

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Manusia dan hukum adalah dua entitas yang tidak bisa dipisahkan. Bahkan dalam ilmu hukum, terdapat adagium yang terkenal yang berbunyi: "*Ubi societas ibi ius*" (di mana ada masyarakat di situ ada hukumnya). Artinya bahwa dalam setiap pembentukan suatu bangunan struktur sosial yang bernama masyarakat, maka selalu akan dibutuhkan bahan yang bersifat sebagai semen perekat atas berbagai komponen pembentuk dari masyarakat itu, dan yang berfungsi sebagai semen perekat tersebut adalah hukum.

Hukum diyakini sebagai alat untuk memberikan kesebandingan dan kepastian dalam pergaulan hidup. Layaknya suatu alat, hukum akan dibutuhkan jika timbul kebutuhan atau keadaan yang luar biasa di dalam masyarakat. Belum dianggap sebagai tindak pidana jika suatu perbuatan tidak secara tegas tercantum di dalam peraturan hukum pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) atau ketentuan pidana lainnya.<sup>1</sup> Prinsip tersebut hingga sekarang dijadikan pijakan demi terjaminnya kepastian hukum. Guna mencapai kepastian, hukum pidana juga diupayakan untuk mencapai kesebandingan hukum. Pefan pembuat undang-undang perlu dikedepankan sebagai sarana untuk mencapai kesebandingan hukum sehingga kebutuhan akan adanya undang-undang yang mengatur tindak pidana yang senantiasa berkembang sangat dibutuhkan.<sup>2</sup> Selama belum ada peraturan

---

<sup>1</sup> Storia Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2002), hal. 79.

<sup>2</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001), hal. 247.

perundang-undangan khusus yang mengatur mengenai kejahatan, maka untuk menutupi kekosongan hukum perlu diaktifkan kembali kekosongan hukum oleh hakim-hakim dalam peradilan karena pada dasarnya hakim tidak dapat menolak setiap masalah hukum yang diajukan ke persidangan.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit)<sup>3</sup>

Gangguan penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara tritunggal nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma didalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian law enforcement begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut sebaliknya akan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

---

<sup>3</sup> Storia Sianturi, *Op.Cit*, hal. 32.

Sejalan dengan perkembangan masyarakat dunia dimana batas-batas negara menjadi kabur atau yang lazim disebut *borderless world* (dunia tanpa batas), perjalanan antar negara sudah lazim dilakukan.<sup>4</sup> Arus globalisasi dunia telah membawa dampak pada peningkatan lalu lintas orang, barang dan jasa antar negara, sehingga batas-batas negara semakin mudah ditembus demi berbagai kepentingan manusia seperti perdagangan, industri, pariwisata serta lain sebagainya. Namun tidak selamanya globalisasi membawa dampak positif, salah satu dampak negatif globalisasi adalah timbulnya masalah akibat perpindahan orang dari suatu negara untuk masuk ke dalam negara lain, bersifat legal (resmi) maupun ilegal, disertai tindak pidana yang dilakukan oleh orang yang bersangkutan, seperti pelanggaran dan kejahatan, yang seringkali disebut dengan masalah keimigrasian. Masalah keimigrasian merupakan salah satu masalah global yang dapat membawa dampak negatif, baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Bagi pelakunya, perjalanan antar negara ilegal merupakan jalan keluar dari masalah yang dialaminya, namun bagi kawasan negara yang didatangi akan menimbulkan suatu masalah, karena menyangkut tempat penampungan, lapangan kerja, bahan kebutuhan, dan lain-lainnya.

Pada ruang lingkup keimigrasian, terdapat norma-norma atau kaidah-kaidah yang senantiasa hidup dan diwujudkan didalam suatu hukum keimigrasian. Didalam sistem hukum nasional, hukum keimigrasian merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang terlihat dari fungsi keimigrasian yang dilaksanakannya, yaitu fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat dan bukan fungsi pembentuk undang-undang dan peradilan. Dengan

---

<sup>4</sup> *Anis Ibrahim, Merekonstruksi Keilmuan Ilmu Hukum & Hukum Milenium Ketiga, In- (Trans, Malang, 2007), hal 133*

demikian, keimigrasian dapat dilihat dalam perspektif hukum administrasi negara.

Masalah keimigrasian yang terkait dengan kejahatan dan pelanggaran, serta memiliki akibat hukum dengan diberikannya sanksi hukum, lebih dikenal dengan tindak pidana keimigrasian. Tindak pidana keimigrasian merupakan suatu bentuk perbuatan hukum yang ditandai dengan kedatangan atau kehadiran orang asing di wilayah negara RI maupun keluarnya warga negara Indonesia ke wilayah negara lain dengan menggunakan atau tidak memiliki dokumen perjalanan keimigrasian.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan teknologi yang semakin kompleks, pemerintah mengatur unsur tindak pidana imigrasi yang berbeda dengan tindak pidana lain, sehingga diharapkan mampu menghadapi tantangan global yang memiliki dampak sangat besar terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas Keimigrasian. Pengaturan mengenai tindak pidana imigrasi diatur dalam Bab XI Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

Luas lingkup tugas keimigrasian abad ke-21 tidak hanya mencakup pengaturan, penyelenggaraan masuk dan keluar orang dari dan kedalam wilayah Indonesia serta pengawasan orang asing yang berada di wilayah Indonesia, tetapi telah bertalian juga dengan pencegahan orang keluar wilayah Indonesia dan penangkalan orang masuk wilayah Indonesia demi kepentingan umum, penyidikan atas dugaan terjadinya tindak pidana keimigrasian, serta pengaturan prosedur keimigrasian, mekanisme pemberian izin keimigrasian sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif yaitu fungsi administrasi negara dan pemerintahan, maka hukum keimigrasian dapat dikatakan merupakan bagian dari

bidang hukum administrasi negara.

Praktek penyelenggaraan hukum keimigrasian, tentunya tidak semua permasalahan bidang keimigrasian dapat berjalan sesuai dengan peraturan-peraturan keimigrasian, banyak sekali terjadi pelanggaran, kejahatan maupun penyimpangan dalam bidang keimigrasian. Perkembangan teknologi dan struktur masyarakat internasional memiliki relevansi terhadap munculnya bentuk-bentuk kejahatan transnasional, termasuk didalamnya organisasi-organisasi sebagai wadahnya. Bentuk jenis kejahatan ini lebih dikenal dengan nama kejahatan transnasional (*transnational crime*), yang ternyata dalam faktanya terdapat struktur maupun organizer-nya, sehingga dikenal dengan sebutan kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime*), seperti korupsi, pencucian uang (*money-laundering*), penyelundupan orang (*smuggling of migrants*), perdagangan manusia khususnya wanita dan anak-anak (*trafficking in persons especially women and children*), perdagangan senjata gelap (*illicit trafficking in firearms*), dan terorisme.<sup>5</sup> Oleh karena itu perlu adanya kerjasama antar negara baik yang bersifat bilateral dan multilateral untuk mencegah, memberantas, memerangi kejahatan yang bersifat transnasional dan terorganisasi.

Maraknya fenomena kejahatan di lingkungan keimigrasian, khususnya pemalsuan data permohonan paspor dan/atau memberi keterangan baik lisan maupun tertulis secara palsu atau dipalsukan di wilayah hukum keimigrasian membutuhkan keberadaan satuan yang khusus bertugas menyelidiki dan menyidik kasus ini.

Perbuatan pemalsuan sesungguhnya baru dikenal didalam suatu

---

<sup>5</sup> Moh. Arif, *Keimigrasian di Indonesia, Suatu Pengantar*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2005), hal. 45.

masyarakat yang sudah maju, dimana data-data/surat, uang logam, merek atau tanda tertentu dipergunakan untuk mempermudah lalu lintas hubungan di dalam masyarakat. Perbuatan pemalsuan dapat digolongkan pertama-tama dalam kelompok kejahatan "Penipuan", hingga tidak semua perbuatan adalah pemalsuan. Perbuatan pemalsuan tergolong kelompok kejahatan penipuan apabila seseorang memberikan gambaran tentang sesuatu gambaran atas barang (surat) seakan-akan asli atau benar, sedangkan sesungguhnya atau kebenaran tersebut tidak dimilikinya. Karena gambaran data ini orang lain terpedaya dan percaya bahwa keadaan yang digambarkan atas barang/surat/data tersebut adalah benar atau asli. Pemalsuan terhadap tulisan/data terjadi apabila isinya atau datanya tidak benar.

Tindak pidana pemalsuan data permohonan paspor, merupakan tindak pidana yang merugikan negara. Tindakan penyidikan sampai pada putusan penerapan sanksi pidana merupakan rangkaian hasil kegiatan pengawasan imigrasi. Untuk menjaga dan memastikan agar semua orang yang keluar/masuk dari dan ke suatu Negara mematuhi semua ketentuan keimigrasian. Setiap administrasi keimigrasian harus melakukan kegiatan pengawasan. Kegiatan pengawasan imigrasi harus meliputi seluruh pelaksanaan wewenang yang dimiliki oleh petugas imigrasi dalam perundang--undangannya yaitu memeriksa, penumpang, dokumen, pembukuan, melakukan penyitaan, penangkapan, dan lain-lain.

Adanya tindak pidana pemalsuan data permohonan paspor ini bisa terjadi dikarenakan perbuatan pelaku sendiri yang memiliki kemampuan dan keahlian dalam memberikan data palsu yang dipergunakan bagi dirinya sendiri. Selain itu, tindak pidana pemalsuan data permohonan paspor ini terkadang juga terjadi

dikarenakan kurangnya pelaksanaan pengecekan atas data yang diberikan pemohon. Hal ini sangat dimungkinkan karena waktu yang dibutuhkan untuk pembuatan paspor biasa adalah paling lama 4 (empat) hari kerja sejak dilakukan wawancara.<sup>6</sup> Waktu yang diberikan oleh peraturan Menteri ini sesungguhnya sangat kurang sekali dalam mencermati data permohonan paspor.

Selain itu pemalsuan data permohonan paspor dilakukan oleh pelakunya dengan berbagai alasan seperti ada dokumen pemohon yang hilang tetapi di satu sisi sangat membutuhkan paspor segera. Sehingga untuk mengantisipasinya pelaku memilih jalan ilegal dengan mengurus dokumen palsu meskipun biayanya mahal. Ada juga yang karena dari awal sudah membuat dokumen palsu untuk pembuatan paspor. Biasanya terjadi pada TKI yang dimanfaatkan oleh oknum, dan menjadi masalah ketika paspornya hilang atau mau memperpanjang paspor. Ada juga suami istri yang mau pergi ke luar negeri, tetapi status pernikahan mereka ternyata siri, sehingga tidak ada akta pernikahan atau surat nikahnya.<sup>7</sup>

Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku umum dan abstrak itu pada peristiwa yang konkret dan khusus, ketentuan undang-undang itu diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwa konkretnya, kemudian undang-undangnya ditafsirkan untuk diterapkan.<sup>8</sup> Dapat dikatakan bahwa setiap ketentuan undang-undang perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan lebih dahulu untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Apabila terdapat ketidakjelasan

---

<sup>6</sup> Pasal 22 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Paspor Biasa Dan Surat Perjalanan Laksana Paspor

<sup>7</sup> Jasa Paspor Dan KITAS, "Dokumen Pembuatan Paspor Palsu", Diakses melalui <http://jasa-paspor.blogspot.com/2012/11/dokumen-pembuatan-paspor-palsu.html>, Tanggal 22 Februari 2015.

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010), hal 218.

(*obscurity*) atau kekaburan (*vagueness*) dalam suatu undang-undang, maka penjelasan dimaksudkan untuk memperjelas sehingga ketentuan dimaksud konsisten dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan (*to classify the same so as to make it consistent with the dominant object which it seeks to suserve*),<sup>9</sup> Namun tidak terdapat penjelasan secara terperinci dalam penjelasan pasal demi pasal dalam Undang-Undang Keimigrasian mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar, karena dianggap cukup jelas. Pada kenyataannya, penjelasan ini tidak jelas dan masih membutuhkan penjelasan yang lebih rinci. Meskipun Undang-Undang Keimigrasian Nomor 6 Tahun 2011 telah diberlakukan untuk menggantikan Undang-Undang Keimigrasian Nomor 9 - Tahun 1992, dan kini peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, namun belum terdapat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur lebih lanjut mengenai penyidikan tindak pidana dalam Undang-Undang Keimigrasian tersebut, khususnya mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar. Tidak ada penjelasan pasal demi pasal mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar dalam Pasal 123 *juncto* Pasal 126 huruf c Undang-Undang Keimigrasian dapat menyebabkan terjadinya kekaburan hukum (*vage van normen*) yang berakibat pada tidak adanya kepastian hukum dalam penegakan hukum. Hal ini memberi celah bagi pelanggaran dan kejahatan di bidang keimigrasian. Perlunya penjelasan secara pasti mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar, disebabkan karena masyarakat jarang bahkan tidak pernah mengenai istilah unsur memberikan keterangan tidak benar tersebut dalam

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Rajawali Press, Jakarta, 2010), hal 134.

ketentuan hukum yang berlaku, sehingga pengertian unsur tersebut menjadi jelas dan tidak terjadi multitafsir.

Berbeda dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHPidana) yang mengatur tentang kejahatan pemalsuan dengan jelas, bahkan telah banyak literatur dan penerapan hukum yang membahas mengenai kejahatan pemalsuan. Kejahatan pemalsuan yang dapat dikaitkan dengan unsur memberikan keterangan tidak benar, yaitu sumpah palsu dan keterangan palsu yang diatur dalam Bab IX buku II KUHPidana, khususnya pada Pasal 242 ayat (1), dan tindak pidana pemalsuan surat-surat tertentu yang diatur dalam Bab XII buku II KUHPidana, khususnya pada Pasal 270. Dengan menghubungkan kejahatan pemalsuan paspor dan tindak pidana imigrasi yang memiliki unsur memberikan keterangan tidak benar diharapkan dapat memberikan pengertian dan penjelasan mengenai unsur memberikan keterangan tidak benar secara tepat dan jelas.

Oleh karena hal tersebut di atas, tulisan ini mencoba untuk mengangkat masalah pemalsuan data permohonan paspor ke dalam bentuk tesis dengan judul "Analisis Yuridis Akibat Hukum Terhadap Pemalsuan Data Permohonan Paspor Republik Indonesia Pada Kantor Imigrasi Kelas II Belawan".

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam pembahasan tesis penulis Ini adalah:

1. Apakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia pada Kantor Imigrasi Kelas II Belawan ?

2. Bagaimana peranan Kantor Imigrasi Kelas II Belawan dalam mencegah terjadinya tindakan pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia?
3. Bagaimana penegakan hukum terhadap pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia pada Kantor Imigrasi Kelas II Belawan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan hal apa yang hendak dilakukan, sesuai dengan rencana yang dibuat. "Tujuan penelitian adalah rumusan kalimat yang menunjukkan adanya sesuatu hal yang diperoleh setelah penelitian selesai".<sup>10</sup>

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia pada Kantor Imigrasi Kelas II Belawan.
2. Untuk mengetahui peranan Kantor Imigrasi Kelas II Belawan dalam mencegah terjadinya tindakan pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia.
3. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia pada Kantor Imigrasi Kelas II Belawan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, diharapkan menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk

---

<sup>10</sup> Suharsimi Arikunto, *Metode Penelitian*, (Penerbit Angkasa, Jakarta, L998), hal. 52

melahirkan konsep ilmiah, yang pada gilirannya memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum, khususnya mengenai penegakan hukum terhadap pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia.

2. Secara praktis :

- a. Masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam penegakan hukum khususnya terhadap pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia khususnya bagi pihak Kantor Imigrasi Kelas II Belawan.
- b. Masukan bagi masyarakat luas khususnya tentang akibat hukum pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia.

## **E. Kerangka Teori dan Konsep**

### **1. Kerangka Teori**

Teori adalah menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>11</sup> Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan/penunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.<sup>12</sup>

Pengertian teori itu sendiri adalah serangkaian proposisi atau keterangan yang saling berhubungan dengan dan tersusun dalam sistem deduksi yang mengemukakan suatu penjelasan atas suatu gejala. Jadi teori adalah seperangkat proposisi yang berisi konsep abstrak atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh suatu variabel dengan variabel lainnya dan

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press Jakarta, 1986), hal. 6.

<sup>12</sup> JJ. M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-ilmu Sosial*, Jilid I, Penyunting M. Hisyam, (UI Press, Jakarta, 1996), hal. 203.

menjelaskan bagaimana hubungan antar variabel tersebut.<sup>13</sup>

Sedangkan fungsi teori dalam penelitian adalah untuk mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.<sup>14</sup>

Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>15</sup>

Berdasarkan uraian di atas dikaitkan dengan penelitian tesis ini maka teori yang dipergunakan adalah teori penegakan hukum.

Ketika berbicara penegakan hukum, maka harus dipahami lebih dahulu apa yang dimaksud dengan penegakan hukum dan faktor yang mempengaruhi untuk menganalisisnya. Dalam konstelasi negara modern khususnya dalam membahas akibat hukum terhadap pemalsuan data permohonan paspor Republik Indonesia, hukum dapat difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).<sup>16</sup> Roscoe Pound menekankan arti pentingnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks

---

<sup>13</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman, Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia, Yogyakarta, 1989, hal. 12-13 dan Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (PT.Gramedia, Jakarta, 1989), hal. 19.

<sup>14</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, (Mandar Maju, Bandung, 1994), hal. 17.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005), hal.35.

<sup>16</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, (Alumni, Bandung, 1992), hal. 43.

sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat.<sup>17</sup>

Pada tataran konteks kelIndonesiaan, fungsi hukum demikian itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat.<sup>18</sup> Sebagai sarana untuk mendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundangundangan itu.

Penegakan hukum, sebagaimana dirumuskan secara sederhana oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.<sup>19</sup> Keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan di sini yaitu yang merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum, turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.

Dengan demikian pada gilirannya, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.<sup>20</sup>

Proses penegakan hukum, dalam pandangan Soerjono Soekanto,<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 44.

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Binacipta, Jakarta: 1978, hal. 11.

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Sinar Baru, Bandung, 1983), hal. 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal 25.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Binacipta, Jakarta, 1983), hal. 15.

dipengaruhi oleh lima faktor. Pertama, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Kedua, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. Kelima, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sementara itu Satjipto Rahardjo,<sup>22</sup> membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. Pertama, unsur pembuatan undang-undang cq. lembaga legislatif. Kedua, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan ketiga, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial. Pada sisi lain, Jerome Frank,<sup>23</sup> juga berbicara tentang berbagai faktor yang turut terlibat dalam proses penegakan hukum. Beberapa faktor ini selain faktor kaidah-kaidah hukumnya, juga meliputi prasangka politik, ekonomi, moral serta simpati dan antipati pribadi.

Sementara itu, Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfiingsinya semua komponen sistem

---

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hal. 23.

<sup>23</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu*, (Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991), hal. 51.

hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum (*legal structure*) merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum (*legal substance*) aturan-aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamati di dalam sistem. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.<sup>24</sup>

Dalam perkembangannya, Friedman menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*). Dengan komponen dampak hukum ini yang dimaksudkan adalah dampak dari suatu keputusan hukum yang menjadi objek kajian peneliti. Berkaitan dengan budaya hukum (*legal culture*) ini, menurut Roger Cotterrell, konsep budaya hukum itu menjelaskan keanekaragaman ide tentang hukum yang ada dalam berbagai masyarakat dan posisinya dalam tatanan sosial. Ide-ide ini menjelaskan tentang praktik-praktik hukum, sikap warga Negara terhadap hukum dan kemauan dan ketidakmauannya untuk mengajukan perkara, dan signifikansi hukum yang relatif, dalam menjelaskan pemikiran dan perilaku yang lebih luas di luar praktik dan bentuk diskursus khusus yang terkait dengan lembaga hukum. Dengan demikian, variasi budaya hukum mungkin mampu menjelaskan banyak tentang perbedaan-perbedaan cara di mana lembaga hukum yang nampak sama dapat berfungsi pada masyarakat yang berbeda.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 8

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 9.

Substansi hukum dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memperoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer. Hukum dengan karakter yang demikian itu lebih dikenal dengan konsep hukum *law as a tool of social - engineering* dari Roscoe Pound, atau yang di dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.<sup>26</sup>

Karakter keberpihakan hukum yang responsif ini, sering disebutkan sebagai hukum yang emansipatif. Hukum yang emansipatif mengindikasikan sifat demokratis dan egaliter, yakni hukum yang memberikan perhatian pada upaya memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dan peluang yang lebih besar kepada warga masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi dan politis untuk dapat mengambil peran partisipatif dalam semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dikatakan bahwa hukum yang responsif terdapat di dalam masyarakat yang menjunjung tinggi semangat demokrasi. Hukum responsif menampakkan ciri bahwa hukum ada bukan demi hukum itu sendiri, bukan demi kepentingan praktisi hukum, juga bukan untuk membuat pemerintah senang, melainkan hukum ada demi kepentingan rakyat di dalam masyarakat.<sup>27</sup>

Berkaitan dengan karakter dasar hukum positif ini, Sunaryati Hartono melihat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 disusun dengan lebih berpegang pada

---

<sup>26</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Binacipta, Bandung, 1986), hal. 11.

<sup>27</sup> A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, (Sinar Harapan, Jakarta, 1988), hal. 483.

konsep hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini.<sup>28</sup>

Karakter hukum positif dalam wujudnya sebagai peraturan peraturan perundang-undangan, di samping ditentukan oleh suasana atau konfigurasi politik momentum pembuatannya, juga berkaitan erat dengan komitmen moral serta profesional dari para anggota legislatif itu sendiri. Oleh karena semangat hukum (*spirit of law*) yang dibangun berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang, maka dalam konteks membangun hukum yang demokratis, tinjauan tentang peran pembentuk undang-undang penting dilakukan.

Dikemukakan oleh Gardiner bahwa pembentuk undang-undang tidak semata-mata berkekejawajiban *to adapt the law to this changed society*, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Pembentuk undang-undang, dengan demikian, tidak lagi semata-mata mengikuti perubahan masyarakat, akan tetapi justru mendahului perubahan masyarakat itu. Dalam kaitan ini Roeslan Saleh menegaskan bahwa masyarakat yang adil dan makmur serta modern yang merupakan tujuan pembangunan bangsa, justru sesungguhnya merupakan kreasi tidak langsung dari pembentuk undang-undang.<sup>29</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Dari uraian kerangka teori di atas penulis akan menjelaskan beberapa konsep dasar yang akan digunakan dalam tesis ini antara lain:

1. Akibat Hukum adalah akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh

---

<sup>28</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Alumni, Bandung, 1991), hal. 53.

<sup>29</sup> Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, (Bina Aksara, Jakarta, 1979), hal. 12.

hukum. Tindakan yang dilakukannya merupakan tindakan hukum yakni tindakan yang dilakukan guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki hukum.<sup>30</sup>

2. Pemalsuan adalah kejahatan yang di dalamnya mengandung sistem ketidak benaran atau palsu atas suatu hal (objek) yang sesuatunya itu nampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya. Perbuatan pemalsuan merupakan suatu jenis pelanggaran terhadap dua norma dasar:
  - a. Kebenaran (kepercayaan) yang pelanggarannya dapat tergolong dalam kelompok kejahatan penipuan.
  - b. Ketertiban masyarakat, yang pelanggarannya tergolong dalam kelompok kejahatan terhadap negara/ketertiban masyarakat.<sup>31</sup>
3. Data adalah catatan atas kumpulan fakta. Data merupakan bentuk jamak dari *datum*, berasal dari bahasa Latin yang berarti sesuatu yang diberikan. Dalam penggunaan sehari-hari data berarti suatu pernyataan yang diterima secara apa adanya. Pernyataan ini adalah hasil pengukuran atau pengamatan suatu variabel yang bentuknya dapat berupa angka, kata-kata, atau citra.<sup>32</sup>
4. Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selamaj angka waktu tertentu.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Balai Pustaka, Jakarta, 2003), hal. 295.

<sup>31</sup> Lisa, "Tindak Pidana Pemalsuan", Diakses Melalui <http://makalah-hukum-pidana.blogspot.com/2010/11/tindak-pidana-pemalsuan.html>, Diakses tanggal 23 Pebruari 2015.

<sup>32</sup> Wikipedia Indonesia, "Data", Diakses Melalui <http://id.wikipedia.org/wiki/Data>, Diakses tanggal 23 Pebruari 2015.

<sup>33</sup> Pasal 1 Butir 16 Undang-Undang No. 6 Tahun 201 tentang Keimigrasian.

5. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.<sup>34</sup>
6. Kantor Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian di daerah kabupaten, kota, atau kecamatan.<sup>35</sup>



---

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

<sup>35</sup> Pasal 1 Butir 11 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.