

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Orang Asing**

Pengertian orang asing menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian berdasarkan Pasal 1 angka 9 yaitu orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.

Pengertian tersebut juga dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yaitu dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 yaitu orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.

Orang asing adalah orang-orang yang untuk sementara atau tetap bertempat tinggal di negara tertentu, tetapi tidak berkedudukan sebagai warga negara. Mereka adalah warga negara dari negara lain yang dengan izin pemerintah setempat menetap di negara yang bersangkutan. Mereka mempunyai hubungan secara hukum dengan negara dimana ia tinggal hanya ketika masih bertempat tinggal di wilayah negara tersebut.<sup>27</sup>

#### **2.2 Pemalsuan Dokumen**

Dokumen perjalanan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau organisasi

---

<sup>27</sup> <http://asepmahfud1.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 1 April 2014.

internasional lainnya untuk melakukan perjalanan antarnegara yang memuat identitas pemegangnya.<sup>28</sup>

Dokumen keimigrasian adalah dokumen perjalanan Republik Indonesia, dan izin tinggal yang dikeluarkan oleh pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri.<sup>29</sup> Dokumen perjalanan Republik Indonesia adalah Paspor Republik Indonesia dan surat perjalanan laksana paspor Republik Indonesia.<sup>30</sup>

Pengertian dokumen diatas bila dihubungkan pengertian pemalsuan dokumen maka artinya adalah pemalsuan terhadap dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah terhadap warga negara asing yang melakukan perjalanan dinas, kunjungan maupun urusan negara, sehingga pemalsuan dokumen merupakan pelanggaran hukum keimigrasian.

Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antar negara yang berlaku selama jangka waktu tertentu.<sup>31</sup> Adapun persyaratan untuk memohon Paspor Republik Indonesia berdasarkan pasal 49 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyebutkan:

Bagi warga negara Indonesia yang berdomisili atau berada di Wilayah Indonesia, permohonan Paspor biasa diajukan kepada Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk dengan mengisi aplikasi data dan melampirkan persyaratan:

---

<sup>28</sup> Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>29</sup> Pasal 1 Butir 14 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>30</sup> Pasal 1 Butir 15 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>31</sup> Pasal 1 Butir 16 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

- a. kartu tanda penduduk yang masih berlaku;
- b. kartu keluarga;
- c. akta kelahiran, akta perkawinan atau buku nikah, ijazah, atau surat baptis;
- d. surat pewarganegaraan Indonesia bagi Orang Asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan atau penyampaian pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. surat penetapan ganti nama dari pejabat yang berwenang bagi yang telah mengganti nama; dan
- f. paspor lama bagi yang telah memiliki Paspor.

Surat Perjalanan Laksana Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Surat Perjalanan Laksana Paspor adalah dokumen pengganti paspor yang diberikan dalam keadaan tertentu yang berlaku selama jangka waktu tertentu.<sup>32</sup>

Visa Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Visa adalah keterangan yang tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di perwakilan Republik Indonesia atau tempat lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing yang melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk pemberian ijin tinggal.<sup>33</sup>

Tanda Masuk adalah tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada Dokumen Perjalanan warga negara Indonesia dan Orang Asing, baik manual maupun elektronik, yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan masuk Wilayah Indonesia.<sup>34</sup>

Tanda Keluar adalah tanda tertentu berupa cap yang dibubuhkan pada Dokumen Perjalanan warga negara Indonesia dan Orang Asing, baik manual maupun

---

<sup>32</sup> Pasal 1 Butir 17 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>33</sup> Pasal 1 Butir 18 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>34</sup> Pasal 1 Butir 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

elektronik, yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi sebagai tanda bahwa yang bersangkutan keluar Wilayah Indonesia.<sup>35</sup>

Izin Tinggal adalah izin yang diberikan kepada Orang Asing oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri untuk berada di Wilayah Indonesia.<sup>36</sup>

Izin Masuk Kembali adalah izin tertulis yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi kepada Orang Asing pemegang Izin Tinggal terbatas dan Izin Tinggal Tetap untuk masuk kembali ke Wilayah Indonesia.<sup>37</sup>

Adapun yang sering dipalsukan serta cara sindikat memalsukan dokumen-dokumen tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. KTP

Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kartu ini wajib dimiliki bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki Izin Tinggal Tetap (ITAP) yang sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin atau telah kawin. Anak dari orang tua WNA yang memiliki ITAP dan sudah berumur 17 tahun juga wajib memiliki KTP. KTP bagi WNI berlaku selama lima tahun dan tanggal berakhirnya disesuaikan dengan tanggal dan bulan kelahiran yang bersangkutan. KTP bagi WNA berlaku sesuai dengan masa Izin Tinggal Tetap. Khusus warga yang telah berusia 60

---

<sup>35</sup> Pasal 1 Butir 20 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>36</sup> Pasal 1 Butir 21 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>37</sup> Pasal 1 Butir 24 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

tahun dan ke atas, mendapat KTP seumur hidup yang tidak perlu diperpanjang setiap lima tahun sekali.<sup>38</sup>

KTP berisi informasi mengenai sang pemilik kartu, termasuk:

- a. Nomor Induk Kependudukan (N.I.K.);
- b. nama lengkap;
- c. tempat dan tanggal lahir;
- d. jenis kelamin;
- e. agama;
- f. status perkawinan;
- g. golongan darah;
- h. alamat;
- i. pekerjaan;
- j. kewarganegaraan;
- k. foto;
- l. masa berlaku;
- m. tempat dan tanggal dikeluarkan KTP ;
- n. tandatangan pemegang KTP;
- o. nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.

Adapun sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana pemalsuan identitas diri (seperti KTP, Kartu Keluarga) diatur di dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yaitu Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

---

<sup>38</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Kartu\\_Tanda\\_Penduduk](http://id.wikipedia.org/wiki/Kartu_Tanda_Penduduk), diakses pada tanggal 10 April 2014.

## 2. Kartu Keluarga

Kartu Keluarga adalah Kartu Identitas Keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga. Kartu Keluarga (KK) tidak boleh dicoret, dirubah, digganti, maupun ditambah isi data yang tercantum dalamnya. Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru.<sup>39</sup>

## 3. Akta Kelahiran

Bayi yang dilaporkan kelahirannya akan terdaftar dalam Kartu Keluarga dan diberi Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai dasar untuk memperoleh pelayanan masyarakat lainnya. Sebagai hasil pelaporan kelahiran, diterbitkan Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran. Akta kelahiran digolongkan menurut jarak waktu pelaporan dengan kelahiran.<sup>40</sup>

## 4. Ijazah

Istilah Ijazah yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya surat tanda tamat belajar, tamat belajar dari jenjang pendidikan formal. Pengertian lain ijazah yaitu hasil dari proses sertifikasi seorang siswa atau mahasiswa yang menyatakan bahwa yang bersangkutan telah dinyatakan "Lulus" dan menyelesaikan semua persyaratan administratif dan akademik dari suatu sekolah maupun program studi tertentu pada sebuah universitas. Khusus mahasiswa, yang bersangkutan berhak menyangand gelar sesuai yang ditetapkan oleh Universitas. Dengan kata lain seorang

---

<sup>39</sup><http://www.kependudukancapil.go.id/>, diakses pada tanggal 10 April 2014.

<sup>40</sup>[http://www.kependudukancapil.go.id](http://www.kependudukancapil.go.id/), diakses pada tanggal 10 April 2014.

mahasiswa akan menerima ijazah setelah ada Penetapan Kelulusan oleh Dekan dan Pengukuhan Kelulusan oleh Rektor, mahasiswa berhak menerima transkrip dan ijazah atau sertifikat.<sup>41</sup>

#### 5. Paspor

Hal ini mudah dilakukan mengingat penggunaan ijazah bersifat personal, tidak diperjualbelikan dan bukan *Acta Public*, sehingga tingkat keamanan pembuat dan pengguna menjadi begitu kuat, khususnya dalam melamar pekerjaan karena yang diisyaratkan adalah foto copy yang telah dilegalisir yang juga turut dipalsukan. Paspor adalah suatu dokumen perjalanan yang resmi dikeluarkan oleh pemerintah atau suatu instansi pemerintah yang berwenang, untuk warga negaranya atau orang asing lainnya yang tidak mempunyai kewarganegaraan.<sup>42</sup>

#### 6. Buku Nikah dan Akta Nikah

Akta Nikah adalah sebuah akte yang menjelaskan tentang bukti nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil. Sedangkan buku nikah adalah buku yang menerangkan bahwa pernikahan tersebut telah dicatatkan dalam sebuah buku pernikahan dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA). Buku nikah dan akta nikah ini sering juga dipalsukan sebagai persyaratan untuk memperoleh dokumen keimigrasian seperti Paspor RI, visa, izin tinggal dan sebagainya.

---

<sup>41</sup> <http://www.ut-surabaya.net/>, diakses pada tanggal 10 April 2014.

<sup>42</sup> Oka A. Yoeti, *Tours and Travel Management*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1995), hlm 86.

## 2.3 Sanksi Hukum Terhadap Pemalsuan Dokumen

### 2.3.1 Sanksi Hukum Keimigrasian Secara Pidana (*Penal*)

Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*policy*” atau bahasa Belanda “*politiek*”. Istilah ini dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan kata “politik”, oleh karena itu kebijakan hukum pidana biasa disebut juga politik hukum pidana. Menurut Soedarto, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik dengan situasi dan kondisi tertentu. Secara mendalam dikemukakan juga bahwa politik hukum merupakan kebijakan negara melalui alat-alat perlengkapannya yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan di perkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dalam rangka mencapai apa yang di cita-citakan.<sup>43</sup>

Kebijakan kriminal, menurut Sudarto,<sup>44</sup> yang menggunakan istilah politik kriminal, adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Definisi ini, menurut Barda Nawawi Arief,<sup>45</sup> diambil dari definisi Marc Ancel yang merumuskan *criminal policy* sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*”.

---

<sup>43</sup> Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy, Pendekatan Integral Penal Policy dan Non-Penal dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2008, halaman 66.

<sup>44</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, halaman 38.

<sup>45</sup> Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 2.

Pada kesempatan lain Sudarto<sup>46</sup> pernah mengemukakan tiga pengertian tentang kebijakan kriminal, yaitu: (1) dalam arti sempit, yaitu keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; (2) dalam arti luas, yaitu keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; (3) dalam arti paling luas, yaitu keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

G. Peter Hoefnagels<sup>47</sup> mengemukakan, bahwa ilmu pengetahuan kebijakan kriminal merupakan ilmu pengetahuan penanggulangan kejahatan. Selanjutnya dengan mendasarkan pada pendapat Marc Ancel, ia mengemukakan, bahwa :

*“criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime”.*

Hoefnagels juga mengemukakan, bahwa kebijakan kriminal sebagai ilmu pengetahuan kebijakan adalah bagian dari kebijakan yang lebih besar, yaitu kebijakan penegakan hukum. Sementara itu, kebijakan penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial.<sup>48</sup>

Kebijakan kriminal atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat *Kekerasan pada Anak: Bentuk, Penanggulangan, dan ... – Sudaryono (social defence)* dan upaya

---

<sup>46</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, 1981, Bandung, halaman 113.

<sup>47</sup> G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Deventer, Kluwer, Holland, 1973, halaman 57.

<sup>48</sup> *Ibid*

mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa kebijakan kriminal pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan sosial, yaitu usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Sebagai usaha penanggulangan kejahatan, kebijakan kriminal dapat mengejawantah dalam berbagai bentuk. *Pertama*, yakni bersifat represif yang menggunakan sarana penal, yang sering disebut sebagai sistem peradilan pidana (*criminal justice sistem*). Dalam hal ini secara luas sebenarnya mencakup pula proses kriminalisasi. *Kedua*, yakni berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (tanpa menggunakan sarana penal), dan yang *ketiga*, adalah pendayagunaan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas.<sup>49</sup>

Kejahatan Keimigrasian (*Immigration Crime*) yaitu suatu perbuatan yang dapat digolongkan tindak pidana Imigrasi (yang dilakukan WNI/WNA yang dapat diancam dengan pidana).<sup>50</sup>

1. Seperti keterangan tidak benar oleh seseorang warganegara Indonesia sehingga memperoleh surat Perjalanan Republik Indonesia untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain.

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hal. 56. Lihat juga Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm 48.

<sup>50</sup> John Sarodja Saleh, *Sekuriti dan Intelejen Keimigrasian*, (Jakarta: Direktur Jenderal Imigrasi Depkumham, 2008), hlm 72.

2. Orang asing yang dengan sengaja menggunakan paspor atau visa palsu atau yang dipalsukan untuk masuk dan berada di wilayah negara RI.

a. *Psychological Immigration Crime.*

1. Yaitu suatu kejahatan imigrasi yang dilakukan secara psikologis atau terjadinya gangguan jiwa atau mental terhadap orang tersebut sehingga melakukan suatu kejahatan dibidang keimigrasian.<sup>51</sup>
2. Oleh karenanya orang asing yang walaupun telah memenuhi persyaratan tidak akan diberikan sesuatu perijinan kepadanya apabila diketahui bahwa yang bersangkutan menderita gangguan jiwa karena akan dikuatirkan dapat melakukan kejahatan-kejahatan termasuk keejahatan keimigrasian.

b. *Physical Immigration Crime*

Yaitu suatu kejahatan Imigrasi yang dilakukan secara phisik seperti memasuki wilayah Indonesia secara gelap/tidak sah (Imigran Gelap), bekerja tanpa Ijin, perjudian, asusila dan lain-lain yang bersifat phisik.

c. *Technical Immigration Crime.*

Yaitu suatu kejahatan imigrasi yang dilakukan secara teknis seperti pemalsuan paspor, visa, dokumen imigrasi dan lain-lain yang bersifat teknis.<sup>52</sup>

Dikaitkan sanksi hukum keimigrasian terhadap orang asing yang melakukan pemalsuan dokumen bila merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, di dalamnya diatur sanksi hukum sebagaimana pada Pasal 119

---

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm 73.

<sup>52</sup> *Ibid*.

ayat (2) : Setiap Orang Asing yang dengan sengaja menggunakan Dokumen Perjalanan, tetapi diketahui atau patut diduga bahwa Dokumen Perjalanan itu palsu atau dipalsukan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

### **2.3.2 Sanksi Hukum Keimigrasian Secara Tindakan Administratif Keimigrasian (Non Penal)**

Pendekatan non penal menurut Hoefnagels adalah pendekatan pencegahan kejahatan tanpa menggunakan sarana pemidanaan (*prevention without punishment*), yaitu antara lain perencanaan sarana mental masyarakat (*community planning mental health*), kesehatan mental masyarakat secara nasional (*national mental health*), *social worker and child welfare* (kesejahteraan anak dan pekerja sosial), serta penggunaan hukum civil dan hukum administrasi (*administrative & civil law*).<sup>53</sup>

Konteks usaha rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sarana hukum pidana (*Penal Policy*) hanyalah merupakan salah satu jalur atau metode penanggulangan kejahatan. Di samping itu terdapat pula kebijakan penanggulangan kejahatan yang lain yang dikenal dengan istilah kebijakan di luar hukum pidana (*Non-Penal Policy*). *Non-penal policy* berarti bahwa usaha yang dilakukan tanpa menggunakan sarana hukum pidana. Jadi nonpenal itu dapat diartikan segala usaha yang bersifat non-yuridis guna menanggulangi timbulnya kejahatan.

---

<sup>53</sup> G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology, An Inversion of The Concept of Crime*, Kluwer, (Holland: Deventer, 1972), hlm 56-57, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm 158.

Perlu juga dibedakan penggunaan non-penal ini yaitu tindakan yang bersifat preventif artinya pencegahan sebelum terjadinya kejahatan dan represif artinya tindakan setelah terjadinya kejahatan. Usaha-usaha non-penal ini mempunyai posisi sangat strategis yang harus diintensifkan dan diefektifkan. Kegagalan dalam menggarap posisi strategis ini justru akan berakibat sangat fatal bagi usaha penanggulangan kejahatan.

Barda Nawawi Arief,<sup>54</sup> dalam tulisannya menyatakan, usaha usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) sudah barang tentu tidak hanya dengan menggunakan sarana “*penal*” (hukum pidana), tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-sarana non penal. Usaha-usaha non-penal ini misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat; penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya; peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja; kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara kontinue oleh polisi dan aparat keamanan lainnya dan sebagainya. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali di seluruh sektor kebijakan sosial. Tujuan utama dari usaha-usaha non-penal ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan.

---

<sup>54</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm 158-159.

G. Peter Hoefnagels,<sup>55</sup> menyebut usaha-usaha *non-penal* ini sebagai “*Prevention Without Punishment*” (Pencegahan Tanpa Pidana) yang dapat diwujudkan melalui “*Sosial Policy*” (Kebijakan Sosial), “*Community Planning*” (Perencanaan Masyarakat), “*Mental Health*” (Kesehatan Mental), “*Sosial Work*” (Pekerjaan Sosial), “*Child Welfare*” (Kesejahteraan Anak- Anak) dan “*Administrative and Civil Law*” (Penerapan Hukum Administrasi dan Hukum Perdata).

Ditegaskan pula oleh beliau bahwa, ruang lingkup kebijakan kriminal dalam menanggulangi kejahatan adalah mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*Influencing view of society on crime and punishment/ mass media*). Upaya ini dapat digolongkan dalam usaha *non-penal*.

Hal ini didasarkan bahwa upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan, berada di luar hukum pidana yaitu mass media dengan tujuan memberikan penerangan atau penyuluhan pada masyarakat mengenai kejahatan beserta sanksi pidana yang dijatuhkan, dengan adanya penerangan atau penyuluhan tersebut mampu mencegah terjadinya kejahatan.

Berkaitan dengan usaha-usaha *non-penal* tersebut, Barda Nawawi Arief,<sup>56</sup> menyatakan, mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur *non-penal* lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial

---

<sup>55</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit*, hlm 56

<sup>56</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm 49.

yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya non-penal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.

Uraian di atas dinyatakan bahwa terdapatnya beberapa masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang dapat merupakan faktor kondusif yang dapat menyebabkan atau menimbulkan tumbuhnya kejahatan seperti pengangguran, kebutuhurufan di antara sebagian besar penduduk, standar hidup yang rendah serta bermacam-macam bentuk ketimpangan sosial.

Kondisi sosial ini merupakan masalah yang tidak dapat ditanggulangi hanya dengan mengharapkan upaya penal saja. Disinilah sebenarnya letak keterbatasan dari upaya penal dan oleh sebab itu perlu ditunjang dengan upaya-upaya non-penal. Upaya-upaya non-penal ini dapat berwujud penggarapan kesehatan mental masyarakat termasuk di dalamnya kesehatan mental/ jiwa keluarga serta masyarakat luas pada umumnya, juga peranan pendidikan agama dengan berbagai bentuk media penyuluhan keagamaan.

Dampak positif yang didapatkan dari hal ini adalah terbinanya pribadi manusia yang sehat jiwa dan raganya serta lingkungan sosial. Penggarapan kesehatan mental masyarakat ini tidak hanya kesehatan rohani saja tetapi juga kesehatan nilai-nilai budaya dan pandangan hidup masyarakat.

Maka dengan demikian tolak ukur diwujudkannyanya kegiatan-kegiatan upaya *non-penal* tersebut merupakan bentuk kegiatan-kegiatan potensial yang dapat menangkai terjadinya kejahatan atau faktor kriminogen. Keseluruhan kegiatan upaya non-penal tersebut dilakukan melalui kebijakan sosial (*Sosial Policy*) yang menurut Barda Nawawi Arief, mempunyai posisi strategis dan efek preventif dalam rangka menanggulangi kejahatan dan kegagalan dalam menggarap posisi strategis ini dapat berakibat fatal bagi usaha penanggulangan kejahatan.<sup>57</sup>

Sanksi *non penal* pada hukum keimigrasian adalah bentuk Tindakan Administratif Keimigrasian. Hal tersebut diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 pada Pasal 75 sampai dengan Pasal 80.

Tindakan keimigrasian secara administratif terhadap orang asing, yang merupakan wewenang Pemerintah (eksekutif) yaitu Menteri Kehakiman. Tindakan ini bukan suatu tindakan justisil yang hanya boleh dijatuhkan oleh Hakim. Peraturan yang mengatur wewenang ini adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dalam Pasal 75 ayat (2), yang menetapkan sebagai berikut:<sup>58</sup>

Tindakan Administratif Keimigrasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

- a. pencantuman dalam daftar Pencegahan atau Penangkalan;
- b. pembatasan, perubahan, atau pembatalan Izin Tinggal;
- c. larangan untuk berada di satu atau beberapa tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- d. keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- e. pengenaan biaya beban; dan/atau

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Ajat Sudrajat Havid, *Formalitas Keimigrasian*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi Depkumham, 2008), hlm 273.

f. Deportasi dari Wilayah Indonesia

Ada 3 tindakan administratif yang dapat dikenakan terhadap orang asing, yaitu:

1. Orang asing dapat diharuskan berdiam pada suatu tempat tertentu di Indonesia. Tindakan ini dapat dikatakan sebagai tindakan pengucilan dan menurut istilah Sudargo Gautama disebut "*internering*".<sup>59</sup>
2. Orang asing dapat dilarang untuk berada di beberapa tempat tertentu di Indonesia dari mana ia harus pergi.
3. Orang asing dapat dikeluarkan dari Indonesia, yang menurut ahli hukum diatas dikenal dengan istilah "*externering*".<sup>60</sup> Istilah lain adalah pengenyahan ("*expulsion*") atau pengusiran ("*deportation*"). Dalam praktek istilah yang lebih dikenal adalah kata pinjaman dari bahasa Inggris, yaitu deportasi.

Pelaksanaan penindakan administratif tersebut, harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk Surat Keputusan, yang memuat alasan-alasan dan pertimbangan sebagai berikut orang asing berbahaya untuk ketentraman, kesusilaan atau umum di Indonesia.

Ketentuan pertama ini mengandung pengertian yang sangat luas dan tanpa pembatasan yang tegas. Penilaian berbahaya dapat dipandang dari skala nasional, daerah atau suatu lingkungan hidup masyarakat tertentu. Gangguan yang ditimbulkan oleh perilaku orang asing, dapat meliputi hampir seluruh aspek kehidupan negara

---

<sup>59</sup> Sudargo Gautama, *Warganegara dan Orang Asing*, (Bandung: Alumni, 1975), hlm 68.

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm 69

yang meliputi Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan dan Keamanan (ipoleksobudhankam). Orang asing tidak menginginkan peraturan-peraturan yang diadakan bagi orang-orang asing yang berada di Indonesia.

Pengertian yang dikandung dari kalimat di atas, bahwa bagi orang asing ditentukan peraturan-peraturan yang khusus berlaku terhadap mereka yang berada di Indonesia yang tidak berlaku bagi warganegara Indonesia. Misalnya peraturan tentang pendaftaran orang asing, keharusan untuk memiliki izin untuk tinggal di Indonesia, ketentuan yang mewajibkan orang asing memberikan keterangan yang jelas untuk mengenal dirinya dan peraturan lain yang menetapkan kewajiban-kewajiban tertentu bagi orang asing. Peraturan yang khusus berlaku bagi orang asing tidak diberikan pembatasan yang jelas, sehingga spesifikasinya hanyalah “berlaku khusus bagi orang asing yang berada di Indonesia”.<sup>61</sup>

Fleksibilitas dapat dipandang secara positif maupun negatif. Secara positif Menteri Hukum dan HAM RI mempunyai keleluasaan untuk mengambil tindakan yang sesuai terhadap orang asing. Alasan dan pertimbangan yang dituangkan dalam Surat Keputusan terhadap orang asing, dapat meminjam alasan dan pertimbangan yang dikemukakan oleh instansi lain diluar Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai penilaian bahwa dipandang dari sudut pelaksanaan tugas instansi tersebut, seorang asing dipandang dapat menimbulkan bahaya atau seorang asing telah melanggar peraturan khusus bagi orang asing, yang pengawasannya menjadi bidang tugas instansinya.

---

<sup>61</sup> Ajat Sudrajat Havid, *Op.Cit*, hlm 275.

Secara negatif keleluasaan yang terlampau besar dan tanpa pembatasan yang jelas, memungkinkan terjadi tindakan yang sewenang-wenang dari petugas, dengan memasukkan unsur subjektif ke dalam keputusannya. Namun demikian satu hal yang harus lebih diutamakan yaitu bahwa kepentingan bangsa dan negara harus dilindungi melalui keputusan pejabat yang berwenang mengambil tindakan terhadap orang asing.

Adapun dalam melaksanakan tugasnya Menteri Hukum dan HAM RI tidak melaksanakan sendiri kekuasaannya itu. Sesuai asas pendelegasian wewenang, maka tugas pokok Kementerian Hukum dan HAM yang menyangkut masalah imigrasi, didelegasikan kepada Direktorat Jenderal Keimigrasian, termasuk tugas pengawasan orang asing dan wewenang untuk mengambil tindakan administratif terhadap mereka seperti yang ditetapkan dalam Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Secara ringkas, diuraikan di bawah ini ketiga tindakan administrasi keimigrasian yang dapat dikenakan terhadap orang asing, yaitu:<sup>62</sup>

- a. Pengucilan atau "*internering*".
- b. Dilarang berada pada satu atau beberapa tempat tertentu.
- c. Pengusiran atau "*deportation*".

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm 276.

## 1. Pengucilan

Tindakan pengucilan terhadap orang asing adalah suatu tindakan untuk memisahkan orang asing dari lingkungan masyarakat dimana ia semula berada dan menempatkannya pada suatu tempat tertentu. Tempat tertentu itu ditentukan oleh Pemerintah, misalnya Karantina Imigrasi (“*Immigration Quarantine Camp*”) atau Rumah Detensi Imigrasi (“*Immigration Detention House*”), seperti yang terdapat di Kalideres (Cengkareng) Jakarta.<sup>63</sup>

Penempatan orang asing di Rumah Detensi Imigrasi bersifat sementara yaitu menunggu saat pemulangan atau pengenyahan ke luar negeri. Mungkin pula didasarkan pada alasan lain misalnya selama berjalan proses peradilan masa penahanan justisi telah habis sehingga harus ditempatkan di Rumah Detensi imigrasi, karena izin tinggalnya sudah tidak berlaku lagi.

Secara terinci ketentuan undang-undang mengatur sebagai berikut:<sup>64</sup>

1. Menetapkan bahwa orang asing yang ditemukan berada di Indonesia tanpa izin yang sah atau termasuk orang asing yang datang dari luar negeri, yang tidak mungkin diberikan izin masuk karena tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan, maka selama belum ada keputusan tentang permohonan izin masuk, dapat dimasukkan ke dalam tahanan bila tidak diberikan Surat Izin Masuk oleh Kepala Kantor Imigrasi.

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm 276.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm 276-277.

2. Menetapkan bahwa jika kepada orang asing ditolak pemberian Surat Izin Masuk, perpanjangan waktu Surat Izin Masuk ataupun Surat Izin Penduduk atau jika surat Izin Masuknya dicabut kembali, maka Kepala Kantor Imigrasi dapat memasukkannya ke dalam Ruang Deteni.
3. Menetapkan tentang penahanan penumpang transit yang dipandang berbahaya bagi ketentraman dan ketertiban umum, dikeluarkan Surat Perintah Pengenyahan.
4. Ditetapkan bahwa sebelum orang asing yang dikeluarkan dari Indonesia, ia dimasukkan dalam rumah detensi imigrasi dahulu dengan diberi kesempatan untuk membela diri.
5. Menetapkan bahwa orang asing yang tidak dapat menunjukkan identitas diri (paspor atau kartu pengenal lain atau surat keterangan polisi) dapat ditahan atau ditempatkan di ruang deteni imigrasi. Pejabat yang menahan itu harus melaporkannya kepada Menteri Hukum dan HAM yang akan menyelesaikan selanjutnya.

Sekalipun bunyi ketentuan perundang-undangan itu menggunakan kata “penahanan”, namun tidak dapat disamakan dengan arti penahanan menurut KUHAP, yang harus memenuhi syarat tertentu yaitu:<sup>65</sup>

- a. Harus ada dasar menurut hukum dan ini bersifat mutlak, yaitu harus ada dugaan keras berdasarkan bukti yang cukup bahwa seseorang melakukan

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm 277-278.

tindak pidana, yang diancam dengan hukuman 5 tahun atau lebih atau tindak pidana tertentu yang secara limitatif.

- b. Harus ada dasar menurut keperluan, dan ini bersifat relatif, yaitu adanya kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri atau akan merusak/menghilangkan barang bukti atau akan mengulangi tindak pidana.
- c. Pelaksanaan penahanan hanya dapat dilakukan oleh pejabat-pejabat tertentu, yaitu Penyidik (Polisi), Penuntut Umum (Jaksa) dan Hakim.
- d. Jangka waktu penahanan oleh masing-masing pejabat itu dibatasi oleh KUHAP, harus dilakukan menurut prosedur yang telah ditentukan. Disamping itu, juga harus dilaksanakan di tempat tertentu, yaitu terbatas pada Rumah Tahanan Negara atau rumah atau kota tempat tinggal tersangka.

Maka dengan demikian jelas bahwa penempatan orang asing di Rumah Detensi Imigrasi, yang dilaksanakan berdasarkan alasan sebagaimana dikemukakan dalam peraturan keimigrasian di atas, berbeda dengan penahanan menurut ketentuan pidana.

Selain tempat pengucilan berupa Rumah Detensi Imigrasi, dapat pula ditunjuk suatu daerah khusus tertentu, misalnya pada tahun 1982 melalui Keputusan Presiden nomor 5 ditunjuk desa Kondamaloba dan Malinjak Kabupaten Sumba Barat (NTT) sebagai tempat berdiam sementara bagi orang asing yang masuk dan atau tinggal di wilayah Indonesia secara tidak sah dan belum dapat dilakukan pengusiran. Penunjukan tempat itu mengacu pada usaha untuk mengatasi sementara masalah

imigran gelap, baik yang masuk secara tidak sah (“*illegal entry*”), maupun yang masuk secara sah namun selanjutnya berada dan tinggal secara tidak sah (“*illegal stay*”).<sup>66</sup>

Pertimbangan yang dikemukakan dalam Keputusan Presiden menyatakan bahwa masalah imigran gelap yang belum dapat dikeluarkan dari wilayah Indonesia adalah masalah nasional yang cukup dan harus diselesaikan secara tuntas. Untuk itu sementara belum penyelesaian menyeluruh, maka penempatan mereka ditempat merupakan suatu tindakan alternatif.

Orang asing yang diharuskan berdiam di tempat itu harus dengan Keputusan Menteri Hukum dan HAM dan pelaksanaannya dijalankan oleh Direktur Jenderal Imigrasi.

Orang asing dapat meninggalkan tempat berdiamnya itu, apabila mendapat izin dari Direktur Jenderal Imigrasi, untuk kepentingan:

1. Meninggalkan wilayah Indonesia.
2. Peradilan; misalnya diperlukan untuk kepentingan penyidikan, penuntutan, penyidangan dan eksekusi suatu perkara baik sebagai saksi maupun sebagai terdakwa.
3. Keselamatan pribadi atau jiwanya; misalnya sakit keras, wabah penyakit, bencana alam dan sebagainya.

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 278.

Bagi orang asing setiap saat diizinkan untuk meninggalkan Indonesia dan selama tinggal di Indonesia bagi orang asing berlaku ketentuan-ketentuan hukum Republik Indonesia.

## **2. Larangan Berada di Tempat-Tempat Tertentu**

Seorang warganegara Indonesia mempunyai hak dasar untuk memilih dan menentukan sendiri tempat tinggalnya di dalam wilayah Indonesia. Hal tersebut berbeda dengan orang asing, sekalipun ia telah memiliki izin untuk tinggal atau bahkan menetap di Indonesia, namun dalam hal kepentingan negara Indonesia menghendaki, ia tidak dapat menentang larangan untuk berada di suatu atau beberapa tempat tertentu di dalam wilayah Indonesia. Adanya suatu pembatasan seperti itu dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan praktek kebiasaan Internasional. Undang-undang memberikan kemungkinan yang luas untuk memasukkan alasan dan pertimbangan pejabat ke dalam penilaian” berbahaya untuk ketentraman, kesusilaan atau kesejahteraan umum atau tidak mengindahkan peraturan-peraturan yang diadakan bagi orang-orang asing yang berada di Indonesia”, untuk menetapkan larangan orang asing berada di tempat tertentu. Apabila orang asing sudah berada di tempat itu, ia dapat diperintahkan keluar dari tempat tersebut.<sup>67</sup>

Tindakan pelarangan ini harus dilaksanakan melalui keputusan Menteri Hukum dan HAM, yang harus memuat alasan-alasan dan pertimbangan-pertimbangan. Alasan dan pertimbangan yang diambil harus berdasarkan hukum demi kepentingan umum (negara), bukan berdasarkan kepentingan pribadi. Misalnya,

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm 280.

apabila terjadi sengketa antar Indonesia dengan sebuah negara tetangga, maka warganegara tetangga yang menetap di Indonesia, dapat dilarang untuk berada di daerah perbatasan kedua negara.

Contoh lain, seorang asing penyebar agama dapat dilarang berada dalam daerah yang mayoritas penduduknya beragama lain, apabila keberadaan di tempat tersebut dianggap akan mendatangkan bahaya bagi usaha pembinaan kerukunan beragama penduduknya, maka ia dapat diperintahkan pindah dari daerah tersebut.

### 3. Pengusiran Orang Asing

Istilah yang umum dikenal dalam hukum internasional tindakan pengusiran orang asing adalah deportasi. Suatu istilah pinjaman berasal dari bahasa Inggris “*deportation*” yang berarti “*legal banishment of an alien*” yakni suatu tindakan untuk mengenyahkan orang asing secara sah. Tindakan yang sah adalah tindakan yang dilakukan Pejabat Pemerintah yang benyenang berdasarkan hukum yang berlaku. Menurut L.Oppenheim, dalam pergaulan antar negara telah diakui secara umum bahwa setiap negara berhak mengusir orang asing, baik dari sebagian maupun seluruh wilayah negara.<sup>68</sup>

Tujuan pengusiran adalah mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia, semata-mata berdasarkan kepentingan negara, yang tidak lagi menghendaki orang asing tertentu berada di Indonesia. Karena tujuan deportasi adalah mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia, maka ke negara mana tujuan orang asing itu tidak

---

<sup>68</sup> I Wayan Parthiana, *Ekstradisi Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm 161-162.

perlu dipersoalkan. Penting diperhatikan bahwa harus ada kepastian ia akan diizinkan masuk, antara lain berangkat ke negara asal nasionalitas atau jika ke negara lain ia telah memiliki visa atau *reentry permit*. Jika tidak ada kepastian, mungkin ia akan dikembalikan ke Indonesia sehingga tujuan deportasi tidak tercapai.

Tindakan pengusiran orang asing merupakan tindakan negara secara sepihak. Artinya pelaksanaan pengusiran tidak perlu persetujuan lebih dahulu dari negara atau pihak lain atau bahkan dari orang asing yang dikenai tindakan pengusiran. Karena hak pengusiran ini dilaksanakan berdasarkan supremasi teritorial suatu negara atas orang dan benda yang ada di dalam wilayahnya sendiri.<sup>69</sup> Sehingga orang asing tidak punya alasan untuk menolak suatu perintah pengusiran, kecuali ia dapat membuktikan dirinya bukan orang asing. Karena seorang warganegara Indonesia tidak dapat dikenakan tindakan pengusiran.

Sekalipun orang asing tidak dapat menolak perintah pengusiran, namun deportasi tidak dapat dilaksanakan secara sewenang-wenang. Karena hak-hak dasar manusia adalah suatu pembatasan yang harus diperhatikan selain untuk memelihara hubungan baik antar negara. Deportasi tidak sama dengan ekstradisi, yang menghendaki adanya tindakan dua pihak negara, yaitu negara yang meminta dilakukan ekstradisi dan negara yang diminta untuk mengembalikan orang asing pelaku kejahatan (tertentu) yang melarikan diri masuk ke dalam wilayah negaranya. Ekstradisi hanya dapat dilaksanakan apabila ada perjanjian bilateral yang akan

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm 163.

menetapkan prosedur dan jenis-jenis kejahatan tertentu di mana pelakunya dan dapat diekstradisikan. Subjek ekstradisi harus orang asing bagi negara yang diminta.<sup>70</sup>

Demikian pula deportasi tidak sama dengan repatriasi, karena suatu repatriasi didasarkan pada kehendak dan pilihan sendiri orang asing untuk meninggalkan negara asing dimana ia menetap. Hal ini tidak terdapat unsur kehendak negara yang ditinggalkan. Bidang diplomatik ada tindakan yang mirip dengan deportasi, yaitu “*persona non grata*” terhadap seorang asing yang memiliki kekebalan diplomatik, sehingga tidak dapat dilakukan deportasi. Tetapi dengan diberikan suatu “pernyataan sebagai orang yang tidak disukai”, akan berakibat sama yaitu orang asing tersebut akan ditarik kembali dari penugasan di Indonesia oleh Pemerintahnya. Ini berarti ia akan keluar dari wilayah negara, sesuai dengan kehendak negara yang menyampaikan *pesona non grata*.

Adapun karena deportasi hanya didasarkan kehendak negara, maka kepentingan Pemerintah Indonesia harus nampak dari alasan-alasan dan pertimbangan yang dirangkum dalam keputusan pejabat berwenang yang mengandung pengertian:<sup>71</sup>

Berbahaya bagi ketentraman, kesusilaan atau kesejahteraan umum di Indonesia.

Pengertian ini bisa berarti sangat luas, yang memungkinkan pejabat untuk memasukkan alasan-alasan apapun juga yang “dianggap perlu” untuk kepentingan negara. Adakalanya suatu alasan tertentu mungkin tidak perlu dijelaskan secara rinci,

---

<sup>70</sup> Ajat Sudrajat Havid, *Op.Cit*, hlm 282.

<sup>71</sup> *Ibid.*

justru untuk memelihara hubungan baik dengan negara lain atau untuk menjaga citra baik di dunia internasional. Tidak mengindahkan peraturan-peraturan yang diadakan bagi orang-orang asing yang berada di Indonesia.

Alasan ini lebih memberikan kepastian hukum dan sudah selayaknya pula Pemerintah mengeluarkan orang-orang asing yang tidak patuh kepada hukum Indonesia, baik hukum yang berlaku nasional maupun hukum yang dikeluarkan Pemerintah daerah. Namun dalam hal tidak patuh terhadap peraturan spesifik daerah mungkin tindakan berupa larangan untuk berada di daerah tertentu cukup memadai.

Orang asing yang dikenakan tindakan pengusiran dapat dimasukkan ke Rumah Detensi Imigrasi, menunggu sampai saat pemulangan. Kepadaanya diberikan kesempatan untuk membela diri melalui prosedur banding yaitu menyampaikan keberatan kepada atasan pejabat yang memberikan perintah deportasi. Atas keberatan tersebut keputusan Menteri Hukum dan HAM adalah bersifat final.

Adakalanya ketentuan tidak dapat dipenuhi karena pelaksanaan deportasi dalam praktek banyak menemui hambatan yang disebabkan oleh beberapa alasan.

**Faktor penghambat tersebut antara lain adalah:**

**1. Orang asing yang diusir tidak berkewarganegaraan (*a patride, stateless person*)**

Tidak setiap negara bersedia menerima kedatangan orang asing yang tidak dapat dipastikan akan dapat keluar lagi dari negaranya. kecuali apabila orang asing tersebut memiliki kemampuan ekonomis yang sangat tinggi atau intelektual yang

diperlukan. Kesulitan seperti ini dapat pula terjadi apabila, negara yang diakui oleh orang asing, meragukan pengakuannya karena orang asing tidak memiliki alat pembuktian kewarganegaraannya itu.<sup>72</sup>

## **2. Tidak ada hubungan diplomatik antara kedua negara**

Hal ini dapat mengakibatkan orang asing mendapat kesulitan untuk mendapatkan paspor atau surat perjalanan lain untuk melakukan perjalanan internasional. Kesulitan ini masih dapat diatasi, karena negara pengusir dapat mengeluarkan surat perjalanan khusus untuk keperluan ini, asal ada suatu jaminan bahwa orang asing akan mendapat izin masuk ke negara asalnya, atau ke negara lain yang bersedia menerima kedatangannya.

## **3. Tidak ada biaya transportasi pemulangan**

Masalah ini muncul apabila orang asing tidak mampu, tidak ada keluarga atau perwakilan negaranya tidak bersedia membiayai atau bahkan tidak ada perwakilan negaranya di Indonesia. Biaya pengusiran menjadi beban Pemerintah Indonesia, namun anggaran belanja negara sampai saat ini tidak mengalokasikan dana untuk itu sebagai akibat dari hambatan tersebut orang asing tidak dapat dikeluarkan dari Indonesia, sehingga harus menghuni Karantina Imigrasi selama bertahun-tahun.

Penggunaan istilah deportasi dalam praktek pelaksanaannya, tidak selalu tepat seperti yang diuraikan di atas. Misalnya orang asing yang baru tiba dan tidak memenuhi syarat sehingga ditolak untuk mendapat izin masuk, proses

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm 283.

pemberangkatannya kembali ke luar negeri juga disebut deportasi. Namun istilah yang umum dipakai tersebut kurang disukai sehingga ada yang memberi istilah lain bagi orang asing yang terkena yaitu “*inadmissable person*”. Istilah tersebut lebih netral, karena orang asing yang ditolak pemberian izin masuk belum tentu seorang pelanggar hukum.

Pada umumnya deportasi dilaksanakan karena:<sup>73</sup>

1. Orang asing telah dijatuhi hukuman oleh Hakim, karena tindak pidana umum atau khusus termasuk tindak pidana imigrasi.

Deportasi bukan suatu hukuman yang dapat dijatuhkan oleh hakim karena pengusiran tidak termasuk dalam Pasal 10 KUHP, baik sebagai hukuman pokok maupun tambahan.

Namun secara khusus pengusiran orang asing harus ditetapkan oleh Hakim yang menjatuhkan hukuman pidana karena kejahatan narkotika.

2. Orang asing tidak patuh pada peraturan yang berlaku baginya.

Misalnya tidak melakukan pendaftaran orang asing yang diwajibkan, tidak memiliki izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA).

3. Orang asing tidak disukai berada di Indonesia

Misalnya ia melakukan kegiatan penyebaran ajaran yang tidak sesuai dengan moralitas di Indonesia, seperti ajaran *Children of God* atau melakukan survey/penelitian yang dapat menimbulkan keresahan masyarakat.

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm 284.

4. Orang asing melakukan kegiatan yang dilarang Misalnya kegiatan anti Pemerintah, menyebarkan ideologi terlarang atau kegiatan lain yang mengganggu keamanan dan ketertiban, melakukan kegiatan prostitusi atau aktivitas ekonomi yang mengganggu.
5. Orang asing tidak memiliki referensi dan tidak mampu membiayai hidupnya. Permohonan perpanjangan izin tinggalnya akan ditolak, yang berakibat ia harus segera meninggalkan Indonesia, sekalipun tidak diberikan surat perintah penneyahan.
6. Orang asing menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum. Misalnya penderita penyakit HIV/AIDS apabila diketahui secara dini dapat atau harus diperintahkan untuk meninggalkan Indonesia.
7. Orang asing yang menghindarkan diri dari hukuman di luar negeri karena melakukan kejahatan yang juga dapat dipidana menurut hukum di Indonesia. Hal ini sesuai dengan prinsip kerjasama internasional pemberantasan kejahatan. Adakalanya pejabat dihadapkan pada keadaan yang memaksanya untuk melakukan pilihan, antara penegakan hukum (pidana) dengan melakukan pengusiran sebagai tindakan cepat. Misalnya orang asing kedapatan mencoba masuk Indonesia dengan menggunakan visa palsu dalam sebuah paspor yang hampir habis berlaku. Adapun di Indonesia tidak ada perwakilan negaranya. Apabila ia dikenakan tindakan hukum melalui proses peradilan, maka prosesnya akan berjalan cukup lama, yang dapat berakibat munculnya hambatan untuk

melakukan pengusiran kelak. Atas dasar pertimbangan demikian, maka tindakan untuk menolak langsung adalah pilihan yang seringkali dianggap lebih tepat.<sup>74</sup>

#### **2.4 Tanggung Jawab Negara Terhadap Warga Negaranya dan Orang Asing**

Wacana seputar tanggung jawab negara pada warga negaranya di satu sisi, serta tanggung jawab negara pada orang asing yang berada di negaranya merupakan topik yang senantiasa menarik. Beberapa teori telah disampaikan, khususnya oleh pakar hukum internasional. Pada perkembangan hukum internasional, telah berkembang pula apa yang dikenal dengan “perlindungan internasional (*international protection of human rights* atau *international human rights law*)”.<sup>75</sup> Pada konteks perlindungan tersebut terdapat skema mengenai intervensi humaniter, tanggung jawab terhadap individu, serta perlindungan terhadap kelompok minoritas. Dibedakan pula antara hak-hak yang bersifat individual dengan hak-hak yang bersifat kolektif.

Penyebutan istilah “tanggung jawab Negara” dalam hukum internasional cakupannya sangat luas. Prinsipnya dalam perkembangan hukum internasional dewasa ini, tanggung jawab timbul tidak hanya dikarenakan terdapatnya kerugian material. Terlanggarnya hak asasi manusia dapat menimbulkan tanggung jawab negara. Luterpac berpendapat bahwa masalah tanggung jawab negara, timbul dari perbuatan melawan atau melanggar hukum hukum internasional.

Perbuatan tersebut dapat berupa *delictual liability* maupun atas terjadinya pelanggaran perjanjian. Malcolm N. Shaw beranggapan bahwa timbulnya tanggung

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm 285.

<sup>75</sup> Boer Mauna, *Human Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni Bandung, 2005, hal. 672.

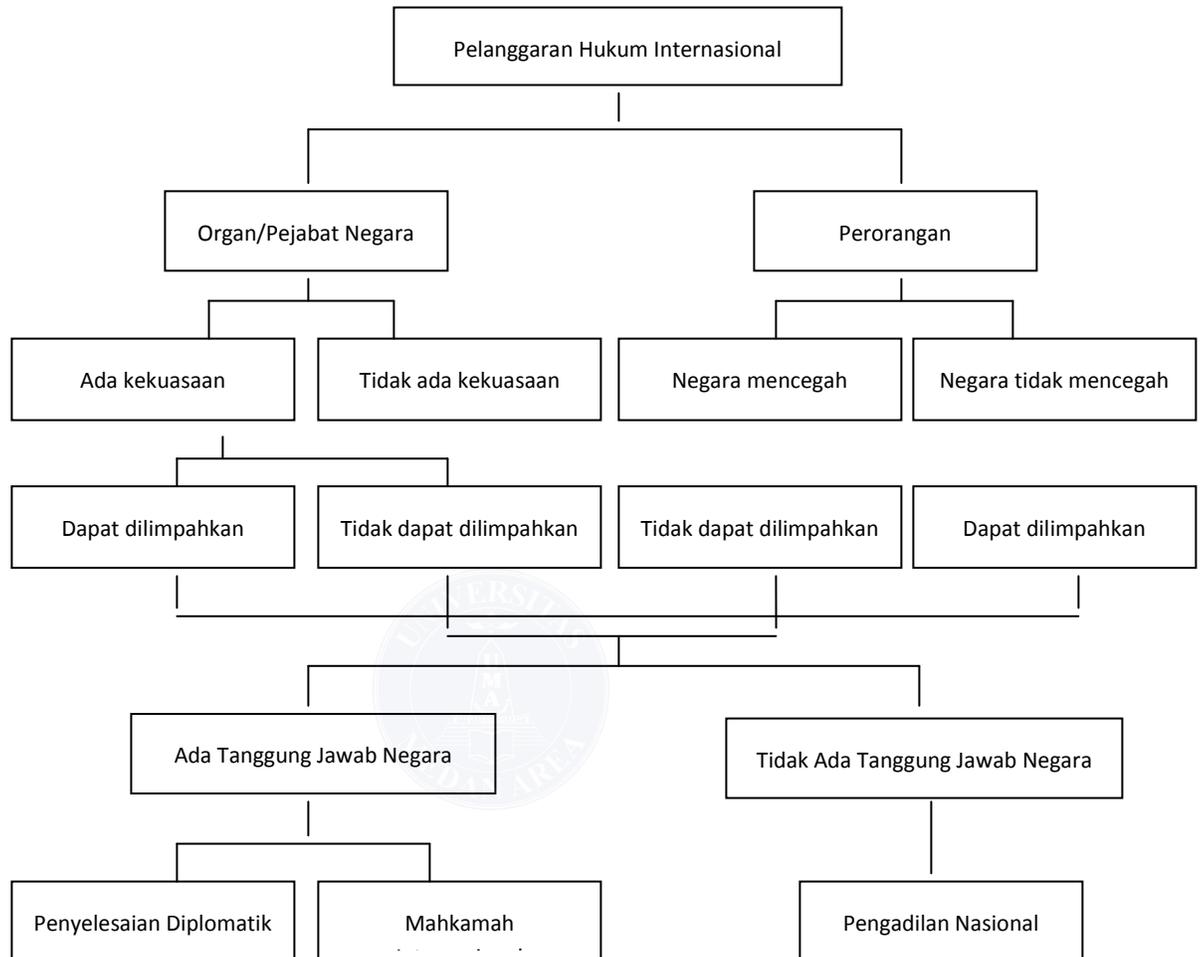
jawab negara disebabkan oleh dua faktor yang mendasar. *Pertama*, terdapatnya kewajiban internasional yang berlaku diantara para pihak. *Kedua*, adanya suatu tindakan atau berdiam diri yang melanggar kewajiban. Brownlie lebih tegas lagi bahwa tanggung jawab negara muncul karena suatu perbuatan atau tindakan yang bersifat melawan hukum. Perbuatan melawan hukum menurutnya ialah melanggar suatu perjanjian internasional atau melanggar kewajiban hukum. Menurut Starke, tindakan negara yang melanggar suatu perjanjian dan tidak melaksanakan kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh perjanjian, serta tindakan-tindakan negara yang menimbulkan kerugian terhadap negara atau warga negara lain.<sup>76</sup>



---

<sup>76</sup> Syahmin A.K, *Hukum Internasional Publik: Dalam Kerangka Studi Analitis*, Bina Cipta, Jakarta, 1996, hal. 352.

Bagan 1 Tanggung Jawab Negara Menurut Hukum Internasional



Sumber: Wagiman, *Hukum Pengungsi Internasional* (2012)

### 2.4.1 Tanggung Jawab Negara terhadap Warga Negaranya

Negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi setiap warga negaranya. Perlindungan negara dalam arti yang luas, di manapun warga negaranya berada sekalipun. Konteks Indonesia ditegaskan secara eksplisit dalam pembukaan konstitusinya dengan menyatakan “...Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi

segenap bangsa Indonesia...” Kewajiban negara terhadap warga negaranya juga termasuk didalamnya “...memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”.<sup>77</sup>

Tanggung jawab negara terhadap warga negaranya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Dasar sampai pada undang-undang organik lainnya. Tanggung jawab diasumsikan peran dan kewajiban negara bagi warga negaranya. Di Indonesia hal tersebut diatur mulai dari Undang-Undang Dasar. Terdapat beberapa pasal dalam UUD yang mengatur hal tersebut, diantaranya terdapat pada Pasal 27 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum...”.

Negara berkewajiban ketika warga negara mendapatkan hak yang dijamin oleh konstitusi. Jika dalam Pasal 28 UUD 1945 disebutkan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan, diri pribadi...serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan...” maka perlindungan dan pemberian rasa aman itu menjadi tanggung jawab negara atas setiap warga negaranya. Namun pada praktiknya tidak menutup kemungkinan negara tidak mampu melaksanakan tanggung jawabnya untuk memberikan perlindungan terhadap warganegara tersebut. Ironisnya bahkan terdapat negara yang justru melakukan penindasan terhadap warga negaranya. Kondisi yang demikian terpaksa mengharuskan para warga negaranya tersebut meninggalkan negaranya guna mencari keselamatan di negara lain.

---

<sup>77</sup> Wagimin, *Hukum Pengungsi Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hal. 62

Perlindungan dari negara terhadap warga negaranya yang berada di luar negeri untuk Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Pelaksanaan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya yang berada di luar yurisdiksi teritorialnya umumnya diatur dalam setiap hukum nasional suatu negara. Memang terdapat pembatasan atau bahkan larangan yang diatur dalam hukum internasional yang berlaku umum. Uraian tersebut telah menjadi prinsip-prinsip umum Hukum Internasional. Penghubung negara memungkinkan melindungi warga negaranya di negara lain karena adanya kaitan kebangsaan. Kebangsaan inilah yang menjadi konektor antara warga negara dengan negaranya. Pada sisi ini juga warga negara memiliki akses terhadap hukum internasional, mengingat hanya melalui negaranya lah warga negara suatu negara dapat mengklaim negara lain.<sup>78</sup>

#### **2.4.2 Tanggung Jawab Negara terhadap Orang Asing**

Secara garis besar berkaitan dengan tanggung jawab negara terhadap orang asing terbagi dalam dua periode. *Pertama*, periode hukum internasional tradisional. *Kedua*, periode hukum internasional modern. Pada era hukum internasional tradisional hanya mengakui kewajiban negara terhadap orang asing sebatas standar minimum peradaban dan keadilan. Dasar yang digunakan karena individu tidak mempunyai hak berdasarkan hukum internasional. Keadaan demikian berimplikasi pada terjadi pelanggaran atas hak-hak individu secara internasional, jika terjadi

---

<sup>78</sup> Syahmin, *Hukum Internasional Publik: Dalam Kerangka Studi Analitis 3*, Bina Cipta, Jakarta, 1996, hal. 367-368.

pelanggaran terhadap individu maka hanya melalui negaranya lah dapat dilakukan tindakan terhadap negara pelanggar tersebut. Implikasi lebih luasnya terhadap penerapan paham ini akan mengakibatkan bagi setiap orang tanpa kewarganegaraan serta warga negara dari negara yang melakukan pelanggaran. Hukum internasional modern bercirikan pada pengakuan dan pemberian pengakuan pada individu dengan tidak memperhatikan kewarganegaraannya. Setiap individu ditempatkan pada kedudukan serta memiliki hak-hak dasar yang harus dihormati dimanapun individu itu berada. Negara-negara dituntut untuk menghormati norma-norma dasar HAM, dan pada sisi lain, pelanggaran suatu negara terhadap norma-norma dasar tersebut dapat dijadikan sebagai dasar gugatan.<sup>79</sup>

Setiap individu memiliki hak asasi yang diakui secara internasional. Termasuk mereka yang merupakan anggota dari suatu bangsa minoritas yang tidak memiliki kedaulatan teritorial sekalipun. Maka untuk mencapai hal ini, dibentuklah sebuah prinsip federasi yaitu *principle consistent with both the diversity of communities and the need to relax the political energies and tensions bound up with national sovereignty*. Disebutkan lebih lanjut bahwa “*A federal arrangement would require the renunciation, not of one's own tradition and national past, but of the binding authority which tradition and past have always claimed*”. Masih mengikuti dari sumber yang sama prinsip federasi ini searus dengan pemikiran Jurgen Habermas bahwa *post-traditional national identity* yang artinya *a political identity capable of*

---

<sup>79</sup> Rudi M. Rizki, *Pokok-Pokok Hukum Hak Asasi Manusia Internasional*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Tahun 2005, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, hal. 5-6.

*renouncing any kind of chauvinism and reflexively acknowledging its own partiality in a world of many nations and communities.*<sup>80</sup>

Tanggung jawab negara yang bersifat eksternal diatur oleh standar-standar internasional. Ketentuan itu juga sangat bergantung pada hukum internasional sepanjang dan sejauhmana tindakan atau kelalaian suatu negara dianggap sah atau tidak sah. Negara memiliki kewenangan penuh untuk menolak masuknya orang asing ke wilayah mereka. Maka, negara yang warganya orang asing yang ditolak itu tidak memiliki hak menuntut terhadap negara yang telah menolak warganya tersebut. Hukum internasional mengakui yurisdiksi suatu negara yang melakukan tindakan tersebut. Terdapat dua hal: fundamental negara. *Pertama*, hak untuk menjalankan yurisdiksi di dalam wilayahnya sendiri yang sifatnya bebas dari pengawasan negara lain. *Kedua*, hak suatu negara melindungi warga negaranya di luar negeri.

Berkenaan dengan perlakuan terhadap orang asing, terdapat dua pendapat bagaimana negara memberlakukan orang asing. *Pertama*, Standar Minimal Internasional. Menurut pendapat pertama ini negara berkewajiban memberlakukan orang asing lebih istimewa dari warga negara sendiri dari segi hukum maupun penegakan hukumnya, yaitu perlindungan efektif menurut Hukum Internasional. *Kedua*, Standar Minimal Nasional. Menurut pendapat kedua ini, perlakuan terhadap orang asing tidak berbeda atau sama saja sebagaimana halnya memperlakukan warga

---

<sup>80</sup> Prinsip tersebut digagas oleh Arendt, <http://harison86.wordpress.com/>, diakses pada tanggal 25 Februari 2014.

negaranya. Ahli hukum Argetina, Carlos Calvo mengajukan doktrin yang mengajarkan prinsip non intervensi yang disertai penegasan bahwa orang asing hanya berhak diperlakukan seperti halnya warga negara dan karenanya menuntut ia harus menempuh cara-cara yang tersedia di dalam negara tersebut.<sup>81</sup>

Adapun untuk mengetahui siapa-siapa saja orang asing dalam suatu negara harus diketahui lebih dulu siapa-siapa yang termasuk warga negara. Mengingat orang asing selalu bertolak pada status kewarganegaraan seseorang pada suatu negara. Siapa-siapa warga negara dapat diketahui dari undang-undang Kewarganegaraan masing-masing Negara. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menjelaskan bahwa barang siapa bukan warga negara Republik Indonesia adalah orang asing. Adapun yang dimaksud dengan orang asing dibatasi pada warga negara asing, tidak termasuk di dalamnya orang tanpa kewarganegaraan dan orang yang berkewarganegaraan rangkap.

Pengaturan orang asing dalam hukum internasional didasarkan pada beberapa hal. *Pertama*, timbulnya keyakinan yang semakin kuat bahwa manusia tanpa memandang asal dan dimana pun mempunyai hak atas perlindungan hukum dan hak itu harus sama dengan yang dinikmati oleh warganegara. *Kedua*, adanya mobilitas hubungan yang semakin tinggi di antara warga negara yang satu dengan yang lainnya dalam berbagai bidang kebutuhan kehidupan manusia. Pengertian hak-hak orang asing dapat merujuk pada kasus Danzig Railway Officials pada tahun 1928 yang

---

<sup>81</sup> Starke, hal. 201, dalam Wagimin, *Hukum Pengungsi Internasional*, *Op.Cit*, hal. 65.

intinya menyebutkan bahwa apabila suatu perjanjian internasional telah memberikan hak-hak tertentu kepada orang perorangan, hak-hak itu harus diakui dan mempunyai daya laku dalam hukum internasional.<sup>82</sup>

Setiap negara penting untuk memelihara dan mengatur hubungan-hubungan luar negerinya. Dapat dimengerti pula mengapa negara-negara harus berusaha agar warga negaranya di luar negeri diperlakukan dengan wajar serta dapat hidup aman. Kebutuhan antar negara bersifat timbal balik sifatnya. Kepentingan untuk memelihara dan mengatur hubungan-hubungan yang bermanfaat merupakan kebutuhan dan kepentingan bersama. Hukum tentang orang asing terbentuk melalui beberapa cara. Pengaturannya dapat melalui pengaturan hukum nasional yang mengatur status hukum orang asing. Namun dapat pula berasal dari aturan-aturan hukum internasional yang mengikat negara untuk memberikan suatu perlakuan tertentu terhadap orang-orang asing.

Hak-dan kewajiban orang asing tercantum dalam Pasal 22 *Draft Articles on State Responsibility*. Intinya mengatur mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan negara setempat. Pasal tersebut menjelaskan tentang hak orang asing untuk mendapatkan perlindungan dari suatu negara. Orang asing berhak untuk mendapatkan perlindungan negara setempat. Disamping itu diatur pula hak dan kewajiban secara timbal balik di antara negara/ warga negara setempat dengan orang asing. Adapun hak dan kewajiban orang asing tercantum dalam Pasal 7 *Draft Articles* yang

---

<sup>82</sup> Syahmin A.K, *Op.Cit*, hal. 369-370.

disampaikan oleh *Special Rapporteur* pada sidang kelima ILC tahun 1999. Pada draft pasal tersebut dinyatakan bahwa apabila tindakan salah secara internasional berhubungan dengan perlakuan yang diterima oleh suatu negara terhadap orang asing, atau negara pelaku tindakan tersebut, maka perlu tindakan untuk mengembalikan seperti ke keadaan semula (seperti sebelum pelanggaran itu dilakukan). Negara korban atas nama warga negaranya yang dirugikan dapat meminta kompensasi financial sesuai dengan situasi sebelum terjadinya pelanggaran tersebut.

Di dalam hukum internasional diatur perlakuan dan perlindungan terhadap orang asing. Hal tersebut untuk mengimbangi perlakuan suatu negara terhadap orang asing di negaranya. Seseorang disebut orang asing apabila ia bukan penduduk atau warga negara dari suatu negara. Orang asing sebagaimana telah dijelaskan di muka merupakan seseorang yang belum dinaturalisasi dan tinggal di dalam suatu negara. Yang bersangkutan bukan penduduk atau warga negaranya. Kriteria orang asing seperti tersebut di atas, maka tidak semua orang asing yang datang ke suatu negara itu adalah orang asing dalam pengertian orang asing menurut hukum. Seorang wisatawan atau pengusaha asing juga merupakan orang asing, akan tetapi ia bukanlah seorang orang asing sebagaimana maksud dari pengertian di atas.

Setiap orang asing secara asasi memiliki perlindungan. Prinsip perlindungan itu sendiri erat kaitannya dengan aspek keimigrasian pada segi diizinkan seseorang masuk ke wilayah suatu negara, sekalipun tidak menggunakan dokumen resmi seperti paspor dan visa. Kondisi demikian bias terjadi mengingat dalam kondisi

yang tidak dimungkinkan (bukan dalam keadaan normal). Hukum internasional secara prinsipil mengatur tentang perlakuan terhadap orang asing. setidaknya terdapat beberapa alasan.<sup>83</sup> *Pertama*, adanya keyakinan bahwa manusia tanpa memandang asalnya serta dimanapun keberadaannya mempunyai hak atas perlindungan hukum. *Kedua*, adanya mobilitas perhubungan penduduk yang semakin tinggi di antara warga negara yang satu dengan yang lainnya dalam berbagai bidang kebutuhan dan kehidupan manusia merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dihindari. *Ketiga*, perlunya memelihara berbagai hubungan baik antar negara sangat penting bagi setiap negara agar warga negaranya yang berada di luar negeri diperlakukan secara wajar. Artinya warga negaranya dapat hidup aman dan tentram di luar negaranya.

Adapun perlakuan terhadap orang asing meliputi perlindungan atas hak-hak kemanusiaan bagi setiap individu. Hukum internasional juga telah mengatur kewajiban-kewajiban kepada Negara dalam hubungannya dengan perlakuan terhadap penduduk, baik warga Negara maupun orang asing. Perjanjian internasional yang telah memberikan hak-hak tertentu kepada orang perorang maka hak-hak itu harus diakui dan memiliki daya laku pada hukum internasional juga.

## **2.5 Kantor Imigrasi**

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, kantor imigrasi adalah “unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian di daerah kabupaten, kota, atau kecamatan”.

---

<sup>83</sup> Wagiman, *Op.Cit*, hal. 67.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.03 PR 07.04 Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut :

- (1) Kantor Imigrasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM di Bidang Keimigrasian wilayah yang bersangkutan;
- (2) Untuk menyelenggarakan tugas tersebut Kantor Imigrasi mempunyai fungsi:
  - (a) Melaksanakan tugas Keimigrasian dibidang Informasi dan Sarana Komunikasi Keimigrasian;
  - (b) Melaksanakan tugas Keimigrasian dibidang Lalu Lintas Keimigrasian;
  - (c) Melaksanakan tugas Keimigrasian dibidang Status Keimigrasian;
  - (d) Melaksanakan tugas Keimigrasian dibidang Pengawasan dan Penindakan.

## 2.6 Ruang Lingkup Keimigrasian.

Paradigma lama hanya melihat esensi keimigrasian sebatas hal-ikhwal orang asing, sehingga muncul pendapat seolah-olah masalah keimigrasian sebatas masalah yang berporos pada atau paling tidak bertalian dengan negara asing. Sebaliknya, paradigma baru melihat bahwa keimigrasian itu bersifat multidimensional, baik itu dalam tatanan nasional maupun internasional. Adapun hal ini lebih disebabkan karena dunia telah menjadi semakin kecil dan bahwa subjek masalah keimigrasian adalah yang bersifat dinamis. Hal itu dapat dijelaskan dalam uraian sebagai berikut:<sup>84</sup>

### a. Bidang Politik

Ada berbagai pendapat yang menyatakan dimana sebenarnya fungsi keimigrasian itu berada. Di suatu sisi, sebagian bagian dari sistem hukum administrasi negara, hukum keimigrasian sering disertai dengan sanksi pidana yang kadang kala

---

<sup>84</sup> Zulfajrin, *Tinjauan Terhadap Tindak Pidana Keimigrasian (Studi Kasus di Kantor Kelas I Makassar)*, halaman 18-19, <http://repository.unhas.ac.id/>, diakses pada tanggal 20 Maret 2014.

terasa janggal. Di sisi lain, hukum keimigrasian juga mengatur kewarganegaraan seseorang. Di samping itu hukum keimigrasian mempunyai kaitan yang sangat erat hubungan internasional. Berbagai pendapat tersebut ada benarnya karena segalanya bergantung pada cara memandang fungsi keimigrasian itu. Di bidang politik sering fungsi keimigrasian ditempatkan pada hubungan-hubungan internasional, disisi lain hak seseorang untuk melintas batas negara dan bertempat tinggal di suatu negara dilihat sebagai hak asasi manusia.

b. Bidang Ekonomi

Di bidang ekonomi tampak jelas sekali keterkaitan fungsi imigrasi dalam rangka melaksanakan politik perekonomian suatu negara. Hal itu terkait dalam kerangka pertumbuhan dan perkembangan perekonomian global yang ditandai dengan peningkatan arus investasi sehingga menciptakan lapangan kerja, mengalirkan teknologi baru, dan akan meningkatkan arus manusia ke kawasan tersebut, atau dengan kata lain , kemana investasi ditanam kesana pula arus manusia mengikutinya. Di dalam kaitan ini sangatlah jelas bahwa jasa keimigrasian di suatu negara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kepentingan ekonominya. Sektor membutuhkan jasa infrastruktur lain, seperti jasa fasilitas transportasi, jasa fasilitas komunikasi, jasa pengelolaan sumber daya alam dan manusia serta jasa fasilitas perbankan. Maka, sudah dapat dipastikan bahwa kini jasa fasilitas keimigrasian merupakan bagian dari infrastruktur perekonomian. Pemberian fasilitas jasa keimigrasian, seperti pemberian izin masuk, izin masuk kembali (*re-entry permit*)

izin masuk beberapa kali perjalanan (*multiplere-entry permit*). Serta bermacam-macam izin tinggal (izin singgah, izin kunjungan, izin tinggal terbatas, izin tinggal tetap) merupakan bagian dari infrastruktur perekonomian. Begitu pula dengan aspek pengawasan orang asing, termasuk pembatasan yang diberlakukan terhadap seseorang asing untuk memperoleh izin masuk atau tinggal di suatu negara baik sebagai pencari kerja maupun investor, yang dimaksudkan untuk melindungi warga negaranya dari sisi perekonomian dalam menghadapi persaingan hidup. Sebagai infrastruktur perekonomian, pembentukan pola-pola keimigrasian dengan alasan perekonomian dalam memberi izin masuk dan bertempat tinggal bagi warga negara asing ke negaranya, tentu saja memiliki persyaratan yang ketat dan menguntungkan negara tersebut. Begitu pula negara yang termasuk dalam kategori *migrant country*.<sup>85</sup>

c. Bidang Sosial Budaya

Pergerakan dan perpindahan manusia sebagai individu atau kelompok akan mempunyai dampak, baik yang bersifat positif maupun negatif pada individu atau kelompok penerima. Pengaruh sosial dan budaya terjadi karena ada interaksi diantara mereka, baik di lingkungan pendatang maupun penerima. Negara berkepentingan, melalui fungsi keimigrasian, untuk tetap menjaga kondisi sosial dan budaya yang ada di dalam masyarakat agar pengaruh dari luar tidak merusak struktur sosial budaya masyarakatnya. Fungsi keimigrasian, melalui kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah, harus mampu menyaring serta mengatur hal-hal dimaksud di atas. Sebagai contoh, terjadinya peningkatan jumlah pengungsi Afghanistan yang masuk

---

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm 20

ke Indonesia mempengaruhi kondisi sosial dan budaya Indonesia yang tinggal di sekitar tempat penampungan orang Afghanistan tersebut. Berbagai hal dapat terjadi, misalnya konflik sosial, perkawinan antara pengungsi dan penduduk lokal yang berdampak pada status kewarganegaraan anak mereka.<sup>86</sup>

d. Bidang Keamanan

Permasalahan yang timbul dan berkaitan dengan aspek politis, ekonomis, sosial, dan budaya pada masyarakat akan sangat berpengaruh pada stabilitas keamanan negara tersebut. Fungsi keimigrasian yang mengatur serta mengawasi keberadaan orang di negara tersebut akan memiliki peran yang signifikan. Secara universal Imigrasi dijadikan sebagai penjuru (vocal point). Kebijakan yang salah atau tidak tepat di dalam menangani masalah ini akan mempunyai dampak yang sangat besar pada bidang lain. Sebagai contoh kebijakan keimigrasian untuk mengatasi kejahatan terorganisasi lintas negara.

e. Bidang Kependudukan

Demikian pula kependudukan yang merupakan salah satu gatra di dalam konsep ketahanan nasional. Kependudukan merupakan aset bangsa. Struktur dan komposisi penduduk negara memiliki hubungan yang sangat erat dengan kondisi politis, ekonomis, sosial, budaya, serta keamanan nasional. Isu SARA sering menjadi pemicu stabilitas keamanan yang akan berkaitan erat atau berdampak pada situasi perekonomian baik wilayah maupun nasional. Bahkan, lebih luas daripada itu, isu

---

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm 21

SARA dapat berpengaruh pada situasi perekonomian dan keamanan secara regional ataupun internasional.<sup>87</sup>

## 2.7 Perkembangan Politik Hukum Keimigrasian.

Istilah *imigrasi* berasal dari bahasa Latin *migratio* yang mempunyai arti perpindahan penduduk dari suatu negara untuk masuk ke dalam negara lain. Penjelasan mengenai pengertian imigrasi dilihat dari pihak negara di mana orang yang pindah akan bertempat tinggal maksudnya dilihat dan sisi negara yang didatangi. Dari definisi dipahami bahwa perpindahan mempunyai maksud yang pasti yakni untuk tinggal menetap dan mencari nafkah di tempat baru. Orang asing yang bertamasya atau mengunjungi suatu konferensi internasional atau merupakan rombongan misi kesenian atau olahraga juga atau menjadi diplomat tidak dapat disebut sebagai imigran.<sup>88</sup>

Konferensi Internasional tentang Emigrasi dan Imigrasi Tahun 1924 di Roma, memberikan definisi imigrasi sebagai suatu “*Human mobility to enter a country with its purpose to make a living or for residence.*” Dari definisi itu dipahami bahwa imigrasi memiliki arti gerak pindah orang memasuki suatu negeri dengan niat untuk mencari nafkah dan menetap di sana. Motif orang bermigrasi dari suatu negara, antara lain terdesaknya suatu bangsa oleh penyrbuan atau pendudukan bangsa lain atau orang yang melaksanakan tugas suci untuk mengembangkan agama. Sebab lainnya yang cukup signifikan adalah kemiskinan dan keyakinan untuk mengadu

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm 22.

<sup>88</sup> Iman Santoso, *Op.Cit*, hlm 61.

untung di negara baru. Di samping itu terdapat motif ekonomi yang telah membuka selera kapitalis untuk menjajah, sedangkan ilmu pengetahuan telah menarik cerdik pandai untuk menyelidiki berbagai daerah baru. Pengertian dalam definisi tersebut saat ini pada kenyataannya telah berkembang, terutama dengan adanya kemajuan teknologi transportasi yang telah “memperpendek jarak”. Seseorang tidak perlu lagi untuk bertempat tinggal menetap di satu negara guna mencari nafkah.

Pembahasan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman bahwa paradigma atau cara pandang terhadap masalah migrasi bukan sebatas pada perpindahan penduduk antar negara yang hanya dilihat dari unsur pergerakan tetapi juga meliputi segala aspek yang menyertainya baik secara regional maupun global. Pemahaman yang holistik mengenai paradigma migrasi dan perubahannya menyebabkan penataan hukum keimigrasian secara terarah yang merupakan penjabaran politik hukum keimigrasian nasional menjadi lebih tepat.

Sebelum dijelaskan tentang apa arti politik hukum, terlebih dahulu akan dikemukakan secara lebih spesifik mengenai istilah “filsafat hukum”, yaitu perenungan dan perumusan nilai-nilai ideal yang berlaku secara universal termasuk, didalamnya penyerasian nilai-nilai. Sedangkan “Politik Hukum” mencakup kegiatan memilih nilai-nilai ideal (yang berlaku secara universal) dan menerapkan hasil pilihan nilai-nilai, yang akan diberlakukan sebagai nilai-nilai yang dianut. “Politik Hukum” berbicara tentang hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) dan berusaha

menjadikan sebagai hukum positif (*ius constitutum*).<sup>89</sup> Selain itu dapat dikatakan bahwa “Politik Hukum” adalah merupakan suatu tindakan pemilihan terhadap hukum yang baik dan benar bagi suatu masyarakat atau bangsa tertentu. Karena tidak semua hukum yang dianggap baik dan benar disatu masyarakat kemudian dapat diterapkan pula pada masyarakat atau bangsa lainnya. Pilihan akan hukum yang cocok dengan situasi kondisi suatu masyarakat merupakan hasil perenungan filsafat hukum yang berlaku secara umum yang berbeda tergantung pilihan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat. Bahkan politik hukum suatu negara bisa saja berubah bergantung pada Ancaman Tantangan Hambatan Gangguan (ATHG) yang dihadapi dan sasaran yang ingin dicapai.

Politik hukum, menurut Logemann mengandung 2 (dua) arti, yaitu: politik sebagai teknik (pengetahuan politik), dan politik sebagai etika, menyangkut nilai-nilai, pilihan nilai yang akan digunakan dalam mencapai tujuan kemasyarakatan. Agar hukum itu dapat efektif maka pembentukan hukum haruslah didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat itu sendiri. Nilai-nilai atau pilihan nilai-nilai yang kemudian diserap ke dalam hukum oleh Logemann di sebut politik Hukum.<sup>90</sup>

Menurut Prof. Moh. Mahfud M.D. mengatakan bahwa politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan

---

<sup>89</sup> Dardji Darmodihardjo & Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 1996), hlm.20.

<sup>90</sup> H. Azhary, Diktat Kuliah Politik Hukum, pada Program Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana, Oktober 2000

atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan yang bersifat *das sein*, yang bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>91</sup>

Prof. Muladi menyatakan bahwa politik hukum dalam arti kebijakan negara di bidang hukum harus dipahami sebagai bagian kebijakan sosial yaitu usaha setiap masyarakat/pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan warganya di segala aspek kehidupan. Hal ini mengandung dua dimensi yang terkait satu sama lain yaitu kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*).<sup>92</sup>

Dalam suatu negara yang sedang membangun, peranan hukum amatlah sentral. Peranan hukum adalah untuk menjamin perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan-perubahan yang teratur melalui prosedur hukum kan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dan dengan menggunakan kekerasan semata-mata. Hal itu memperlihatkan bahwa peranan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat.

---

<sup>91</sup> Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3S, 1998), hlm.1.

<sup>92</sup> Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Habibie Center, 2002), hlm. 269 s/d 272.

Dari penjelasan di atas terlihat bagaimana peran penting atas penentuan politik hukum dalam pembentukan hukum. Namun sejalan dengan hakekat hukum itu sendiri yang selalu bergerak mengikuti perkembangan masyarakat maka disadari proses penentuan politik hukum keimigrasian yang paling sesuai atau ideal merupakan proses yang terus berlanjut. Pencarian bentuk politik hukum keimigrasian nasional merupakan satu wacana yang tidak pernah selesai.

Pada awal kemerdekaan pemerintah RI belum memiliki politik hukum keimigrasian yang berorientasi kepada kepentingan bangsa Indonesia. Secara de facto, tugas-tugas keimigrasian masih dilaksanakan oleh Immigratie Dienst dengan menggunakan peraturan keimigrasian bentukan pemerintah Hindia Belanda yang terus diberlakukan berdasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan:

“Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”

Namun demikian peraturan pemerintahan Hindia Belanda yang masih berlaku tersebut tidak boleh bertentangan dengan cita-cita proklamasi kemerdekaan Indonesia. Apabila terdapat hal-hal yang bertentangan maka diperlukan proses harmonisasi hukum berdasarkan politik hukum nasional Indonesia. Oleh karena itu sejak tahun 1946 sampai dengan 1950 peraturan keimigrasian yang digunakan adalah *Toelatingordonatie* dan *Toelatings Besluit*, bahkan posisi penting yang bersifat teknis

keimigrasian masih dijabat orang Belanda. Hal itu menunjukkan bahwa politik hukum keimigrasian masih dipengaruhi politik hukum keimigrasian Belanda.

Pada masa awal kemerdekaan, pemerintah RI belum memiliki administrasi pemerintahan di bidang keimigrasian. Sistem administrasi keimigrasian disesuaikan dengan kondisi dan situasi yang ada sebagai contoh, Surat Keterangan Laksana Paspor dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri atau Surat Jalan yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden yang juga berfungsi sebagai surat perjalanan laksana paspor.<sup>93</sup> Surat perjalananan tersebut dianggap sah oleh pemerintah Negara lain seperti India, Burma, Mesir dan PBB. Pemerintah Indonesia saat itu telah menjalankan fungsi keimigrasian.

Berdasarkan rujukan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, pemerintah RI melanjutkan politik hukum Hindia Belanda khususnya di bidang keimigrasian. Diketahui bahwa masih banyak hukum positif berasal dari warisan hukum pemerintahan Hindia Belanda yang tetap di berlakukan dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia pasca kemerdekaan. sebagai contoh KUHP yang merupakan terjemahan langsung dari *Wetboek van Straafrecht* (WvS) yang dibuat oleh Belanda sekitar tahun 1800-an. Berdasarkan asas *konkordansi* dinyatakan berlaku di wilayah Hindia Belanda dan pada masa kemerdekaan berdasarkan UU No. 1/1946 dinyatakan berlaku sebagai KUHP.

---

<sup>93</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi*, (Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta:2005), hlm. 45.

Dalam kaitan perubahan politik hukum Hindia Belanda menjadi politik hukum nasional, pembangunan hukum diawali dengan penggantian “jiwa/paradigm” hukum itu sendiri. Pembangunan hukum harus dilakukan dari dasar sehingga secara kualitatif jiwanya berbeda dengan yang sebelumnya. Apabila hanya menerjemahkan saja produk hukum peninggalan Hindia Belanda maka “jiwa/paradigm” hukum nasional akan menjadi liberal kapitalis sesuai dengan asal hukumnya. Perombakan mutlak diperlukan, sehingga pembangunan hukum dimulai dari “pondasinya” dan “Jiwa/paradigm” bangsa Indonesia. Hal ini menyangkut membangun ketaatan dari masyarakat terhadap hukum (*respect for the law*).

Dari penjelasan di atas terlihat bagaimana peran penting atas penentuan politik hukum dalam pembentukan hukum. Namun sejalan dengan hakikat hukum itu sendiri yang selalu bergerak mengikuti perkembangan masyarakat maka disadari proses penentuan politik hukum keimigrasian yang paling sesuai merupakan proses yang terus berlanjut. Pencarian bentuk politik hukum keimigrasian nasional merupakan satu wacana yang tidak pernah selesai.<sup>94</sup>

Wacana tersebut berkisar pada beberapa persoalan seperti benarkah politik hukum keimigrasian nasional mengacu pada sistem tertentu; apakah pilihan nilai-nilai dalam politik hukum keimigrasian dilakukan secara sadar dan apakah politik hukum keimigrasian Indonesia hendak dibangun tanpa meninggalkan struktur sosialnya dalam situasi dunia yang semakin global. Penjelasan selanjutnya dimaksudkan untuk

---

<sup>94</sup> Muladi, *Op. Cit*, hlm 272

memberikan gambaran bagaimana dinamika perkembangan politik hukum keimigrasian di Indonesia.<sup>95</sup>

Perkembangan politik hukum keimigrasian terbagi dalam tiga periode yaitu pada masa Hindia Belanda (1913-1949); pada masa kemerdekaan (1950-1992); pada masa pemberlakuan UU No. 9/1992 tentang Keimigrasian (1992-sekarang).

### **2.7.1 Politik Hukum Keimigrasian Pada Masa Hindia Belanda (1913-1949)**

Politik keimigrasian zaman Hindia Belanda meliputi tiga bidang, yaitu: bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing; bidang kependudukan orang asing; dan bidang kewarga negaraan.

#### **a. Bidang Perizinan Masuk dan Tinggal Orang Asing**

Produk perundang-undangan di bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing di Indonesia yang terpenting adalah:<sup>96</sup>

1. *Wet op de Staatsinrichting van Indonesie* (S.1855-2), khususnya Pasal 160 (1), Pasal 35, Pasal 36.
2. *Algemeine Bepalingen van Wetgeving* (S.1847-23), khususnya Pasal 5.
3. *Bepalingen omtrent de Toelating en vestiging in Indonesie van Nederlanders en Vreemdelingen* (S.1916-47) sebagaimana diubah dan ditambah, terakhir dengan (S.1949-330)
4. *Toelatings Otdonantie* (S.1949-331).

---

<sup>95</sup> Iman Santosa, *Op.Cit*, hlm 66.

<sup>96</sup> BPHN, *Sejarah Departemen Kehakiman RI*, (Jakarta: 1985), hlm. 409.

5. *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie* (S.1915-732) khususnya Pasal 241, 270, dan 527.

Beberapa produk perundang-undangan bidang perizinan masuk, dan izin tinggal orang asing bersifat pintu terbuka dapat dilihat dalam:

1. *Bepalingen omtrent de Toelating en Vestiging in Indonesie van Nederlanders en Vreemdelingen* (Toelatings Besluit) atau dikenal sebagai Penetapan Izin Masuk dalam *Toelatings Besluit* dengan pemberian *Toelatingskaart* (Kartu Izin Masuk). Politik pintu terbuka terlihat dalam Pasal 9 Toelatings Besluit. (Gew.S. 27-255; 383; 49-330). Dari perumusan Pasal 9 Toelating Besluit dapat dilihat bahwa seorang asing yang kedapatan berada di Hindia Belanda tanpa memilik Kartu Izin Masuk yang sah, masih diberikan kemungkinan memperoleh pengesahan. Hal ini sama saja dengan melegalkan orang asing yang masuk ke Hindia Belanda tanpa melalui prosedur keimigrasian.
2. *Wet boek van Strafrecht voor Indonesie* (WvS) khusus Pasal 241, Pasal 270, Pasal 527.<sup>97</sup>

Bila dilihat Pasal 527 WvS secara teliti, ternyata orang asing yang menyelundup kemudian dikeluarkan untuk kedua kalinya dan menyelundup kembali hanya di denda f. 25,-. Apabila orang tersebut melakukan pelanggaran lagi, artinya secara berulang untuk ketiga kalinya menyelundup baru dapat diancam pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan. Penekanan kata “dapa” didenda pada praktiknya

---

<sup>97</sup> J.C.T. Simorangkir (penyunting), *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*, hlm. 418.

sering terjadi orang itu hanya dikenakan denda f.25,- dan diberikan kartu izin masuk dengan membayar f.300,- Perumusan Pasal 527 WvS menunjukkan bahwa imigran ilegal yang sudah dideportasi dan kembali lagi tanpa izin sah bukan merupakan kejahatan (*misdriff*), melainkan pelanggaran (*overtreding*).<sup>98</sup> Setiap imigran ilegal yang tertangkap statusnya akan menjadi legal hanya dengan pembayaran denda.

Pasal 241 WvS menyatakan bahwa tindakan orang asing yang dengan maksud untuk memperdaya seorang pejabat agar dapat diizinkan masuk, mengadakan perjalanan, atau menetap di Hindia Belanda dengan memakai surat perjalanan atau pengganti surat perjalanan, kartu keselamatan, surat perintah jalan, atau surat yang diberikan sesuai dengan peraturan tentang perizinan masuk dan tinggal orang asing di Hindia Belanda yang dibuat bagi dirinya sendiri hanya dikualifikasi sebagai *kejahatan ringan*. Dari perumusan Pasal 270 WvS tindakan pemalsuan surat perizinan masuk dan tinggal orang asing, baik pembuat atau pengguna dokumen palsu hanya dikualifikasikan sebagai kejahatan yang ancaman pidananya tidak terlalu berat yaitu selama-lamanya 2 (dua) tahun 8 (delapan) bulan. Dalam praktiknya, Pasal 241 WvS hampir sama sekali tidak dijalankan akibat kelonggaran Pasal 527 WvS. Logikanya kalau orang begitu mudah menyelundup masuk ke Hindia Belanda sudah tentu tidak akan melakukan pemalsuan seperti yang dimaksud dalam Pasal 241 WvS yang ada ancaman pidana penjara.

Pasal-pasal tersebut di atas yang mengatur tentang orang-orang yang menyelundup ke Hindia Belanda secara ilegal (*illegale immigranten*), menunjukkan

---

<sup>98</sup> Pasal 14 *Toelating Besluit*.

bahwa politik keimigrasian pada masa Hindia Belanda bersifat terbuka. Hal itu terlihat dari ancaman pidananya tidak begitu berat bahkan ringan sekali.

#### **b. Bidang Kependudukan Orang Asing**

Yang dimaksud dengan “penduduk” adalah orang asing yang tinggal menetap di Hindia Belanda. Produk perundang-undangan di bidang kependudukan orang asing di Hindia Belanda yang terpenting adalah *Wet op de staatsinrichting van Indonesie*, Pasal 160 ayat (2) s/d ayat (6).

- 1) Orang asing menjadi penduduk Hindia Belanda jika tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tinggal menetap di Hindia Belanda (ayat 1).
- 2) Orang asing penduduk Hindia Belanda hanya dapat diusir berdasarkan ketentuan Pasal 35 *Wet op de Staatsinrichting van Indonesie* (ayat 2).
- 3) Hak kependudukan orang asing hilang bila ia meninggalkan Hindia Belanda dan tidak kembali ke Hindia Belanda dalam waktu 18 bulan dianggap berhenti bertempat tinggal di Hindia Belanda (ayat 3).

Dari ketentuan ini dapat terlihat bahwa pengaturan bidang kependudukan orang asing zaman Hindia Belanda dijalankan dengan pintu terbuka karena begitu longgar peraturan untuk orang asing tinggal menetap dan kemudian menjadi penduduk di Hindia Belanda.

#### **c. Bidang Kewarganegaraan**

Produk perundang-undangan Kerajaan Belanda di bidang kewarganegaraan adalah:<sup>99</sup>

- 1) *Wet op het Nederlandschap en Ingezetenschap (Ned 1892-298)*, yang berlaku di Negeri Belanda.

---

<sup>99</sup> BPHN, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, (Jakarta: 1985), hlm.421.

- 2) *Wet van de 10 Februari 1910, houdende regeling van het Nederlands onderdaanschap van niet-Nederlanders, yang berlaku untuk di Hindia Belanda.*

Ketentuan ini menyatakan bahwa perolehan *Nederlands Onderdaanschap* didasarkan pada asas *Ius Soli* (berdasarkan tempat lahir) dan perkawinan (bagi perempuan yang kawin dengan seorang *Nederlands Onderdannelschap*). Ketentuan ini berkaitan erat dengan politik keimigrasian karena dengan memperoleh *Nederlands Onderdaanschap*, orang tersebut bukan lagi termasuk golongan orang asing. Prinsip yang mendasari kedua perundang-undangan tersebut pada dasarnya adalah sama yaitu dikenalnya proses naturalisasi (perwarganegaraan) dalam politik kewarganegaraan Kerajaan Belanda, namun tidak untuk kawula Hindia Belanda, untuk menjadi *Nederlander*. Dengan demikian tertutup kemungkinan bumiputera memperoleh hak yang sama dengan warga negara Kerajaan Belanda.

Pada masa Hindia Belanda, penyelesaian pendaratan kedatangan orang asing, pertama kali ditangani oleh syahbandar (*havenmaster*). Proses berikutnya baru diselesaikan oleh *Immigratie Commissie* yang dipimpin oleh *Secretaris der immigratie-commissie*.<sup>100</sup> Berdasarkan Stbd 1913 No. 105 dan Stbd 1916 Nomor 142 diangkat Sekretaris Komisi Imigrasi (*Secretaris der immigratie-commissie*) di berbagai kota pemerintahan seperti Batavia, Semarang, Surabaya dan Pontianak. Keanggotaan tiap-tiap komisi imigrasi terdiri dari kepolisian, karantina dan pimpinan

---

<sup>100</sup> Persatuan Pensiunan Imigrasi (PERPIM), *Buku Kenangan 40 Tahun Imigrasi (1950-1990)*, (Jakarta: 1990), hlm.13.

kelompok masyarakat asing setempat.<sup>101</sup> Ruang lingkup kerja keimigrasian pada masa ini masih sangat sempit, sebatas pada tugas pendaratan, pemberangkatan dan pelaksanaan pengenyahan (pengusiran/deportasi), sehingga Kantor Imigrasi selaku Kantor Pendaratan selalu ditempatkan di pelabuhan-pelabuhan. Pekerjaan yang bersifat *immigratoir technisch* yang sesungguhnya pada waktu itu dilakukan oleh *Hoofd van Plaatselijk Bestuur* (HPB) dan pekerjaan itu berupa pemberian KIM (Kartu Izin Masuk), perpanjangan KIM, pemberian SKK (Surat Keterangan Kependudukan) A/B, pemberian izin berangkat.<sup>102</sup>

Setelah Perang Dunia kedua berakhir, *Immigratie Dienst* dibuka kembali tahun 1946 dengan struktur organisasi di bawah *Directeur van Justitie* yang mana perkataan ini harus dibaca Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Stbd 1095 Nomor 302).<sup>103</sup> *Immigratie Dienst* di pimpin oleh *Hoofd Immigratie Dienst* (Kepala Jawatan Imigrasi) yang dibantu 3 (tiga) *Inspectuur van de Buitendienst* (Inspektur Dinas Urusan Luar) yang berkedudukan di Singapura, Batavia dan Jakarta dan beberapa *Afdelingshoofden* (Kepala Bagian) yang mengepalai *Afdeling* (Bagian) seperti *Afdeling Visa*, *Afdeling Vertrek & Tergkeer*, *Afdeling Ontscheping & Toelatings*. Pada akhir masa penjajahan Hindia Belanda terdapat 14 (empat belas) kantor imigrasi yang berada di Medan, Tenjung Pinang, Tanjung Balai Karimun, Bagan Siapi-Api,

---

<sup>101</sup> Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta: 1985, hlm. 435.

<sup>102</sup> R. Soedarsono, *Peranan Imigrasi serta Kemampuan Djawatan Imigrasi Dewasa Ini*, Warta Imigrasi Tahun IX No. 1, Januari, Jakarta: 1958, hlm. 33.

<sup>103</sup> Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta: 1985, hlm. 435.

Jambi, Pontianak, Singkawang, Pangkal Pinang, Palembang, Batavia, Semarang, Surabaya, Makassar, dan Kupang.<sup>104</sup>

Pada masa pendudukan Jepang tidak banyak perubahan peraturan di bidang keimigrasian yang dilakukan pemerintahan militer Jepang. Kegiatan yang menyangkut bidang keimigrasian seperti pengawasan terhadap orang asing dilakukan dengan mengeluarkan dokumen keimigrasian berupa Surat Pernyataan Berdiam Orang asing berupa catatan identitas pemegangnya.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, politik hukum keimigrasian bersifat pintu terbuka (*open deur politiek/open door policy*), walaupun tidak tersurat dalam peraturan keimigrasian Hindia Belanda. Namun dari perumusan pasal-pasal di berbagai peraturan seperti Pasal 9 *Toelatings Besluit* (orang asing ilegal, masih diberikan kemungkinan diberikan Kartu Izin Masuk melalui pengesahan); Pasal 52T WvS (orang asing yang kedua kali menyelundup masuk hanya dikenakan denda dan yang ketiga kali menyelundup hanya diancam pidana dua bulan kurungan); Pasal 241 WvS (penggunaan dokumen keimigrasian palsu dikualifikasi kejahatan ringan).

Kebijakan politik hukum ini bertujuan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi orang asing untuk masuk dan tinggal di Hindia Belanda. Semakin bervariasi golongan/keturunan bangsa asing tinggal dan bekerja di Hindia Belanda diharapkan sektor perekonomian dan politik tetap dikuasai asing, sehingga golongan bumiputera

---

<sup>104</sup> Persatuan Pensiunan Imigrasi (PERPIM), *Buku Kenangan 40 Tahun Imigrasi (1950-1990)*, Jakarta: 1990, hlm.14-16.

diharapkan akan tetap di bawah jajahan bangsa Belanda. Kebijakan pintu terbuka mempunyai maksud:<sup>105</sup>

- a. Untuk menarik modal asing dan pengaruh asing dengan, harapan agar bangsa Indonesia sama sekali tidak dapat bergerak karena segala sesuatu diliputi dan ditekan oleh pengaruh tadi. Dengan demikian bangsa Indonesia sudah tentu tetap tinggal terjajah.
- b. Pengharapan menunjukkan pula, bahwa bila terhadap Indonesia ada serangan dari luar, bukan pemerintah Hindia Belanda saja yang mempertahankan Indonesia, tetapi negara lain yang menaruh kapitalnya di sini, sudah tentu karena kepentingannya tidak tinggal diam.
- c. Sebaliknya kapital asing membutuhkan tenaga; lebih murah tenaga lebih banyak keuntungan kapital asing. Kedatangan tenaga asing dimaksudkan agar dijadikan saingan supaya upah buruh dapat ditekan lagi.

Terlihat jelas politik keimigrasian Hindia Belanda berpihak pada kepentingan pemerintah jajahan. Secara tersurat memang tidak ada ditetapkan politik keimigrasian bersifat terbuka, tetapi dari berbagai peraturan di bidang kependudukan, kewarganegaraan, pemberian izin masuk dan izin tinggal dapat disimpulkan politik keimigrasian Hindia Belanda bersifat pintu terbuka.

---

<sup>105</sup> Penjelasan umum UU Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi

### 2.7.2 Politik Hukum Keimigrasian Pada Masa 1950-1992

Pada tanggal 26 Januari 1950 dengan resmi *Immigratie Dienst* diserahkan kepada pemerintah Indonesia dan dibentuk Djawatan Imigrasi yang mempunyai tugas dan kewajiban pokok yaitu mengawasi orang asing yang masuk (tentu saja secara inklusif juga yang ke luar). Dalam menjalankan tugas dan kewajiban, Djawatan Imigrasi mempunyai garis politik yang berpedoman pada politik negara dalam bidang imigrasi yaitu politik keimigrasian yang bersifat selektif. Dengan demikian saat itu tidak hanya merupakan hari pergantian pimpinan Djawatan Imigrasi dari tangan pemerintah Belanda ke tangan pemerintah Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah bahwa hari tersebut merupakan titik mula dari era baru dalam politik keimigrasian Indonesia. Perubahan yang dimaksud ialah perubahan politik keimigrasian yang menopang politik pemerintah Hindia Belanda menjadi politik keimigrasian yang didasarkan pada kepentingan nasional.

Pada masa ini berdasarkan PP No. 60/1948, Djawatan Imigrasi secara hierarki sebagai bagian Departemen Kehakiman.<sup>106</sup> Menteri Kehakiman membawahi Kepala Djawatan Imigrasi yang membawahi Kepala Muda Djawatan Imigrasi I (KDIMI) yang membawahi bidang teknis keimigrasian dan Kepala Muda Djawatan Imigrasi II (KDIM II) yang membawahi bidang administrasi keimigrasian.<sup>107</sup>

Djawatan Imigrasi telah mencerminkan identitas dan kedaulatan Negara RI yang berbeda dengan imigrasi zaman pemerintahan Hindia Belanda. Untuk itu

---

<sup>106</sup> Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta: 1985, hlm. 438.

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm.446.

langkah pertama dan titik berat perjuangan imigrasi di bawah kepemimpinan Mr. H. Joesoef Adiwinata berkisar pada persiapan Djawatan Imigrasi agar sepenuhnya ditangani putra-putra Indonesia dan penyelarasan sistem hukum keimigrasian warisan pemerintah Hindia Belanda sesuai dengan semangat dan kepentingan suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Untuk menghindarkan terjadinya kevakuman hukum peraturan keimigrasian produk pemerintah penjajah harus dicabut dan diganti dengan produk hukum yang sejiwa dengan semangat kemerdekaan.<sup>108</sup>

Selain itu dengan adanya perubahan politik hukum keimigrasian menyebabkan pemerintah menganggap perlu membuat suatu aturan untuk mengawasi orang asing yaitu dengan mengeluarkan:

- a. Undang-Undang Drt No. 8 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing.<sup>109</sup>
- b. Undang-Undang Drt No. 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi.
- c. Peraturan Pemerintah No. 32/1954 tentang Pendaftaran Orang Asing.<sup>110</sup>
- d. Peraturan Pemerintah No. 54/1954 tentang Pelaksanaan Pengawasan terhadap Orang Asing di Indonesia.

Salah satu masalah keimigrasian yang muncul pada masa itu adalah masalah imigran gelap akibat perubahan politik di Cina daratan sehingga banyak yang berusaha untuk beremigrasi ke Asia Tenggara termasuk Indonesia. Maraknya kedatangan imigran ilegal ke Indonesia didorong dimungkinkannya seorang imigran

---

<sup>108</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta: 2005, hlm. 45.

<sup>109</sup> Pasal 75 Undang-Undang Pengawasan Orang Asing.

<sup>110</sup> Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta: 1985, hlm. 459.

ilegal untuk memperoleh izin tinggal di Indonesia melalui pembayaran dengan berdasarkan peraturan sebelumnya (Pasal 9 ayat (2) *Toelating Besluit*).

Untuk menanggulangi masalah imigran gelap dikeluarkan aturan yang memperbesar jumlah denda, dari Rp 250,00 menjadi Rp 500,00. Meskipun demikian, ternyata jumlah denda yang diperbesar bukan merupakan factor deteren/mencegah bertambahnya imigran gelap. Akhirnya, dihapuskanlah kemungkinan bagi seorang asing yang merupakan imigran gelap untuk memperoleh izin tinggal melalui pembayaran denda.

Perubahan politik hukum keimigrasian menjadi bersifat selektif semakin terlihat dengan diberlakukannya UU Drt No. 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi yang mencabut Pasal 241 sub 1 dan Pasal 527 KUHP Pasal 1 UU Drt No. 8 Tahun 1955 menyatakan bahwa kepemilikan atas dokumen keimigrasian, cap keimigrasian yang tidak sah atau diperoleh dengan tidak sah atau dengan keterangan yang dipalsukan diancam pidana penjara 2 (dua) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Pasal 2 UU ini mengklasifikasikan migrasi ilegal sebagai kejahatan dan ancaman pidananya diperberat menjadi 1 (satu) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,- (sepuluh ribu rupiah). Tindakan pembantuan atau penyertaan kejahatan agar imigran ilegal diancam pidana 9 (sembilan) bulan dan diperberat menjadi 3 (tiga) tahun apabila imigran ilegal itu sudah pernah dikeluarkan dari Indonesia (Pasal4).

Melihat ancaman pidana ataupun ancaman denda terhadap keberadaan orang asing secara tidak sah di Indonesia, dibandingkan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda terlihat jelas terdapat perubahan dan peningkatan ancaman hukuman. Perubahan dan peningkatan ini menunjukkan adanya perubahan kebijakan yang bersifat pintu terbuka menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat saringan.

Pada masa ini tugas-tugas yang bersifat teknis imigrasi yang tadinya dilaksanakan oleh HPB disentralisasi dalam Djawatan Imigrasi. Dengan adanya perubahan ini otomatis kantor-kantor imigrasi yang dahulu berstatus kantor pendaratan kemudian melakukan tugas-tugas teknis imigratoir Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman No. J.M. 2/19/14 tanggal 28 November 1953 ditetapkan beberapa kantor imigrasi dengan wilayah kerja masing-masing. Dasar penetapan wilayah kerja tidak paralel dengan pembagian kekuasaan pemeritahan daerah, melainkan lebih banyak ditekankan pada faktor-faktor imigratoir semata artinya disesuaikan dengan sedikit banyaknya persoalan-persoalan orang asing di daerah tersebut. Namun demikian walaupun ditilik dari segi daerah kekuasaan ada perbedaan, terdapat kesamaan tanggung jawab yang diemban, yaitu: tanggung jawab yang bersifat imigratoir, polisional, serta tanggung jawab yang bersifat administratif, ditambah beban tugas pendaftaran orang asing berdasarkan PP No. 32 Tahun 1954, pengawasan orang asing berdasarkan PP No. 45 Tahun 1954 serta tugas-tugas Penguasa Perang, dan penyelenggaraan administrasi menyangkut Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/0/1957 tentang Kewarganegaraan. Pada masa ini, imigrasi

diberikan suatu wewenang berdasarkan Pasal 7 UU No. 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi untuk bertindak sebagai pembantu *magisstraat* dalam mengusut perkara-perkara pidana khusus tindak pidana imigrasi dan dapat secara langsung mengajukan perkara-perkara kepada jaksa tanpa melalui pihak kepolisian negara. Dari uraian ini menunjukkan bahwa corak dan kedudukan institusi imigrasi pasca kemerdekaan mempunyai wewenang polisional yang luas dan mandiri dalam menyidik perkara-perkara keimigrasian. Hal ini berbeda pada masa sekarang yang walaupun disebutkan imigrasi merupakan *leading sector* dalam pengawasan orang asing namun dalam membawa perkara, PPNS Imigrasi harus melalui kepolisian negara.

### **2.7.3 Politik Hukum Keimigrasian Sejak 1992-2011**

Peraturan perundang-undangan keimigrasian yang diberlakukan sejak tahun 1950 sampai tahun 1992 masih bersifat tambal sulam, karena sebagian besar dari peraturan tersebut merupakan warisan dari pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan berdasarkan Pasal II aturan Peralihan UUD 1945. Selain itu pembentukan hukum di bidang keimigrasian baik UU maupun PP dilakukan secara parsial. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pada saat itu. Akibatnya pembentukan hukum di bidang keimigrasian menjadi tumpang tindih dan tidak tertata secara sistematis.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Iman Santoso, *Op.Cit*, hlm 75.

Untuk mengatasinya diupayakan unifikasi hukum yang sesuai dengan kebutuhan politik hukum keimigrasian yang berpihak pada kepentingan nasional yang mengacu kepada *grundnorm* yaitu Pancasila dan UUD 1945 dengan menghilangkan politik hukum pemerintah Hindia Belanda. Di samping itu juga dilakukan harmonisasi peraturan keimigrasian dengan undang-undang lainnya yang baik secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah keimigrasian. Hal ini bertujuan agar tersusun peraturan keimigrasian yang lebih sistematis dan berdasarkan tata urutan perundang-undangan.

Pada tanggal 31 Maret 1992, telah diberlakukan Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sekaligus telah mempersatukan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keimigrasian. Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 bertujuan menekankan pada kepentingan nasional dan perlindungan yang lebih besar bagi WNI serta menciptakan kepastian hukum dalam pengaturan lalu-lintas orang asing. Di dalam penjelasan umum UU No. 9 Tahun 1992 ditegaskan bahwa UU ini menganut kebijakan bersifat selektif yaitu kebijakan yang meneliti setiap kedatangan, keberadaan, dan keluarnya orang asing dari dan ke wilayah Indonesia. Kebijakan ini menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang meneliti sejauh mana orang asing memberikan manfaat dan keuntungan bagi bangsa dan negara. Pendekatan keamanan (*security approach*) yaitu meneliti sejauh mana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan negara.

Penataan peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian nasional bukan tanpa pertimbangan yang mendalam sehubungan dengan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan disertai semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara. Hal ini ditegaskan dalam konsiderans UU No. 9 Tahun 1992 sebagai berikut:

“Fungsi dan peranan keimigrasian di Indonesia adalah sebagai pengatur lalu-lintas orang masuk/ke luar wilayah RI dan pengaturan perlintasan orang tersebut terkait pembangunan nasional dan hubungan antar bangsa.”

Fungsi dan peranan keimigrasian dalam konteks perkembangan dunia saat itu dan sekarang memiliki aspek nasional dan aspek internasional. Fungsi keimigrasian memiliki aspek nasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian berfungsi mengatur lalu-lintas orang dan melindungi kepentingan nasional. Di sisi lain, fungsi keimigrasian juga memiliki aspek internasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian mengatur lalu-lintas orang asing dengan menggunakan pendekatan kerja sama internasional dan harus tetap berpegang teguh prinsip kedaulatan negara (*state sovereignty*). Adanya aspek internasional menyebabkan pergeseran fungsi keimigrasian yang bersifat nasional namun berwawasan internasional. Hal ini disebabkan perubahan dan perkembangan global mendorong munculnya entitas kejahatan baru yaitu kejahatan transnasional

terorganisasi yang karena adanya lingkup operasinya bersifat lintas negara, maka akan terkait dengan tugas pokok dan fungsi keimigrasian nasional.<sup>112</sup>

UU No. 9 Tahun 1992 mengatur dua hal, yaitu: pengaturan tentang lalu-lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah negara RI dan pengaturan tentang hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah RI. Pengawasan orang asing di Indonesia merupakan rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengawasi lalu-lintas orang asing meliputi masuk dan ke luarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia, dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah RI. Pengawasan orang asing sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dilakukan oleh perwakilan RI di luar negeri ketika menerima permohonan pengajuan visa. Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di TPI ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya yang otonom memutuskan menolak atau memberikan izin masuk, kemudian diberikan izin tinggal sesuai visa yang dimilikinya, maka selanjutnya pengawasan beralih kepada kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal WNA tersebut.

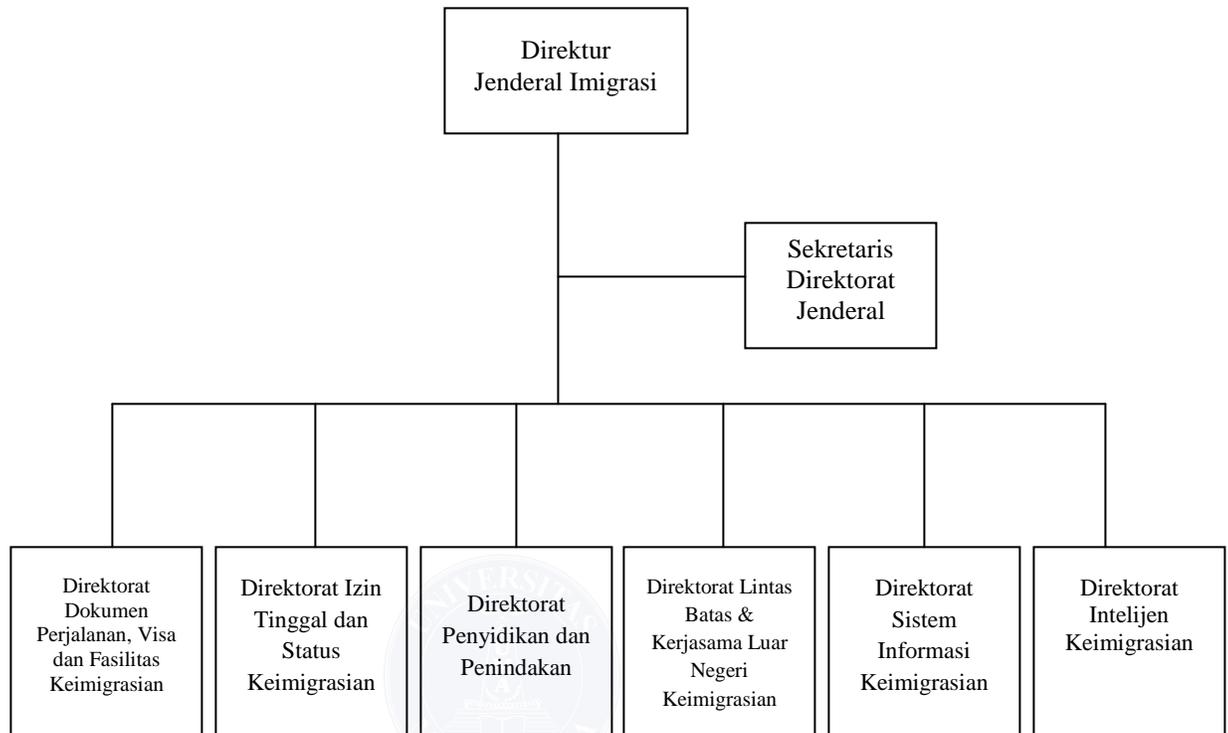
Dua lingkup pengaturan dan fungsi keimigrasian dipandang penting diperkuat dalam struktur organisasi yang komprehensif dan sinergis. Struktur organisasi pada Bagan di bawah ini merupakan stuktur organisasi yang memadai untuk situasi keimigrasian saat ini.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> *Ibid*, hlm 77.

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm 78

## Bagan 2 Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Imigrasi



Sumber: Keputusan Menteri Hukum & Ham RI Nomor: M.03-Pr.07.10 Tgl 7 Desember 2005

Pembaruan struktur organisasi imigrasi diakibatkan kesadaran hukum masyarakat mengenai konsepsi keamanan saat ini dirasakan mulai bergeser. Sebelumnya konsepsi keamanan menggunakan pendekatan kewilayahan yang hanya meliputi keamanan nasional, sekarang berubah menjadi pendekatan komprehensif. Selain meliputi keamanan nasional, juga mencakup keamanan warga masyarakat dengan menggunakan pendekatan hukum. Dengan demikian, fungsi keamanan yang semula hanya sebagai alat kekuasaan berubah menjadi fungsi yang dapat memberikan kepastian hukum, melaksanakan penegakan hukum, serta memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Politik hukum keimigrasian berdasarkan UU No. 9 Tahun 1992 juga membedakan fungsi pelayanan masyarakat, fungsi penegakan hukum, dan fungsi keamanan (Tri Fungsi Imigrasi).<sup>114</sup> Fungsi pelayanan masyarakat merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara di bidang pelayanan masyarakat. Imigrasi dituntut untuk memberi pelayanan maksimal di bidang keimigrasian baik kepada WNI maupun WNA. Pelayanan bagi WNI terdiri dari pemberian paspor/pemberian Surat Perjalanan Laksana Paspor/Pas Lintas batas, pemberian tanda bertolak/masuk. Sedangkan pelayanan bagi WNA terdiri dari pemberian dan perpanjangan masa berlaku dokumen imigrasi (dokim) meliputi KITAS/KITAP/Kemudahan Khusus Keimigrasian, perpanjangan izin tinggal meliputi Visa Kunjungan Wisata, Visa Kunjungan Sosial-Budaya, Visa Kunjungan Usaha, pemberian izin masuk kembali dan izin bertolak, pemberian tanda bertolak dan masuk.

Pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum keimigrasian ditegakkan kepada setiap orang yang berada di dalam wilayah hukum negara RI baik itu WNI atau WNA. Fungsi penegakan hukum keimigrasian terhadap WNI ditujukan untuk mencegah dan memberantas masalah seperti pemalsuan identitas, tanggung jawab sponsor, kepemilikan paspor ganda, dan keterlibatan dalam pelanggaran aturan keimigrasian. Penegakan hukum yang secara khusus ditujukan terhadap lalu-lintas WNA ditujukan pada permasalahan pencegahan dan pemberantasan masalah-masalah

---

<sup>114</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi*, Departemen Hukum dan HAM RI, hlm. 45.

pemalsuan identitas WNA, pelanggaran pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing, penyalahgunaan izin tinggal, masuk secara ilegal atau berada secara ilegal, pemantauan/pengawasan administrative dan lapangan, serta kerawanan keimigrasian geografis dan perlintasan.

Secara operasional fungsi penegakan hukum juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian, tindakan keimigrasian. Semua itu merupakan bentuk penegakan hukum yang bersifat administratif. Dalam pelaksanaan fungsi penegakan hukum nonadministratif, petugas imigrasi memiliki wewenang penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penyitaan), pemberkasan perkara, pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.

Bertalian erat dengan fungsi penegakan hukum adalah fungsi keamanan (*security*), imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu gerbang negara, karena imigrasi merupakan institusi pertama dan terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah RI. Pelaksanaan fungsi keamanan diwujudkan dalam bentuk pencegahan dan penangkalan. Penangkalan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk ke wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu (pasal 1 ayat 13 UU No. 9 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat 2 PP No. 30 Tahun 1994 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan). Pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap

orang-orang tertentu untuk ke luar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu (Pasal 1 ayat 12 UU No. 9 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat 1 PP No. 30 Tahun 1994).

Ketiga fungsi keimigrasian, memerlukan pengkajian kembali dan perubahan-perubahan sejalan dengan perkembangan lalu-lintas orang yang telah bersifat internasional, baik dalam bidang perekonomian maupun dalam bidang lainnya. Peran keimigrasian yang bersifat multi dimensional di masa yang akan datang akan lebih kuat dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan. Apakah itu aspek poleksosbudhankam. Misalnya: pernyataan Menteri Kesehatan RI mengenai terjangkitnya virus polio yang berbahaya di media massa akan berpengaruh langsung terhadap jumlah kedatangan turis manca negara ke Indonesia dan ini berarti volume pekerjaan keimigrasian di pelabuhan-pelabuhan pendaratan akan menurun. Justru disinilah terlihat bagaimana peran keimigrasian atau petugas imigrasi yang berada di garis depan harus dapat menjelaskan dan menetralisasi keadaan terhadap pengaruh pernyataan Menteri Kesehatan RI, ini adalah sebagian contoh yang terjadi. Dengan demikian peran keimigrasian di masa yang akan datang di samping ketiga fungsi yang telah ada maka fungsi-fungsi lainnya yang berkaitan langsung dengan berbagai kepentingan pemerintah dan masyarakat akan merupakan bagian dari tanggung jawab keimigrasian. Perubahan juga diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan Indonesia dengan negara lain di dunia.

Pembahasan peran dan fungsi keimigrasian dilandaskan pada perubahan paradigma fungsinya yang semula Tri Fungsi Imigrasi yaitu pelayanan masyarakat, penegakan hukum, dan keamanan kemudian berubah menjadi:<sup>115</sup>

- a. Fungsi pelayanan masyarakat.
- b. Fungsi penegakan hukum, dan sekuriti.
- c. Fungsi fasilitator pembangunan ekonomi nasional.

Adanya pergeseran Tri Fungsi Imigrasi dengan orientasi baru yaitu pada fasilitator pembangunan ekonomi nasional ditujukan untuk mempertegas pengertian peran imigrasi dalam mengawasi keberadaan dan kegiatan orang asing yang berguna dan bermanfaat bagi kepentingan bangsa dan negara dalam mendorong peningkatan pembangunan ekonomi dan pemeliharaan ketahanan nasional secara berimbang.

Fungsi-fungsi keimigrasian harus muncul dalam pelaksanaan setiap uraian tugas pokok keimigrasian. Misalnya: dalam melakukan seleksi terhadap setiap maksud kedatangan orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa dan izin masuk; di dalam melakukan kerja sama dengan aparaturnya keamanan Negara lainnya khususnya di dalam memberikan supervisi perihal penegakan hukum keimigrasian; operasi intelijen keimigrasian bagi kepentingan keamanan negara; pencegahan dan penangkalan yaitu larangan bagi seseorang untuk meninggalkan dan atau memasuki wilayah Indonesia dalam jangka waktu tertentu.

---

<sup>115</sup> Pidato Menteri Kehakiman dan HAM RI Yusril Ihza Mahendra dalam Peringatan Hari Ulang Tahun Imigrasi 26 Januari 2003.

#### **2.7.4 Politik Hukum Keimigrasian Sejak 2011-Sampai Sekarang**

Pada tanggal 5 Mei 2011 lahir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Adapun di dalam penjelasan undang-undang ini dijelaskan bahwa Dalam memasuki milenium ketiga, yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi di seluruh sektor kehidupan masyarakat dunia dan berkembangnya teknologi di bidang informasi dan komunikasi yang menembus batas wilayah kenegaraan, aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, mendorong adanya kewajiban untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai bagian kehidupan universal.<sup>116</sup>

Bersamaan dengan perkembangan di dunia internasional, telah terjadi perubahan di dalam negeri yang telah mengubah paradigma dalam berbagai aspek ketatanegaraan seiring dengan bergulirnya reformasi di segala bidang. Perubahan itu telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap terwujudnya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan adanya perkembangan tersebut, setiap warga negara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama dalam menggunakan haknya untuk keluar atau masuk Wilayah Indonesia.

---

<sup>116</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang ini, ketentuan mengenai Penangkalan tidak berlaku terhadap warga negara Indonesia.

Dampak era globalisasi telah memengaruhi sistem perekonomian negara Republik Indonesia dan untuk mengantisipasi diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan, baik di bidang ekonomi, industri, perdagangan, transportasi, ketenagakerjaan, maupun peraturan di bidang lalu lintas orang dan barang. Perubahan tersebut diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan negara Republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak sangat besar terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas Keimigrasian. Penyederhanaan prosedur Keimigrasian bagi para investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia perlu dilakukan, antara lain kemudahan pemberian Izin Tinggal Tetap bagi para penanam modal yang telah memenuhi syarat tertentu. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta iklim investasi yang menyenangkan dan hal itu akan lebih menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.<sup>117</sup>

Di dalam pergaulan internasional telah berkembang hukum baru yang diwujudkan dalam bentuk konvensi internasional, negara Republik Indonesia menjadi salah satu negara peserta yang telah menandatangani konvensi tersebut, antara lain Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi, 2000, atau *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, 2000, yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 5

---

<sup>117</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Tahun 2009 beserta dua protokolnya yang menyebabkan peranan instansi Keimigrasian menjadi semakin penting karena konvensi tersebut telah mewajibkan negara peserta untuk mengadopsi dan melaksanakan konvensi tersebut.

Di pihak lain, pengawasan terhadap Orang Asing perlu lebih ditingkatkan sejalan dengan meningkatnya kejahatan internasional atau tindak pidana transnasional, seperti perdagangan orang, Penyelundupan Manusia, dan tindak pidana narkoba yang banyak dilakukan oleh sindikat kejahatan internasional yang terorganisasi.

Para pelaku kejahatan tersebut ternyata tidak dapat dipidana berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian yang lama karena Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tidak mengatur ancaman pidana bagi orang yang mengorganisasi kejahatan internasional. Mereka yang dapat dipidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 adalah mereka yang diorganisasi sebagai korban untuk masuk Wilayah Indonesia secara tidak sah.

Pengawasan terhadap Orang Asing tidak hanya dilakukan pada saat mereka masuk, tetapi juga selama mereka berada di Wilayah Indonesia, termasuk kegiatannya. Pengawasan Keimigrasian mencakup penegakan hukum Keimigrasian, baik yang bersifat administratif maupun tindak pidana Keimigrasian. Oleh karena itu, perlu pula diatur PPNS Keimigrasian yang menjalankan tugas dan wewenang secara khusus berdasarkan Undang-Undang ini. Tindak pidana Keimigrasian merupakan

tindak pidana khusus sehingga hukum formal dan hukum materilnya berbeda dengan hukum pidana umum, misalnya adanya pidana minimum khusus.

Aspek pelayanan dan pengawasan tidak pula terlepas dari geografis Wilayah Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau yang mempunyai jarak yang dekat, bahkan berbatasan langsung dengan negara tetangga, yang pelaksanaan Fungsi Keimigrasian di sepanjang garis perbatasan merupakan kewenangan instansi imigrasi. Pada tempat tertentu sepanjang garis perbatasan terdapat lalu lintas tradisional masuk dan keluar warga negara Indonesia dan warga negara tetangga. Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan memudahkan pengawasan dapat diatur perjanjian lintas batas dan diupayakan perluasan Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Dengan demikian, dapat dihindari orang masuk atau keluar Wilayah Indonesia di luar Tempat Pemeriksaan Imigrasi.<sup>118</sup>

Kepentingan nasional adalah kepentingan seluruh rakyat Indonesia sehingga pengawasan terhadap Orang Asing memerlukan juga partisipasi masyarakat untuk melaporkan Orang Asing yang diketahui atau diduga berada di Wilayah Indonesia secara tidak sah atau menyalahgunakan perizinan di bidang Keimigrasian. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, perlu dilakukan usaha untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Berdasarkan kebijakan selektif (*selective policy*) yang menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya Orang Asing ke dalam Wilayah Indonesia,

---

<sup>118</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

demikian pula bagi Orang Asing yang memperoleh Izin Tinggal di Wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional, hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di Wilayah Indonesia.

Terhadap warga negara Indonesia berlaku prinsip bahwa setiap warga negara Indonesia berhak untuk keluar atau masuk Wilayah Indonesia. Namun, berdasarkan alasan tertentu dan untuk jangka waktu tertentu warga negara Indonesia dapat dicegah keluar dari Wilayah Indonesia. Warga negara Indonesia tidak dapat dikenai tindakan Penangkalan karena hal itu tidak sesuai dengan prinsip dan kebiasaan internasional, yang menyatakan bahwa seorang warga negara tidak boleh dilarang masuk ke negaranya sendiri.

Di samping permasalahan di atas, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan untuk memperbarui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, yakni:<sup>119</sup>

- a. letak geografis Wilayah Indonesia dengan kompleksitas permasalahan lalu lintas antarnegara terkait erat dengan aspek kedaulatan negara dalam hubungan dengan negara lain;
- b. adanya perjanjian internasional atau konvensi internasional yang berdampak langsung atau tidak langsung terhadap pelaksanaan Fungsi Keimigrasian;
- c. meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional, seperti imigran gelap, Penyelundupan Manusia, perdagangan orang, terorisme, narkoba, dan pencucian uang;

---

<sup>119</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

- d. pengaturan mengenai Deteni dan batas waktu terdeteni belum dilakukan secara komprehensif;
- e. Fungsi Keimigrasian yang spesifik dan bersifat universal dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, dan memerlukan penempatan struktur Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi sebagai unit pelaksana teknis berada di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi;
- f. perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia berkaitan dengan pelaksanaan Fungsi Keimigrasian, antara lain mengenai berkewarganegaraan ganda terbatas;
- g. hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbal balik (resiprositas) mengenai pemberian Visa terhadap Orang Asing;
- h. kesepakatan dalam rangka harmonisasi dan standardisasi sistem dan jenis pengamanan surat perjalanan secara internasional, khususnya Regional Asean Plus dan juga upaya penyelarasan atau harmonisasi tindakan atau ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisasi perdagangan orang dan penyelundupan manusia;
- i. penegakan hukum Keimigrasian belum efektif sehingga kebijakan pemidanaan perlu mencantumkan pidana minimum terhadap tindak pidana penyelundupan manusia;
- j. memperluas subjek pelaku tindak pidana Keimigrasian, sehingga mencakup tidak hanya orang perseorangan tetapi juga Korporasi serta Penjamin masuknya Orang Asing ke Wilayah Indonesia yang melanggar ketentuan Keimigrasian; dan
- k. penerapan sanksi pidana yang lebih berat terhadap Orang Asing yang melanggar peraturan di bidang Keimigrasian karena selama ini belum menimbulkan efek jera.

Untuk memaksimalkan implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pemerintah dalam hal ini mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Paeraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.