

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Keimigrasian mencakup pelaksanaan penegakan kedaulatan negara yang merupakan hak suatu negara untuk mengizinkan ataupun melarang orang asing untuk masuk ataupun tidak. Seorang asing yang memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga negara itu sendiri.<sup>1</sup>

Pasal 44 ayat (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyebutkan: Orang Asing dapat masuk Wilayah Indonesia setelah mendapat Tanda Masuk. Pasal 44 ayat (1) UUK dapat diartikan bahwa setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan status apapun juga, baik dalam kapasitasnya sebagai diplomat, dinas maupun biasa, baik dewasa maupun anak-anak, diwajibkan memiliki tanda masuk tanpa kecuali.

Sebelum seorang asing memasuki wilayah Negara Indonesia, pengawasan terhadap orang asing telah dilakukan ketika orang asing tersebut mengajukan permohonan visa di perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Pengertian visa adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia.

---

<sup>1</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Jakarta: Sinar Grafika, 2000, hal. 210.

Kewajiban pemenuhan visa untuk masuknya orang asing ke Indonesia tidak selamanya berlaku tetap, ada juga Orang Asing yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa. Kebijakan pemberian visa, menurut Bernd Martenczuk dalam Basuki Antariksa, merupakan sesuatu yang bersifat sensitif dan kompleks. Di satu sisi, visa merupakan instrumen pertama yang ditujukan untuk mencegah migrasi ilegal dan menjaga keamanan nasional. Adapun di sisi lain: “...*visa policy is also a tool for promoting tourism, commerce and people-to-people exchanges*”. Pada umumnya kebijakan pembebasan visa bersifat resiprokal. Bahwa negara-negara maju yang tingkat kesejahteraannya sangat tinggi pada umumnya hanya memberlakukan kebijakan bebas visa kepada negara lain yang juga setara dalam hal kesejahteraan. Sementara itu, bagi negara-negara miskin, tetap diberlakukan kebijakan pemberian visa.<sup>2</sup>

Secara umum, kebijakan pembebasan visa yang diterapkan oleh suatu negara memang ditujukan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman). Sejumlah negara bahkan meyakini bahwa hal tersebut adalah suatu keniscayaan. Sebagai contoh, negara-negara seperti Rusia, Turki, Filipina, Jepang, Ukraina, dan Thailand, dianggap telah meraih keberhasilan di sektor kepariwisataan antara lain karena penerapan kebijakan tersebut. Adapun dalam kasus kerjasama pembebasan visa antara Rusia dan Turki, pada tahun 2010 telah terjadi peningkatan jumlah kunjungan wisman dari Rusia ke Turki hingga sebesar 10% dan volume perdagangan yang dihasilkan mencapai angka US\$40

---

<sup>2</sup> Basuki Antariksa, “Pembebasan Permohonan Visa Schengen Dan Kepentingan Pembangunan Kepariwisata Di Indonesia”, Makalah yang disampaikan sebagai masukan dalam rangka diskusi bertema “Kebijakan Visa *Schengen* dan Perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI)/Badan Hukum Indonesia (BHI) di Luar Negeri”, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Amerika dan Eropa – Kementerian Luar Negeri RI, di Jakarta, 17 Februari 2011. hal. 2.

milyar.<sup>3</sup>

Kebijakan Negara Indonesia dalam prinsip perihal pembebasan visa dikenal dengan istilah Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS). Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) adalah Kunjungan tanpa visa yang diberikan sebagai pengecualian bagi orang-orang asing warga Negara dari Negara-negara tertentu yang bermaksud mengadakan kunjungan ke Indonesia dalam rangka berlibur, kunjungan sosial budaya, kunjungan usaha dan tugas pemerintah.

Sesuai dengan arah pembangunan, Direktorat Jendral Imigrasi harus meningkatkan kemampuan dan profesionalisme aparatnya, agar dapat mengantisipasi segala jenis tantangan, ancaman, hambatan dan gangguan yang timbul dari lalu lintas orang asing antar negara dan keberadaan orang asing di Indonesia. Dapat dipastikan dengan diberikan fasilitas Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) bagi orang asing, perolehan devisa dari sektor pariwisata akan meningkat.

Adanya Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) kebijaksanaan *selective policy* akan lemah karena Kedutaan-kedutaan yang ada di Luar Negeri yang berfungsi sebagai filter masuknya orang asing tidak berfungsi penuh. Filter yang sesungguhnya hanyalah di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), karena di Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) dapat diperoleh.

Kenyataan ini semakin diperburuk dengan lamanya Izin Kunjungan sampai satu bulan sehingga terjadi kecenderungan penyalahgunaan Izin Kunjungan dan juga masa waktu yang ditentukan telah habis. Hal seperti inilah

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 2.

yang sangat tidak kita kehendaki. Aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas maka harus konsisten dan konsekuen dengan Undang-undang No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, sebagai sarana pokok bagi pengendalian dan pengawasan orang asing di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diperkirakan cepat atau lambat akan timbul masalah penyalagunaan ijin kunjungan dan habisnya masa waktu yang ditentukan maka harus segera diantisipasi dan diatasi, merupakan suatu tantangan bagi instansi imigrasi untuk mampu menghadapi perubahan atau dinamika modernisasi yang sangat cepat ini.

Kegiatan dalam bentuk pengawasan tersebut adalah dalam rangka menunjang agar tetap terpeliharanya stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum, serta kewaspadaan terhadap segala dampak negatif yang timbul akibat perlintasan orang antar negara khususnya dengan diterapkannya Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS). Keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia perlu diawasi secara teliti dan terkoordinasi dengan tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan bagi orang asing. Langkah pengawasan tersebut pada dasarnya juga diikuti dengan penindakan keimigrasian demi terciptanya penegakan hukum yang cepat dan tepat atas setiap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing yang berada di Indonesia.<sup>4</sup>

Pengertian penegakan hukum adalah penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum oleh orang-orang yang berhubungan sesuai dengan kewenangan

---

<sup>4</sup> Abdullah Syahful James, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Jakarta: Grafika Indonesia. 2007, hal. 58.

masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum keimigrasian demi tegaknya hukum keimigrasian sesuai dengan aturan hukum yang ada dapat berupa tindakan yang bersifat administratif dan tindakan melalui proses peradilan (*pro justitia*).

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian disebutkan tindakan administratif keimigrasian ditetapkan dengan keputusan tertulis oleh Pejabat Imigrasi yang berwenang dan keputusan ini disampaikan kepada orang asing yang dikenakan tindakan administratif keimigrasian tersebut selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penetapan. Dalam hal tindakan administratif keimigrasian berupa penolakan masuk ke wilayah Negara Republik Indonesia, keputusan tindakan administratif keimigrasian oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi dilakukan dengan menerakan tanda penolakan di paspornya.

Maksud tindakan administratif keimigrasian ini adalah untuk melaksanakan kebijaksanaan pengawasan di bidang keimigrasian dan membantu terlaksananya penegakan hukum di wilayah Negara Republik Indonesia baik secara preventif maupun represif.

Perkembangan kebijakan keimigrasian baik dari aspek pengaturan dan penegakan hukum yang terjadi selama ini secara simultan telah dirasakan perlu upaya untuk memperbaharui berbagai peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian sesuai dengan menjamin kepastian, keadilan dan kemanfaatannya. Pelanggaran hukum keimigrasian semakin meningkat setiap tahunnya, ini

mencerminkan masih adanya kelemahan dalam penegakan hukum keimigrasian dan khususnya yang berkenaan dengan adanya peraturan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS), kelemahan-kelemahan penegakan hukum dalam bidang keimigrasian tersebut apabila tidak segera diatasi atau ditanggulangi maka dapat meruntuhkan kepercayaan masyarakat di dalam negeri maupun orang asing terhadap sistem hukum Indonesia.

Soerjono Soekanto ada empat faktor yang menentukan berfungsinya kaidah hukum yaitu; *Pertama*, kaidah hukum atau peraturan itu sendiri. *Kedua*, petugas yang menegakkan atau yang menetapkan. *Ketiga*, fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum. *Keempat*, warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.<sup>5</sup>

Hubungan timbal balik antara materi perundang-undangan, aparat penegak hukum dengan kesadaran hukum dan ketaatan masyarakat sangat erat, ketiga elemen itu harus berfungsi dengan baik, sehingga citra dan wibawa hukum dapat terwujud.

Proses penegakan hukum keimigrasian, pandangan tersebut sangat penting karena penentuan suatu kasus pelanggaran diselesaikan dengan proses hukum pidana atau administratif diletakkan pada kewenangan (diskresi) Pejabat Imigrasi. Untuk itu perlu ada batasan dan kategorisasi yang tegas dalam proses penegakan hukum yang dapat ditempuh yaitu antara tindakan hukum pidana dengan tindakan hukum administratif, sehingga tidak lagi digantungkan pada penilaian pejabat imigrasi tetapi didasarkan sistem atau peraturan perundang-undangan dengan

---

<sup>5</sup> Soeryono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hal. 2.

memperhatikan proses penyelesaian perkara keimigrasian secara cepat, efektif dan efisien.<sup>6</sup>

Pelanggaran hukum keimigrasian terhadap penyalagunaan Izin Tiinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) juga terjadi di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia, tentunya penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) haruslah benar-benar sesuai dengan apa yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011.

Berikut ini diuraikan jumlah perkara penyalahgunaan izin tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia sebagaimana dijelaskan dibawah ini:

Tabel 1  
Jumlah Perkara BVKS di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia  
Tahun 2012 s/d 2014

No	Tahun	Jumlah
1	2012	-
2	2013	5
3	2014	1
Jumlah		6

Sumber: Data dari Kantor Imigrasi Kelas I Polonia Tahun 2014

Berdasarkan latar belakang tersebut maka tesis ini akan menganalisa masalah Penegakan Hukum Terhadap Penyalahgunaan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) Berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi Kelas I Polonia.

<sup>6</sup> Muhammad Indra, *Op.Cit.*, hal. 16.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Izin Tinggal berkaitan dengan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011?
2. Bagaimana sistem pengawasan Izin Tinggal berkaitan dengan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia?
3. Bagaimana hambatan dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal berkaitan dengan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS)?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji pengaturan Izin Tinggal berkaitan dengan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011.
2. Untuk mengetahui sistem pengawasan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia.
3. Untuk mengkaji hambatan dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal berkaitan dengan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian yang dilakukan ini dibedakan dalam manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:



### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis sebagai berikut:

- a. Memberikan manfaat dalam bentuk sumbang saran untuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan untuk bidang keimigrasian pada khususnya yang berhubungan dengan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).
- b. Masukan bagi penegak hukum yang ingin memperdalam, mengembangkan dan menambah pengetahuan tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).
- c. Menambah khasanah perpustakaan.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis sebagai berikut:

- a. Sebagai masukan bagi pemerintah dan penegak hukum dalam menangani masalah pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).
- b. Memberikan informasi dan menambah wawasan pemikiran bagi masyarakat tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).
- c. Sebagai bahan masukan bagi penyempurnaan perundang-undangan nasional khususnya yang berhubungan dengan masalah Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS).

## 1.5 Kerangka Teori dan Konsep

### 1.5.1 Kerangka Teori

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.<sup>7</sup>

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori pengawasan. Lord Acton mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya keleluasaan bertindak kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Maka wajarlah bila diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus ke arah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri di negara hukum.<sup>8</sup>

Selanjutnya, John Salindeho, menyatakan bahwa, kegiatan pengawasan terutama ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan agar segera dapat diadakan perbaikan dan pelurusan kembali, sekaligus menyempurnakan prosedur, baik yang bersifat preventif, pengendalian maupun represif.<sup>9</sup>

Teori pendukung yang digunakan dalam penelitian ini adalah Prinsip *Good Governance* (kepemerintahan yang baik), dapat dipakai sebagai acuan tata pemerintahan yang baik, dan apabila dihubungkan dengan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan Izin Tinggal Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS)

---

<sup>7</sup> Ibid, hlm 253.

<sup>8</sup> <http://raypratama.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 28 Februari 2014

<sup>9</sup> John Salindeho, *Pengawasan Melekat Aspek-aspek Terkait dan Implementasinya*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm 15

yang dilakukan Kantor Imigrasi Kelas I Polonia. Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2005 (Hasil revisi) adalah sebagai berikut :

- a. Wawasan ke depan (*visionary*). Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum.
- b. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*). Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik.
- c. Partisipasi Masyarakat (*Participation*). Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif.
- d. Tanggung Gugat (*Accountability*). Adanya kesesuaian antara pelaksana dengan standar prosedur pelaksanaan.
- e. Supremasi Hukum (*Rule of Law*). Adanya kepastian dan penegakan hukum.
- f. Demokrasi (*Democracy*). Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi.
- g. Profesionalisme & Kompetensi (*Professionalism & Competency*). Berkinerjanya tinggi, taat azas, kreatif dan inovatif.
- h. Daya Tanggap (*Responsiveness*). Tersedianya layanan dengan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat.
- i. Keefisienan & Keefektifan (*Efficiency & Effectiveness*). Terlaksananya administrasi penyelenggara negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal.
- j. Desentralisasi (*Decentralization*). Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.
- k. Kemitraan dengan dunia usaha swasta & masyarakat (*Private sector & Civil society Partnership*). Adanya pemahaman aparat pemerintahan tentang pola-pola kemitraan.
- l. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*). Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu.
- m. Komitmen pada lingkungan hidup. (*Commitment to Environmental Protection*). Adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan/konservasinya.
- n. Komitmen pasar yang fair (*Commitment to fair market*). Tidak ada monopoli, berkembangnya ekonomi masyarakat, terjaminnya iklim kompetisi yang sehat.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sedamaryanti, *Good Governance dan Good Corporate Governance*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm 24.

Teori pendukung lainnya dalam penelitian ini adalah teori negara hukum. Istilah Negara Hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Karena itu Tahir Azhary,<sup>11</sup> dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah genus begrip yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al-Quran dan Sunnah yang diistilahkan dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep eropa kontinental yang disebut *rechstaat*, konsep hukum *rule of law*, konsep *socialist legality* serta konsep negara hukum Pancasila.

Begitu juga Oemar Seni Adji,<sup>12</sup> menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechstaat dan rule of law, socialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji antara *rechstaat dan rule of law* memiliki basis yang sama. Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechstaat*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda, dimana *rechstaat dan rule of law* berkembang di Negara Inggris, Eropa Kontinental dan Amerika Serikat, sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

---

<sup>11</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm 83.

<sup>12</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1980), hlm 77.

Tamanaha<sup>13</sup> mengemukakan dua versi negara hukum yang berkembang yaitu versi formal dan versi substantif yang masing-masing tumbuh dan berkembang dalam tiga bentuk. Konsep Negara Hukum versi formal dimulai dengan konsep *rule of law* dimana hukum dimaknai sebagai instrument tindakan pemerintah. Kemudian berkembang dalam bentuk formal legality, dimana konsep hukum diartikan sebagai norma yang umum, jelas, prospektif dan pasti. Sedangkan perkembangan terakhir dari konsep negara hukum versi formal adalah *democracy and legality*, dimana kesepakatan yang menentukan isi atau substansi hukum. Sedangkan versi substantif konsep negara hukum berkembang dari *individual rights*, dimana *privacy* dan otonomi individu serta kontrak sebagai landasan yang paling pokok. Kemudian berkembang pada prinsip hak-hak atas kebebasan pribadi dan atau keadilan (*dignity of man*) serta berkembang menjadi konsep *social welfare* yang mengandung prinsip-prinsip substantif, persamaan, kesejahteraan, serta kelangsungan komunitas.

Setelah mengkaji perkembangan praktik negara-negara hukum moderen, Jimly Asshiddiqie,<sup>14</sup> sampai pada kesimpulan bahwa ada 12 prinsip pokok konsep negara hukum (*rechstaat*) yang berlaku di zaman sekarang, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis,

---

<sup>13</sup> Brian Z Tamanaha, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, (Cambridge University Press, Edisi Keempat, 2006), hlm 91.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm 151 - 162

berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara serta transparansi dan kontrol sosial.

Teori pendukung lainnya adalah teori sistem hukum (*legal system*) yang dikemukakan Lawrence Friedman. Menurut Friedman, sistem hukum (*legal system*) memiliki cakupan yang luas dari hukum itu sendiri. Kata “hukum” sering hanya mengacu pada aturan dan peraturan. Padahal menurut Friedman sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan, struktur, serta lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Bekerjanya hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>15</sup>

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka berpikir yang memberikan definisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan. Jadi struktur hukum dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) struktur hukum (*legal structure*) yang menjalankan proses peradilan pidana adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lembaga pemasyarakatan.<sup>16</sup>

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal substance*) berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan

---

<sup>15</sup> Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, halaman 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm 14.

<sup>16</sup> Ibid

baru mau disusun. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).<sup>17</sup>

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum disalahgunakan. Budaya hukum (*legal culture*) mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum, tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan (*without legal culture, the legal system is meet-as dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).<sup>18</sup>

### 1.5.2 Kerangka Konsep

Sebelum membahas mengenai penelitian ini, maka harus dahulu memahami istilah-istilah yang muncul dalam penelitian ini. Perlu dibuat defenisi konsep tersebut agar makna variabel yang diterapkan dalam topik ini tidak menimbulkan perbedaan penafsiran. Tinjauan yuridis adalah menurut hukum; secara hukum.<sup>19</sup>

1. Penegakan Hukum proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> <http://www.artikata.com/>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2013

bermasyarakat dan bernegara.<sup>20</sup>

2. Dokumen perjalanan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya.<sup>21</sup>
3. Visa adalah keterangan tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di Perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi Orang Asing untuk melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk pemberian Izin Tinggal.<sup>22</sup>
4. Visa bebas kunjungan singkat adalah kunjungan tanpa Visa yang diberikan sebagai pengecualian bagi orang asing warga negara dari negara tertentu yang bermaksud mengadakan kunjungan ke Indonesia dalam rangka berlibur, kunjungan sosial budaya, kunjungan usaha dan tugas pemerintahan.<sup>23</sup>
5. Izin Tinggal adalah izin yang diberikan kepada Orang Asing oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri untuk berada di Wilayah Indonesia.<sup>24</sup>
6. Tindakan Administratif Keimigrasian adalah sanksi administratif yang ditetapkan Pejabat Imigrasi terhadap Orang Asing di luar proses

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum", <http://www.google.com/url>, Diakses tanggal 29 Oktober 2013.

<sup>21</sup> Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang No. 6 Tahun 201 tentang Keimigrasian.

<sup>22</sup> Pasal 1 Butir 18 Undang-Undang No. 6 Tahun 201 tentang Keimigrasian.

<sup>23</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi, "Persyaratan Permohonan Visa", <http://www.google.com/url>, Diakses tanggal 29 Oktober 2013.

<sup>24</sup> Pasal 1 Butir 23 Undang-Undang No. 6 Tahun 201 tentang Keimigrasian.



peradilan.<sup>25</sup>

7. Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.<sup>26</sup>
8. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.<sup>27</sup>
9. Kantor Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian di daerah kabupaten, kota, atau kecamatan.<sup>28</sup>



---

<sup>25</sup> Pasal 1 Butir 31 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>26</sup> Pasal 1 Butir 9 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>27</sup> Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>28</sup> Pasal 1 Butir 11 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.