachlan, **Wawancara Pribadi**, Tanggal 19 Desember 1997.

mayoritas mengenai penyalahgunaan Izin Kerja yang dikenai Pasal 50 UU No. 9 Tahun 1992 dan Overstay. Kebijakan yang selama ini ditempuh dalam menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana keimigrasian dan dipandang paling efektif adalah dengan tindakan keimigrasian melalui deportasi terhadap setiap orang asing yang melakukan tindak pidana keimigrasian. Sebenarnya menurut beliau pihak imigrasi juga ingin menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana keimigrasian melalui proses peradilan akan tetapi dalam pemberkasannya terlalu berbelit-belit sehingga memakan waktu, biaya dan tenaga yang berlebihan, padahal lalu lintas orang asing yang masuk dan keluar wilayah RI banyak sekali dan banyak pula yang melakukan tindak pidana keimigrasian, kalau satu berkas memakan waktu, biaya dan tenaga yang besar padahal tenaganya terbatas maka akan menjadi tumpukan berkas perkara yang tidak terselesaikan, padahal yang perlu diperhatikan di sini adalah yang dihadapi pihak keimigrasian adalah orang asing yang terpancang dengan masalah perizinan. Maka kalau kasus-kasus keimigrasian diajukan secara pro justisi selama menunggu proses peradilan yang lama akan timbul masalah mengenai izin tinggal orang asing tersebut, sehingga overstainya semakin panjang harinya karena izin tinggal yang sah merupakan syarat bagi

keberadaan orang asing di wilayah Indonesia. Dan akhirnya menurut keputusan Pengadilan hanya dijatuhi hukuman ringan, sehingga membuat kecewa pihak imigrasi yang mengajukan perkara, bahkan kadang-kadang dengan pertimbangan yang tidak masuk akal hanya kena biaya beban.

4. Menurut Kasubsi Pengawasan Keimigrasian Jakarta Selatan²⁹⁾, tingkat tindak pidana keimigrasian yang terjadi selama ini adalah tindak pidana keimigrasian ringan, mayoritas pelanggaran keimigrasian yang ditemukan, sehingga cukup ditangani oleh Kantor Keimigrasian setempat dengan tindakan keimigrasian berupa deportasi dari wilayah Indonesia, atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia kembali dan tindakan ini yang selama ini dianggap paling efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Menurut beliau yang penting, bagi orang asing yang melakukan tindak pidana keimigrasian segera diproses untuk dipulangkan ke negara asalnya, tidak perlu melalui pro justisi. Selain itu tenaga penyidik Pegawai negeri Imigrasi masih kurang sebab untuk membekali ketrampilan PPNS Imigrasi harus diambil dari bagian teknis Imigrasi yaitu yang telah melalui pendidikan di Akademi

29) Iswanto Suhadi, *Wawancara Pribadi*, Tanggal 19 Desember 1997.

Keimigrasian lalu baru boleh ikut pendidikan dalam bidang penyidikan yang dilaksanakan oleh Kepolisian Republik Indonesia. Dalam prakteknya dana operasional yang disediakan kurang sehingga yang boleh ikut pendidikan hanya sedikit.

5. Menurut Wasdakim Jakarta Utara³⁰⁾, koordinasi antara PPNS Imigrasi dan Penyidik Polri terlalu berbelit-belit, pemberkasan yang terlalu dituntut bertele-tele dari Polri, padahal latar belakang dari PPNS Imigrasi tidak selalu berlatar belakang Sarjana Hukum, sedangkan sebagai PPNS Imigrasi hanya melalui pendidikan singkat, lain dengan penyidik Polri yang memang mempunyai profesi sebagai penyidik yang telah ditunjuk berdasarkan KUHAP. Selain itu dalam pemberkasan penyidik Polri sering minta uang. Sehingga akhirnya PPNS Imigrasi menjadi korban biaya, waktu dan tenaga secara sia-sia dan apabila telah berhasil lolos masuk ke Pengadilan maka tidak sebanding dengan harapan, sebab putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan ringan bahkan ada juga sudah melaluipro justisi tetapi dijatuhi tindakan keimigrasian dengan dideportasi. Sehingga kebijaksanaan yang selama ini dikenakan terhadap orang asing yang melakukan

30) Ramli HS., **Wawancara Pribadi**, Tanggal 22 Desember 1997.

tindak pidana keimigrasian adalah tindakan keimigrasian dengan dideportasi ke negara asalnya dan ini dipandang yang paling efektif.

6. Menurut Wasdakim Jakarta Pusat³¹⁾, menyatakan kekhususan dari tindak pidana keimigrasian yang menyebabkan bahwa sanksi pidana tidak selalu dikatakan efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian karena itu dideportasi sekaligus ditangkal, walaupun merupakan tindakan administratif akan tetapi dipandang lebih efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

7. Menurut Wasdakim Jakarta Timur³²⁾, menyatakan bahwatidak semua anggota Wasdakim mempunyai kartu PPNS Imigrasi sehingga apabila pada suatu saat bertemu dengan tindak pidana imigrasi tidak dapat segera bertindak, tidak seperti halnya dengan Polri. Selain itu jangka waktu juga dibatasi, apakah apabila jangka waktu selesai secara otomatis atautakah masih harus mengikuti khursus untuk memperpanjangnya. Mengenai daerah/wilayah, dibatasi sehingga mengurangi kebebasan bergerak dalam melakukan penyelidikan untuk orang asing yang melanggar/melakukan tindak pidana keimigrasian, hal

31) Maksun Noer, **Wawancara Pribadi**, Tanggal 17 Desember 1977.

32) Sonny Sudarsono, **Wawancara Pribadi**, Tanggal 17 Desember 1977.

ini juga berbeda dengan Polri. Jumlah PPNS Imigrasi sedikit padahal daerah yang harus ditangani luas, pendidikannya hanya satu tahun sekali itu saja kalau ada anggaran sehingga jumlahnya tidak bertambah banyak. Dalam melakukan penyidikan Berita Acara Pemeriksaan terlalu berbelit-belit seperti Polri menyusun BAP untuk tindak pidana umum, banyak syarat-syarat yang dituntut pada hal mengenai tindak pidana imigrasi seharusnya lain dari tindak pidana umum karena ada hal-hal yang tidak perlu dibuktikan, maka tidak perlu dibuktikan, Contoh : pemalsuan Paspor maka tidak perlu lagi dibuktikan apabila pelakunya sudah mengaku, lain seperti tindak pidana umum misalnya pembunuhan. Seharusnya prosedur bisa sama seperti diatur dalam KUHP akan tetapi jangan terlalu berbelit-belit, kalau perlu dibuat dua lembar saja seperti pemeriksaan untuk perkara lalu lintas, secara cepat. Apabila selalu mengajukan tindak pidana imigrasi secara pro justisi maka akan rugi biaya, waktu dan tenaga karena nanti pada waktu sampai pada putusan Hakim juga hanya kena deportasi karena dipandang tindak pidana ringan, sehingga dalam hal ini sama saja kalau tidak diajukan secara pro justisi. Dan yang terakhir beban kerja pegawai keimigrasian memang sudah terlalu padat sehingga untuk selalu menghadapi tindak imigrasi dengan diajukan secara

pro justisi tidaklah mungkin kecuali seperti pada Kejaksaan, pagawainya dibagi menjadi dua yaitu untuk administrasi (non fungsional) dan untuk pro justisi (fungsional), sehingga di sini sanksi pidana benar-benar dapat difungsikan untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian, tidak seperti selama ini hanya dikenakan tindakan keimigrasian karena secara pro justisi dianggap terlalu berbelit-belit dan tidak simpel.

D. KENDALA-KENDALA (FAKTOR PENGHAMBAT) YANG TIMBUL SEHUBUNGAN DENGAN PELAKSANAAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA KEIMIGRASIAN.

I. HAMBATAN DALAM PELAKSANAAN PENGAWASAN ORANG ASING

Pelaksanaan tugas Pengawasan Orang Asing dirasakan belum berjalan secara optimal karena masih ada hambatan-hambatan dalam unsur Pengawasan, diantaranya :

a. Organisasi.

Satuan organisasi Pengawasan Orang Asing yang utamanya dilaksanakan oleh unsur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, model organisasinya belum memenuhi kebutuhan, karena masih seperti organisasi di belakang meja, belum merupakan satuan tugas yang mampu operasional sesuai dengan beban tugas. Jumlah personil di tingkat Direktorat Jenderal Imigrasi, Kantor Wilayah Departemen Kehakiman RI maupun Kantor Imigrasi kurang

lebih hampir sama dengan bagian yang lainnya, padahal tugas Pengawasan bukan pekerjaan yang sederhana, ringkas dan cepat selesai. Pekerjaan Pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang berkesinambungan dan terus menerus, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, laporan, dan evaluasi yang memerlukan waktu relatif cukup lama serta memerlukan tenaga yang tidak sedikit. Oleh karena itu ketidak seimbangan jumlah personil dan beban tugas akan mengakibatkan penumpukan dan keterlambatan penanganan pekerjaan.

b. Peraturan dan Pelaksanaan Undang-undang Keimigrasian.

Sementara ini peraturan mengenai pengumpulan dan pengolahan data Keimigrasian yang merupakan sumber informasi Pengawasan sudah tidak memadai lagi dalam mengikuti kemajuan teknologi informasi. Selanjutnya dalam melaksanakan ketentuan Pidana pelanggaran Pasal-pasal tertentu, Penyidik mendapat hambatan berupa tidak adanya kewenangan penahanan karena ancaman pidananya di bawah lima tahun (Pasal 21 ayat (4) huruf a UU No. 8 Tahun 1991 tentang Hukum Acara Pidana), dan dalam pelaksanaan pemeriksaan faktor bahasa menjadi kendala. Pada perkembangan terakhir dijumpai beberapa Orang Asing yang meninggalkan negaranya yang sedang dalam keadaan tidak stabil, orang tersebut tidak dapat berbahasa Inggris, tidak ada perwakilan negaranya di Indonesia, tidak memiliki juru bahasa dan tidak mampu mendapatkan Pengacara.

c. Personil Pengawasan

Untuk meng"cover" Wilayah Indonesia yang sedemikian luas, jumlah personil Pengawasan Orang Asing masih tidak memadai selain kuantitas yang kurang, kualitas sebagai personil belum memenuhi gambaran yang diinginkan.

d. Sarana dan Prasarana.

Apabila kita perhatikan bahwa sarana dan prasarana pelaksanaan hukum dan Perundang-undangan tentang keimigrasian masih dirasakan sangat kurang untuk menghadapi volume tugas baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas yang akan sangat meningkat di masa mendatang. Sedangkan sarana komunikasi, dana dan transportasi belum cukup untuk menunjang pelaksanaan tugas dalam rangka mengantisipasi beban kerja, sementara sarana pengumpulan dan pengolahan data yang mutakhir berupa Komputerisasi yang terintegrasi belum dapat diwujudkan.

e. Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Orang Asing.

Aparat Imigrasi yang jumlahnya relatif sedikit dibandingkan dengan luas wilayah Indonesia merupakan kendala untuk mampu menjangkau hingga ke lapisan masyarakat di mana Orang Asing bertempat tinggal, sehingga keberadaan dan kegiatan Orang Asing tidak terpantau secara saksama oleh Petugas Imigrasi oleh

karena itu kesadaran masyarakat sebagai mata dan telinga aparat Imigrasi sangat diharapkan seluruh potensinya.

II. FAKTOR PENEGAK HUKUM.

Yang dimaksud dengan penegak hukum dalam tesis ini adalah kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum, yang dalam hal ini khususnya akan disoroti mengenai hubungan antara FPNS Imigrasi dan Penyidik Polri, dan pandangan hakim dalam menangani kasus-kasus tindak pidana keimigrasian.

Berkaitan dengan faktor penegak hukum (Penyidik Polri) dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian, berdasarkan hasil yang diperoleh di lapangan menunjukkan adanya hal-hal yang bersifat negatif atau kurang mendukung berfungsinya hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian.

Hal yang tampak belum mendukung atau bersifat negatif yang mungkin dirasakan sebagai kendala di dalam memfungsikan atau mengoperasionalisasikan atau menegakkan hukum pidana untuk menanggulangi tindak pidana keimigrasian yaitu masih kurangnya kerja sama antara Penyidik Polri dan FPNS Imigrasi dalam pemberkasan perkara.

Penyidik Polri berpandangan bahwa dalam bidang penegakan hukum bahwa Polisi mempunyai tanggung jawab dalam bidang penyidikan. Kewenangan penyidikan tersebut

dilengkapi dengan kewenangan untuk melakukan penangkapan, penggeledahan, penyitaan, dan penahanan. Hasil konkrit Kepolisian dalam kerangka penegakan hukum adalah menangkap pelaku kejahatan, menemukan barang bukti, saksi-saksi dan membuat berita acara pemeriksaan. Merupakan prestasi dan obsesi dari Polisi bila dari kasus yang diungkap, terdakwa dapat dipidana dengan setinggi-tingginya sehingga menjadi jera dan tidak akan mengulangi tindak pidana. Tugas kepolisian sarat dengan upaya paksa, sehingga diakui tidak jarang terjadi perbuatan/perlakuan yang bertentangan dengan hak-hak terdakwa, sebagai suatu hal yang disadari, dalam kondisi keterpaksaan. Polisi dalam tugasnya semata-mata lebih mengarah kepada penyiapan berkas untuk proses penuntutan yang akan dilakukan oleh Jaksa.

Pandangan dari Penyidik Polri tersebut di atas diterapkan secara kaku dan mutlak dalam Penyidik Polri melakukan koordinasi dan pengawasan kepada PPNS Imigrasi tanpa mau melihat bahwa PPNS Imigrasi tidak semua berlatar belakang sarjana hukum, akan tetapi untuk membekali ketrampilan sebagai PPNS Imigrasi, sebelum diangkat sebagai PPNS Imigrasi, dididik dahulu dalam bidang penyidikan yang dilaksanakan oleh Kepolisian RI. Dalam praktek pendidikan ini diadakan kalau tersedia dana yang cukup dan dilaksanakan satu tahun sekali, sehingga jumlah PPNS Imigrasi hanya ditambah sedikit sekali, juga beban kerja yang terlalu padat. Maka apabila kesulitan-

kesulitan yang dialami oleh FPNS Imigrasi tidak dipahami oleh Penyidik Polri dan dalam pemberkasan perkara keimigrasian tetap berjalan kaku, hal ini akan menghambat fungsionalisasi hukum pidana dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian. Dalam penyusunan Berita Acara Pemeriksaan jangan disamakan dengan penyusunan Berita Acara Pemeriksaan untuk tindak pidana umum, sehingga tidak memakan biaya, waktu dan tenaga secara berlebihan juga tidak nampak berbelit-belit dan dipersulit.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan Umum.

Penyelenggaraan administrasi negara tidak lain adalah pelaksanaan fungsi pemerintahan yang tidak hanya pelaksanaan fungsi eksekutif, melainkan juga pelaksanaan *public service* sebagai fungsi pemerintahan (dalam arti luas) untuk mencapai tujuan nasional dalam penciptaan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat yang terkait dengan pengertian tipe negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini diwujudkan dengan pelaksanaan pembangunan nasional dan berbagai kebijakan pemerintah lainnya yang berarti pemerintah akan mencampuri berbagai aspek kehidupan masyarakat, yang memerlukan pengaturan dalam hukum administrasi. Dalam tata hukum di Indonesia diberlakukan sejumlah undang-undang yang mengatur aspek-aspek kehidupan masyarakat yang selaras dengan program pembangunan sebagai kewajiban pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara yang berupa perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat tersebut. Hal ini termasuk di dalam kerangka pengaturan pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan negara, yang diantaranya juga menggunakan pengaturan ketentuan hukum pidana dengan mencantumkan sanksi pidana dalam undang-undang yang bersangkutan untuk mengancam

pelaku perbuatan-perbuatan yang dilarang. Jadi penegakan hukumnya menggunakan sanksi hukum pidana karena dirasa memang perlu sanksi pidana dalam pengaturan aspek kehidupan masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana merupakan bagian politik kriminal, sehingga juga harus merupakan bagian yang integral dengan politik sosial yakni kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial dan perlindungan masyarakat. Berkaitan dengan ini, dalam Pembukaan UUD 1945 termasuk sebagai Tujuan Nasional. Ini menunjukkan bahwa persoalan perlindungan masyarakat dan upaya penciptaan kesejahteraan masyarakat sudah merupakan ide dasar yang dituangkan dalam UUD 1945. Dengan demikian menjadi penting faktor keamanan dan ketertiban masyarakat yang berarti masyarakat terbebas dari kekawatiran merajalelanya kejahatan, sehingga hal ini perlu tercakup dalam kebijakan pembangunan berkaitan dengan perlindungan sosial. Perwujudannya berupa upaya penanggulangan kejahatan dan peningkatan kualitas kehidupan yang terkandung di dalamnya faktor keamanan, dan bebas dari rasa takut karena kejahatan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa fungsi hukum pidana telah mengalami pergeseran dari pendekatan yang bersifat tradisional ke arah pendekatan yang berorientasi pada kemanfaatan. Pendekatan kemanfaatan berarti hukum pidana dengan sanksinya yang tajam dianggap merupakan salah satu dari sekian sarana yang oleh masyarakat dapat digunakan untuk melindungi dirinya dari

perilaku yang dapat membahayakan masyarakat tersebut. Kegunaan sanksi pidana dinilai dari sudut apakah dengan mengenakan sanksi tersebut dapat diciptakan kondisi yang lebih baik, dan pembenaran penggunaan sanksi pidana menitik beratkan pada perlindungan *public order*.

Tujuan pengaturan hukum pidana administrasi dapat dilihat dalam tujuan undang-undang tertentu yang mengatur kepentingan administrasi bidang tertentu yang terkait dengan bidang pembangunan, ini juga tidak terlepas dari dorongan yang melatar belakangi undang-undang tersebut dikeluarkan.

Undang-undang keimigrasian dilatarbelakangi pertimbangan pengaturan keimigrasian yang meliputi lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah Indonesia, sehingga merupakan hak dan wewenang negara Republik Indonesia serta merupakan salah satu perwujudan dari kedaulatannya sebagai Negara Hukum. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan dengan semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara perlu dilakukan penyempurnaan pengaturan tentang keimigrasian.

Hukum pidana yang difungsikan untuk mengatur masalah keimigrasian, dapat ditemukan pada pasal 48 sampai dengan pasal 62 (Bab VIII : Ketentuan Pidana) Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Selain itu, undang-undang keimigrasian (UU Nomor 9 Tahun 1992) tersebut juga menentukan pula bentuk-bentuk dari tindakan khusus. Dari apa yang diatur dalam undang-undang keimigrasian tersebut, masalah tindakan

dapat dibagi dalam :

1. Tindakan khusus,
 - a. Pencegahan (pasal 11 UU Nomor 9 Tahun 1992);
 - b. Penangkalan (pasal 15 UU Nomor 9 Tahun 1992).
2. Tindakan Keimigrasian (pasal 42 ayat 1 UU Nomor 9 Tahun 1992).

B. Kesimpulan Khusus.

1. Pelaksanaan Pengawasan terhadap orang asing yang berada di Indonesia diatur dalam :
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.
 - b. Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.02-PW.09.02 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.
 - c. Surat Edaran Direktorat Jenderal Imigrasi Nomor. F-IL.01.10-1294 Tanggal 30 Oktober 1997 tentang Peningkatan Pengawasan terhadap Keberadaan Orang Asing di Wilayah Republik Indonesia.
2. Mekanisme pengawasan terhadap orang asing yang berkunjung ke Indonesia adalah :
 - a. Tahap pengawasan terhadap orang asing sebelum masuk ke wilayah Republik Indonesia, pada saat mendarat dan ketika tinggal di Indonesia;

- b. Teknik pengawasan dapat dilakukan baik secara administratif, wawancara/iliciting, maupun peninjauan ke lokasi;
 - c. Sistem pelaporan, baik secara umum maupun khusus;
 - d. Koordinasi dengan instansi terkait.
3. Arus lalu lintas dan keberadaan orang asing di Indonesia disamping membawa dampak positif juga menimbulkan dampak negatif yang perlu sekali diwaspadai agar tidak mengganggu jalannya pembangunan di Indonesia. Untuk mengantisipasi pengaruh negatif tersebut antara lain diperlukan adanya sumber daya manusia yang mempunyai kualifikasi pengetahuan, kemampuan dan ketrampilan yang tepat dan memadai untuk mengemban tugas pengawasan dan penindakan orang asing, sehingga pengaruh negatif tersebut diharapkan akan dapat dieliminir sekecil mungkin.
4. Pembinaan sumber daya manusia pada jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi melalui Pendidikan dan Latihan merupakan aspek yang sangat penting dalam upaya meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan dan ketrampilan yang pada gilirannya akan berpengaruh positif terhadap kualitas pengabdian/pelayanan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi.
5. Fungsi hukum pidana di bidang keimigrasian benar - benar sebagai *ultimum remedium*. Sanksi pidana dimanfaatkan guna mendukung program-program pembangunan yang mengalami kemajuan pesat. Kedudukan hukum pidana bersifat menunjang penegakan norma yang berada di bidang hukum lain, misalnya

dalam pengaturan masalah-masalah keimigrasian ini. Sehingga dalam hal ini tumbuh pengaturan hukum pidana untuk mengatur ketentuan hukum lain (hukum administrasi) yang dinakan *ordenings strafrecht* sebagai alat kebijakan pemerintah.

6. Fungsionalisasi atau operasionalisasi hukum pidana antara kurun waktu tahun 1993 - 1997 belum tampak karena harus disadari bahwa pemasyarakatan undang-undang keimigrasian memang belum tampak dilaksanakan di tengah-tengah masyarakat sehingga gaungnya belum menyentuh kesadaran hukum masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengawasan orang asing. Dengan demikian keberadaan dan kegiatan orang asing tidak terpantau secara seksama oleh Petugas Imigrasi, maka dalam hal ini kesadaran masyarakat sebagai mata dan telinga aparat imigrasi harus tergalang seluruh potensinya. Selain itu kesadaran dari aparat penegak hukum sendiri masih kurang, dalam hal ini yang dimaksud adalah penyidik POLRI dalam melakukan Koordinasi dan pengawasan kepada PPNS Imigrasi, dalam melakukan penyidikan selalu berbelit-belit dan dipersulit.
7. Tindak pidana keimigrasian yang terjadi dalam praktek selama ini (tahun 1993 - 1997) yaitu: overstay, menyalahgunakan ijin tinggal, menyalahgunakan ijin kerja, tidak memiliki ijin kerja, menyalahgunakan visa, pembatalan ijin tinggal, pindah sponsor, tidak memiliki dokumen, sponsor fiktif, pemutusan hubungan kerja, menggunakan surat perjalanan palsu, dicabut ijin tinggal, memalsukan

dokumen untuk mendapatkan paspor RI, tidak melalui pemeriksaan imigrasi (imigran gelap), menggunakan visa palsu. Dilihat dari negara-negara yang terlibat dalam tindak pidana keimigrasian yang terjadi dalam praktek tahun 1993 - 1997 yaitu: untuk tindak pidana overstay, banyak dilakukan dari negara-negara: Pakistan, RRC dan India. Untuk tindak pidana menyalah gunakan izin tinggal, banyak dilakukan dari negara-negara: RRC, Philipina dan Pakistan. Sedangkan untuk tindak pidana menyalah gunakan izin kerja banyak dilakukan dari negara-negara: Korea Selatan dan Jepang. Sanksi yang dianggap efektif dalam menanggulangi tindak pidana keimigrasian adalah dengan Tindakan Keimigrasian melalui pemulangan atau pengusiran (deportasi) dari wilayah Indonesia.

8. Kendala-kendala (faktor penghambat) yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan penanggulangan tindak pidana keimigrasian yaitu:

a. Hambatan dalam pelaksanaan pengawasan orang asing, diantaranya:

- 1) Model organisasinya belum memenuhi kebutuhan karena masih seperti organisasi dibelakang meja, belum merupakan satuan tugas yang mampu operasional sesuai dengan beban tugas.
- 2) Peraturan dan pelaksanaan Undang-undang Keimigrasian sudah tidak memadai lagi dalam mengikuti kemajuan teknologi informasi.
- 3) Jumlah personil pengawasan orang asing masih tidak

memadai, baik secara kualitas maupun kuantitas.

4) Sarana dan prasarana masih dirasakan sangat kurang.

b. Faktor Penegak Hukum.

1) Masih kurangnya kerja sama antara penyidik POLRI dan PPNS Imigrasi dalam pemberkasan perkara;

2) Pandangan para Hakim dalam menangani kasus tindak pidana keimigrasian, memandang sebagai perbuatan pidana yang ringan.

C. Saran.

Sesuai dengan hasil pembahasan dan kesimpulan maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap keberadaan orang asing yang berkunjung ke Indonesia khususnya yang menggunakan fasilitas bebas visa wisata perlu adanya pemantauan, yakni kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui secara dini setiap peristiwa yang diduga mengandung unsur-unsur pelanggaran keimigrasian. Sehingga dalam hal ini perlu dibuat Juklak tentang pengawasan orang asing yang mempergunakan fasilitas bebas visa wisata dan diinformasikan sampai ke daerah untuk dapat dipahami oleh aparat pengawas, baik pusat maupun daerah.
2. Perlu diadakan penataran kepada para petugas pengawas tentang tugas-tugasnya, terutama yang berkaitan dengan

bahasa asing.

3. a. Keputusan pencegahan dan penangkalan hendaknya mencerminkan prinsip-prinsip negara yang berdasarkan hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka.
- b. Mengingat bahwa orang yang dicegah dapat melarikan diri karena keterlambatan permintaan dan kurangnya sarana komunikasi maka sebaiknya setiap anggota Tim Pencegahan dan Penangkalan dididik dan diberi peralatan komunikasi khusus untuk urusan pencegahan dan penangkalan.
- c. Sehubungan dengan masa berlakunya pencegahan dan penangkalan maka sebaiknya semua instansi yang tergabung dalam Tim Cekal selalu memonitor perkembangannya, apakah sudah habis waktu atau belum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Siahriful, **Memperkenalkan Hukum Keimigrasian**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- Andi Hamzah, **Delik-delik Tersebar Di Luar KUHP Dengan Komentar**, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1992.
- _____, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- _____, **Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia Dari Retribusi Ke Reformasi**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- Andi Hamzah dan Siti Rahayu, **Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Di Indonesia**, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983.
- Bambang Poernomo, **Asas-asas Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- _____, **Pertumbuhan Hukum Penyimpangan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- _____, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- _____, **Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana**, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Bambang Sunggono, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- _____, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, CV. Ananta, Semarang, 1994.
- _____, **"Kebijakan Hukum Pidana" (Penal Policy)**, Bahan Penataran Kriminologi Fakultas Hukum Parahyangan, Bandung, 1991.
- Departemen Kehakiman Republik Indonesia Wilayah Riau, **Himpunan Peraturan Pemerintah RI. Tentang Keimigrasian**, Tahun 1994.
- Direktorat Jenderal Hukum Dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, **Pedoman Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Tentang Kewarganegaraan RI.**, Tahun 1995.

Direktorat Jenderal Hukum Dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, **Sejarah Pembentukan Undang-undang RI. Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian**, Tahun 1995.

Departemen Dalam Negeri RI., **Peraturan Perundang-undangan Tentang Pendataan Penduduk Orang Asing Di Indonesia**, Tahun 1993.

Felix Hadi Mulyanto dan Endar Sugiarto, **Pabean, Imigrasi dan Karantina**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

Hulsman, Dalam Soedjono Dirdjosisworo, **Sistem Peradilan Pidana**, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.

Herbert L. Packer, **The Limits of The Criminal Sanction**, Stanford University Press, California, 1988.

Ian Brownlie. **Basic Documents on Human Rights**, Oxford University Press, 1989.

J.J Von Schimd, **Het Denken Over Staat En Recht In De Tegenwoordige Tijd**, Haarlem, De Erven F. Bohn, 1965.

Kanter dan Sianturi, **Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya**, Alumni AHM-PTHM, Jakarta, 1982.

Karim Nasition, A., **Pengaruh Penghukuman (Sentencing) Dalam Mengurangi Tindak Kejahatan**, Berita Yuda, 18 Mei 1982.

Koentjaraningrat, **Metode-metode Penelitian Masyarakat**, PT. Gramedia, Jakarta, 1994.

Koerniatmanto Soetoprawiro, **Hukum Kewarganegaraan Dan Keimigrasian Indonesia**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, **HAM Dalam Perspektif Budaya Indonesia**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Kunarto, **Hak Asasi Manusia Dalam Penegakan Hukum**, Cipta Manunggal, Jakarta, 1996.

Lamintang, P.A.F., **Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana**, Sinar Baru, Bandung, 1984.

Lexy J. Moleong, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990.

Marbun, S.F., **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Di Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Mardiono Reksodiputro, **HAM Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1994.

Mardjono Reksodiputro, **Pembaharuan Hukum Pidana**, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1995.

_____, **Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1997.

Moeljatno, **Membangun Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

_____, **Asas-asas Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Muladi, **"Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Menunjang Kebijakan Pembangunan dalam Bidang Ekonomi"**, Makalah dalam Panel Diskusi Hukum dan Perkembangan Ekonomi, Himpunan Mahasiswa Jurusan Pidana Fak. Hukum UNDIP, Semarang, 1989.

_____, **Fungsionalisasi Hukum Pidana Di Dalam Kejahatan Yang Dilakukan Oleh Korporasi**, Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Semarang, 1989.

_____, **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang**, Pidato Pengukuhan, UNDIP, Semarang, 1990.

_____, **Konsep Indonesia Tentang Tindak Pidana Di Bidang Perekonomian**, Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi Dalam Rangka Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, Bandung, 1991.

_____, **Peradilan Pidana Lebih Bermutu Daripada Cekal**, Kompas, 26 Februari 1992.

_____, **Proyeksi Penegakan Hukum**, Forum Keadilan No.2 Tahun II, 1994.

_____, **Lembaga Pidana Bersyarat**, Alumni, Bandung, 1992.

_____, **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.

_____, **Perkembangan Bentuk-bentuk Kejahatan Era Globalisasi**, Kerjasama Fakultas Hukum UNDIP-PT.Telkom, Semarang, 25 April 1996.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-teori dan Kebijakan Pidana**, Alumni, Bandung, 1992.

_____, **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1992.

Ninieck Suparni, **Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.

- Philipus. M. Hadjon, **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia**, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Philipus M. Hadjon et al, **Introduction to The Indonesian Administrative Law**, Gajah Mada Univesity Press, Yogyakarta, 1995.
- Peter Baehr, dkk, **Instrumen Internasional Pokok Hak-hak Asasi Manusia**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1997.
- Roeslan Saleh , **Stelsel Pidana Indonesia**, Aksara Baru, Jakarta, 1979.
- _____, **Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Prespektif**, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- _____, **Suatu Reorientasi Dalam Hukum Pidana**, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- _____, **Segi Lain Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- _____, **Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana**, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Ronny Hanitijo Soemitro, **Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Soesilo, **KUHP Serta Komentar-komentarnya**, Politeia, Bogor, 1988.
- Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1981.
- _____, **Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum**, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- _____, **Penelitian Hukum Normatif**, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Sudarto, **Hukum Dan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, **Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat**, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- _____, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1986.
- _____, **Hukum Pidana I**, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1988.
- Sumaryono, **Etika Profesi Hukum**, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Tjipto Soeroso, **Tindakan-tindakan Khusus Terhadap Tindak Pidana Tertentu Dalam Perundang-undangan Pidana Positip Di Indonesia**, Makalah Disampaikan dalam rangka Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, Tanggal 8 - 23 Nopember 1993.

Tim Penyusun Kamus. **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.

Undang-undang Keimigrasian (UU. RI. No. 9 Tahun 1992), Sinar Grafika, Jakarta, 1997.

Utrecht, **Hukum Pidana I**, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Van Bemmelen, **Hukum Pidana I**, Bina Cipta, Bandung, 1979.

Wirjono Prodjodikoro, **Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia**, PT. Eresco, Bandung, 1989.

Zainal Abidin Farid, **Hukum Pidana I**, Sinar Grafika, Jakarta, 1995.