

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyalahgunaan izin tinggal merupakan suatu peristiwa hukum yang sudah sering terjadi di dalam tindak pidana keimigrasian. Izin tinggal yang diberikan kepada orang asing untuk berada di wilayah negara Indonesia sering sekali disalahgunakan oleh para pemegang izin tersebut sehingga banyak terjadi kasus penyalahgunaan izin tinggal.

Izin tinggal merupakan izin yang diberikan kepada orang asing untuk berada di wilayah Indonesia¹. Izin tinggal merupakan hal yang sangat penting karena tanpa adanya izin tinggal setiap orang asing tidak dapat berada di wilayah Indonesia. Izin tinggal diberikan oleh Pejabat Imigrasi atau Pejabat Dinas Luar Negeri sesuai dengan visa yang sudah diberikan yang telah diatur dalam undang-undang keimigrasian. Banyak sekali orang asing yang ingin mengunjungi negara Indonesia karena mengingat letak wilayah Indonesia yang sangat strategis dalam kehidupan internasional, sebab dilalui oleh persimpangan lalu lintas internasional baik itu di darat, udara maupun di laut. Selain itu, pengaruh letak geografis

¹ <http://www.imigrasi.go.id/index.php/layanan-publik/izin-tinggal> (Diakses pada tanggal 22 Mei 2014)

Indonesia lainnya menyentuh soal budaya dan banyaknya tempat indah, menarik dan bersejarah yang dapat dikunjungi oleh para wisatawan asing.²

Kekayaan kultur di Indonesia tidak lepas dari kebudayaan negara yang terletak di sekitarnya. Kebudayaan ini lambat laun memasuki proses asimilasi dan sebagai hasilnya Indonesia memiliki kebudayaan lain yang beragam dan khas. Hal inilah yang menjadikan daya tarik bagi warga negara asing untuk berkunjung bahkan menetap di Indonesia. Pergantian zaman yang sangat pesat dan cepat membuat segala sesuatu berubah menjadi semakin canggih dan cepat. Dengan adanya kemajuan teknologi membuat kerjasama antar bangsa dalam bidang ekonomi, politik, sosial maupun budaya semakin meningkat, sehingga dalam era globalisasi ini memudahkan orang-orang berpindah tempat dari suatu negara ke negara lainnya dalam rangka melakukan aktifitas atau untuk mencapai tujuannya, antara lain yaitu, tugas diplomatik, wisata, usaha maupun kunjungan sosial budaya. Akibat adanya hal tersebut, membuat semakin meningkatnya tindak pidana keimigrasian yang dilakukan oleh warga negara asing yang mencari cara untuk dapat melintasi batas imigrasi.

Telah ditemukan beberapa warga negara asing yang memasuki wilayah Indonesia memiliki izin tinggal yang tidak sesuai dengan apa yang dilakukan oleh orang asing tersebut di wilayah Indonesia khususnya di Bandar Lampung.³ Padahal setiap Orang Asing yang dengan sengaja menyalahgunakan atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian izin tinggal yang diberikan kepadanya di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang

² <http://www.invonesia.com/letak-geografis-indonesia.html> (Diakses pada tanggal 22 Mei 2014)

³ Berdasarkan hasil wawancara pra riset pada tanggal 14 Mei 2014

Keimigrasian dengan jelas menyatakan “Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”

Setelah melihat adanya penyalahgunaan izin tinggal tersebut, oleh karena itu, para petugas imigrasi harus meningkatkan sistem pelayanan, pengawasan dan penegakan hukumnya. Dalam PP Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian, institusi imigrasi Indonesia memiliki prinsip dalam pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang “*selektif*” (*selective policy*). Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban juga tidak bermusuhan baik terhadap rakyat maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 dapat diizinkan masuk atau menetap di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dipertimbangkan dari berbagai segi politik, ekonomi, maupun sosial budaya bagi bangsa dan negara Indonesia.

Warga negara asing yang akan memasuki wilayah Indonesia harus lebih dulu mendapatkan izin masuk. Izin masuk adalah izin yang diterakan pada visa atau surat perjalanan untuk orang asing yang ingin memasuki wilayah Indonesia yang diberikan oleh pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi. Masa berlakunya izin masuk disesuaikan dengan jenis visa yang di miliknya, setelah mendapatkan izin masuk lalu akan mendapatkan izin tinggal yang juga sesuai dengan jenis

visanya.⁴ Dalam rangka mewujudkan prinsip “*Selectif Policy*“ diperlukan adanya pengawasan terhadap orang asing. Pengawasan ini tidak hanya pada saat mereka masuk, tetapi selama mereka berada di wilayah Indonesia termasuk kegiatan-kegiatannya, sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian selain diatur ketentuan pidana, diatur pula adanya tindakan keimigrasian yang sifatnya non yustisial atau lebih menekankan pada segi administratifnya, begitu pula mengenai pengawasan orang asing dapat dilakukan secara administratif, yaitu pengawasan yang dilakukan melalui penelitian surat-surat atau dokumen, berupa pencatatan, pengumpulan data dan penyajian maupun penyebaran informasi secara manual dan elektronik tentang lalu lintas keberadaan dan kegiatan orang asing. Kegiatan ini adalah pengawasan lapangan, yaitu pengawasan yang dilakukan berupa pemantauan, patroli, razia dengan mengumpulkan bahan keterangan, pencarian orang dan alat bukti yang berhubungan dengan tindak pidana keimigrasian.

Keberadaan orang asing yang ada di Indonesia khususnya di kota Bandar Lampung, tidak sedikit yang menyalahgunakan izin tinggal, bahkan bisa saja niat untuk melakukan hal tersebut sudah ada sewaktu masih berada di negaranya dan atau di negara lain. Seperti pada kenyataannya petugas imigrasi mengamankan tiga biksu yang berasal dari China yang telah melakukan pelanggaran menyalahi izin tinggal. Di dalam visa ketiganya, mereka datang ke Indonesia hanya untuk

⁴ Abdullah Sjahriful, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1993, hlm.69.

melakukan kunjungan sosial budaya atau bertujuan wisata, tetapi nyatanya mereka melakukan kegiatan dalam bidang perdagangan dan meminta sumbangan kepada masyarakat di Bandar Lampung.⁵

Masalah penyalahgunaan izin tinggal di atas, dalam penegakan hukumnya Kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung menggunakan tindakan administratif, padahal di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, tindak pidana keimigrasian diatur dalam BAB XI tentang Ketentuan Pidana, yaitu dari Pasal 113 sampai dengan Pasal 136 yang terdiri dari Pasal yang tergolong kejahatan (*misdrif*) dan pasal yang tergolong pelanggaran (*overtreding*), yang mana kasus penyalahgunaan izin tinggal terdapat dalam pasal 122 dan termasuk pada golongan kejahatan (*misdrif*), sehingga dapat dikenakan sanksi pidana.

Pada praktiknya terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal lebih banyak dikenakan tindakan administratif pada proses penegakan hukumnya, dimana berdasarkan hal tersebut maka penggunaan hukum pidana tidak diterapkan dan hanya dijadikan sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*) dalam suatu proses penegakan hukum pada pelaku penyalahgunaan izin tinggal, untuk suatu tindak pidana yang sifatnya hanya berupa pelanggaran maka memang sepatutnya dikedepankan tindakan administratif, tetapi untuk tindak pidana yang sifatnya bukan pelanggaran dan merupakan suatu kejahatan maka seharusnya penerapan hukum pidana haruslah dikedepankan, khususnya bila menyangkut masalah penyalahgunaan terhadap izin tinggal yang terdapat unsur-unsur tindak pidana lainnya yang bersifat suatu kejahatan yang *extra ordinary* yang antara lain

⁵ <http://lampung.tribunnews.com/2014/05/19/imigrasi-lampung-amankan-tiga-biksu-asal-cina> (diakses pada tanggal 22 Mei 2014)

sifatnya dapat membahayakan keamanan negara, mengganggu ketertiban umum, terorisme, dan lain sebagainya. Oleh karena itu diperlukan pula suatu instrumen hukum yang jelas dan terklasifikasi secara khusus serta rinci agar proses penegakan hukum terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal ini dapat dilaksanakan dengan benar dan tepat.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis sangat tertarik untuk mengadakan penelitian di bidang keimigrasian, dalam bentuk skripsi dengan judul: “Fungsionalisasi Hukum Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Izin Tinggal”.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal ?
- b. Faktor-faktor apakah yang menghambat fungsi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal?

2. Ruang Lingkup

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, agar tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan, maka yang menjadi ruang lingkup skripsi ini dibatasi pada kajian hukum pidana dan penelitian ini juga mengkaji Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, serta teori-teori yang berhubungan dengan fungsionalisasi hukum pidana, terutama pada fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal beserta faktor penghambatnya dengan lokasi penelitian di wilayah hukum Kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung pada tahun 2014.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan penulisan adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal berdasarkan undang-undang keimigrasian.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat fungsi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal.

2. Kegunaan Penelitian

1) Secara Teoritis

- a. Kegunaan dari penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum pidana khususnya mengenai fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal.
- b. Menambah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pidana, khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana keimigrasian.

2) Secara Praktis

- a. Dapat dijadikan sebuah pedoman dan bahan rujukan bagi Mahasiswa, Masyarakat, Praktisi Hukum, dan bagi Pemerintah dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan tindak pidana keimigrasian.
- b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang berwenang dan terkait dalam fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal di Kantor Imigrasi Kelas I Bandar Lampung.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil-hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.⁶ Pada setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data.

Fungsionalisasi hukum pidana dapat diartikan sebagai upaya untuk membentuk hukum pidana dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara nyata. Fungsionalisasi hukum pidana akan identik dengan operasional atau konkretisasi hukum pidana, yang hakikatnya sama dengan penegakan hukum. Fungsionalisasi ini terdapat tiga tahap kebijakan formulasi sebagai suatu tahap perumusan hukum pidana oleh pihak pembuat perundang-undangan, tahap kebijakan aplikatif

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Bandung, UI Press Alumni, 1986, hlm.125.

sebagai penerapan hukum pidana oleh pihak hukum, tahap kebijakan administratif yaitu tahap pelaksanaan oleh aparat eksekusi hukum.⁷

Berdasarkan hal diatas bahwa pada hakikatnya fungsionalisasi hukum pidana merupakan suatu rangkaian dari penegakan hukum pidana. Sedangkan dalam teori penegakan hukum pidana apabila dilihat sebagai bagian dari mekanisme penegakan hukum (pidana), maka “pemidanaan” yang biasa juga diartikan “pemberian pidana” tidak lain merupakan suatu proses kebijakan yang sengaja direncanakan. Artinya pemberian pidana itu untuk benar-benar dapat terwujud direncanakan melalui beberapa tahap yaitu :

1. Tahap penetapan pidana oleh pembuat undang-undang;
2. Tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang; dan
3. Tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang.

Tahap pertama sering juga disebut tahap pemberian pidana “*in abstracto*”, sedangkan tahap kedua dan ketiga disebut tahap pemberian pidana “*in Concreto*”. Dilihat dari suatu proses mekanisme penegakan hukum pidana, maka ketiga tahapan itu diharapkan merupakan satu jalinan mata rantai yang saling berkaitan dalam satu kebulatan sistem.⁸

Dalam memfungsikan hukum pidana secara efektif tidak akan terlepas kaitannya dengan kebijakan hukum pidana atau peraturan yang berlaku. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Marc Ancel⁹ kebijakan kriminal (*criminal policy*) adalah

⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 1998, hlm.30

⁸ Muladi dan Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1992, hlm.91.

⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta : Kencana, 2008), hlm.1

suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Secara garis besar kebijakan kriminal ini dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu upaya *penal* yang merupakan upaya penanggulangan kejahatan yang lebih menitikberatkan pada upaya-upaya yang sifatnya *repressive* (penindasan/pemberantasan/penumpasan) dengan menggunakan sarana *penal* (hukum *penal*), dan upaya *non penal* yang merupakan upaya penanggulangan kejahatan yang lebih menitikberatkan pada upaya-upaya yang sifatnya *preventive* (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan tersebut terjadi.

Untuk menjawab permasalahan kedua menggunakan teori Soerjono Soekanto. Terdapat beberapa faktor menurut Soerjono Soekanto¹⁰ yang diperlukan agar penegakan hukum dapat berjalan dengan baik, faktor-faktor tersebut adalah :

1) Faktor hukum itu sendiri

Maksud faktor hukum disini adalah peraturan tertulis dalam bentuk undang-undang sebagai landasan dalam proses penegakan hukum guna melindungi korban dari segi hukum pidana.

2) Faktor penegak hukum

Penegak hukum yaitu mereka yang secara langsung maupun tidak langsung berkecimpung dalam upaya menjalankan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah yang sah.

3) Faktor sarana atau fasilitas

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1983, hlm.4-5.

Upaya penegakan hukum juga sangat dipengaruhi oleh sarana dan fasilitas tertentu untuk mendukung kelancaran tugas suatu lembaga yang akan menangani penegakan hukum. Tanpa adanya sarana dan fasilitas tersebut, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar.

4) Faktor masyarakat

Masyarakat mempunyai peranan penting dalam upaya penegakan hukum, bahkan dapat dikatakan sangat penting karena penegakan hukum terutama hukum pidana berasal dari masyarakat, dan tujuannya adalah untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat.

5) Faktor kebudayaan

Faktor kebudayaan adalah sebagai hasil karya cipta rasa didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

2. Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang merupakan kumpulan dalam arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti.¹¹

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

- a. Fungsionalisasi hukum pidana adalah upaya membuat hukum pidana berfungsi, beroprasi atau bekerja atau terwujud secara nyata.¹²

¹¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Op.Cit.*, hlm. 126.

¹² Barda Nawawi Arief, 1998, *Op.Cit.*, hlm 30

- b. Pelaku tindak pidana adalah orang yang melakukan tindak pidana. Pelaku tindak pidana merupakan orang yang mampu dipertanggung jawabkan secara pidana.¹³
- c. Penyalahgunaan adalah proses, cara, perbuatan yang menyeleweng.¹⁴
- d. Izin tinggal adalah izin yang diberikan kepada Orang Asing oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri untuk berada di wilayah Indonesia (Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian).
- e. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara (Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian).

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini secara keseluruhan, maka sistematika penulisannya disusun sebagai berikut :

I. PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang, permasalahan penelitian dan ruang lingkup penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual serta sistematika penulisan.

¹³ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm.51

¹⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.770-771

II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisikan mengenai pengertian fungsionalisasi hukum pidana, pengertian keimigrasian, tinjauan umum izin tinggal serta pengertian penyalahgunaan izin tinggal.

III. METODE PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan metode yang digunakan dalam penulisan ini yang terdiri dari pendekatan masalah, sumber dan jenis data, prosedur pengumpulan dan pengolahan data, serta analisis data.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang pembahasan berdasarkan hasil penelitian dari permasalahan yang ada dalam penelitian ini, yaitu fungsionalisasi hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin tinggal.

V. PENUTUP

Pada bab ini memuat tentang kesimpulan dari pembahasan yang menghasilkan jawaban permasalahan dari hasil penelitian serta saran-saran dari penulis sebagai alternatif dari penyelesaian masalah yang berkaitan dengan hasil penelitian demi perbaikan di masa yang akan datang serta dapat menambah wawasan tentang ilmu hukum khususnya hukum pidana.