

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1. Pengertian Surat Perjalanan Atau Paspor

Dalam perlintasan orang antar negara, atau untuk memasuki wilayah negara lain, biasanya atau mutlak harus dilengkapi dengan suatu keterangan jalan yang biasa disebut surat perjalanan atau paspor. Surat perjalanan atau paspor yang selanjutnya kita sebut saja dengan paspor pada umumnya mempunyai ciri-ciri yang sama dari sebagian besar negara-negara yang mengeluarkan paspor, baik jenis, maupun ciri-ciri yang ada dalam paspor dengan beberapa kelainan sesuai dengan kebijaksanaan dari pemerintah yang bersangkutan.³⁰ Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian Pasal 1 butir 3 disebutkan bahwa Surat Perjalanan atau paspor adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara yang memuat identitas pemegangnya dan berlaku untuk melakukan perjalanan antar negara.

Jenis-jenis paspor yang dikenal adalah:³¹

- 1) Paspor Diplomatik (*diplomatic passport*) yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri RI
- 2) Paspor Dinas (*service passport*) yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri RI
- 3) Paspor biasa (*ordinary passport*) yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI
- 4) Paspor Haji yang dikeluarkan oleh Departemen Agama RI
- 5) Paspor Biasa untuk orang asing (*alien passport*) yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI
- 6) Surat Perjalanan Laksana Paspor (*in lieu of passport*) untuk WNI yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI

³⁰ Moh. Arif, “*Keimigrasian Di Indonesia, Suatu Pengantar*”, Jakarta: Pusdiklat Departemen Kehakiman, 1997, hal.45.

³¹ Pasal 29 UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

7) Surat Perjalanan Laksana Paspor (*in lieu of passport*) untuk WNA yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI

8) Surat Perjalanan Dinas yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri RI

Disamping jenis-jenis paspor tersebut, masih ada jenis paspor lainnya yang dikeluarkan untuk kepentingan perjalanan tertentu, seperti surat perjalanan yang dikeluarkan oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dikenal sebagai *Lasser Passer* untuk staf pegawai PBB dan paspor pengungsi (*refugee passport*). Ciri-ciri yang terdapat dalam suatu Surat Perjalanan atau paspor pada umumnya adalah sebagai berikut :³²

- 1) Lambang dari negara yang mengeluarkan paspor;
- 2) Nomor paspor yang umumnya sudah dicetak bersamaan dengan percetakan blanko dalam bentuk perforasi dan/atau dengan bentuk cetakan atau ditulis kemudian;
- 3) Identitas pemegang paspor yang umumnya terdiri dari nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, bentuk badan, ciri-ciri badan lainnya, terkadang juga alamat, pekerjaan dan lain-lain yang diperlukan untuk menjelaskan identitas dari pemegang paspor yang bersangkutan;
- 4) Tempat dan tanggal dikeluarkannya paspor;
- 5) Tanggal berlakunya paspor, dinyatakan dengan jelas atau dinyatakan masa berlaku paspor berlaku sekian tahun dari tanggal pengeluaran;
- 6) Pejabat yang mengeluarkan paspor, biasanya dengan tanda tangan yang dibubuhkan pada paspor;
- 7) Pasfoto dan tanda tangan / cap jari dari pemegang;
- 8) Halaman khusus untuk catatan resmi (catatan atau endorsement)
- 9) Halaman-halaman kosong yang biasanya diberi nama halaman visa untuk diisi oleh pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan perjalanannya, seperti untuk visa, tanda untuk bertolak, izin masuk dan lain-lain yang berhubungan dengan perjalanannya.
- 10) Jumlah halaman paspor yang dinyatakan untuk menetapkan paspor tersebut berhalaman sekian dan tidak boleh ditambah secara tidak sah.

³² Moh. Arif, *Op Cit*, hal. 45.

- 11) Ada negara yang mencantumkan pernyataan permohonan kepada negara-negara yang akan dilalui oleh pemegang paspor untuk memberi kemudahan-kemudahan dalam perjalanan yang bebas sebagai suatu perlindungan terhadap warga negaranya dinegara lain;
- 12) Ada negara yang membatasi berlakunya paspor untuk negara-negara tertentu atau tidak memberlakukan paspor tersebut untuk negara-negara tertentu.

Surat Perjalanan atau Paspor merupakan Dokumen resmi dari suatu negara, maka pengeluarannya dilakukan oleh Pemerintah Negara tersebut. Namun bagi negara-negara instansi mana dari Pemerintah tersebut yang berwenang mengeluarkan paspor, ditentukan oleh kebijaksanaan Pemerintah masing-masing. Di suatu negara paspor dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri, ada yang oleh Departemen Luar Negeri, ada yang oleh Departemen Keamanan dan sebagainya, dan dalam satu negara dimungkinkan ada beberapa Departemen yang diberi wewenang untuk mengeluarkan paspor sesuai dengan bidangnya seperti di Indonesia yaitu Departemen Luar Negeri, Departemen Hukum dan HAM dan Departemen Agama.

Paspor sebagai dokumen resmi suatu negara merupakan keterangan autentik bagi pemegangnya dan dapat dipertanggungjawabkan kebenaran data-data yang ada didalamnya. Sebagai dokumen resmi paspor berfungsi sebagai:³³

- 1) Surat Perjalanan antar negara yang merupakan fungsi utamanya;
- 2) Sebagai identitas pemegangnya yang berarti dengan memperlihatkan paspornya, seseorang akan dikenal siapa dia, seperti namanya, kebangsaannya, umurnya, kadang-kadang tertera tinggi badan, warna kulit, alamat dan keterangan lain dari pemegang paspor tersebut.

Paspor sebagai identitas banyak diperlukan, seperti dalam transaksi pencarian uang di bank, untuk jaminan tinggal di hotel dan lain sebagainya. Bagi warga negara suatu negara yang berada diluar negaranya, paspor sangat diperlukan sebagai identitas yang kadang-kadang tidak pernah dipergunakan untuk perjalanan antar negara. Oleh sebab itu Perwakilan Negara di Luar Negeri akan memberikan paspor kepada warga negaranya sebagai bukti identitas dirinya yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan untuk melakukan perjalanan antar negara.

³³ *Ibid.*, hal 49.

Paspor sebagai dokumen resmi adalah sangat berharga bagi pemegangnya, oleh karenanya perlu dilakukan pengamanan terhadap dokumen tersebut. Paspor dalam penggunaannya bisa saja hilang, dicuri, paspor palsu (*counterfeit passport*) yaitu paspor yang dibuat palsu, paspor dibuat palsu atau dipalsukan (*forgery*) yaitu paspor asli kemudian dipalsukan (asli dan dipalsukan) dan biasanya diperjualbelikan secara tidak sah. Oleh sebab itu terhadap paspor perlu diadakan pengamanan, sehingga paspor yang telah dikeluarkan secara sah dan resmi, tidak disalahgunakan oleh orang yang tidak berhak. Pengamanan paspor dapat dibedakan dalam 2 (dua) hal :³⁴

1) Pengamanan terbuka

Yaitu dengan menggunakan peralatan yang canggih, baik dalam memilih bahan atau kertas paspor, cara penulisannya, pemberian pengamanan yang dapat dilihat seperti cara penempelan foto, tanda tangan, sidik jari dan sebagainya, sehingga sukar bagi orang lain untuk memalsukannya, meskipun secara visual dapat dilihat benutknya, sehingga jika terjadi perubahan atau pemalsuan maka akan segera diketahui.

2) Pengamanan tertutup

Yakni dengan menggunakan peralatan yang canggih yang tidak dapat dilihat secara visual, namun bagi pejabat atau petugas yang berwenang mengawasi penyalahgunaan paspor, dengan peralatan tertentu akan dapat menentukan adanya penyimpangan atau pemalsuan paspor tersebut yang berada diluar jangkauan orang yang berusaha melakukan pemalsuan.

Saat ini diseluruh dunia tercatat kurang lebih ada 250 paspor dengan fitur pengamanan yang berbeda-beda.³⁵ Sehingga adalah hal yang mustahil untuk mengetahui semua ciri-ciri paspor tersebut, terlebih lagi menghafalkannya satu persatu. Kualitas dokumen palsu sangat beragam, sehingga menuntut petugas untuk meneliti dokumen secara menyeluruh. Alat bantu akan sangat berguna dalam pemeriksaan paspor, namun demikian kemampuan mata telanjang juga mampu mendeteksi kesalahan dalam pemalsuan dokumen secara langsung. Ada

³⁴ *Ibid.*, hal 50.

³⁵ Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Lintas Batas dan Kerjasama Luar Negeri, "Pemeriksaan Paspor", Jakarta: Ditjen Imigrasi, 2007, hal 69.

beberapa jenis pemalsuan dokumen perjalanan yang mungkin terjadi, yakni: Impostor, Mengubah Data, Memalsukan Identitas Diri dan Menerbitkan dokumen palsu.

1) Impostor

Penggunaan dokumen perjalanan asli dengan identitas asli tanpa melakukan perubahan biodata, akan tetapi orang yang membawanya bukan pemilik sah dari dokumen tersebut. Modusnya adalah berusaha untuk menyerupai wajah pemilik dokumen yang sebenarnya seperti yang tampak pada foto dalam paspor. Dalam modus operandinya pelaku impostor berusaha untuk mencari kedekatan atau kesamaan antara foto yang ada dalam paspor dengan pemilik palsu yang mencoba untuk memanfaatkannya. Secara umum petugas lebih sering memperhatikan daerah tertentu saja pada wajah manusia seperti mata dan bibir, hal ini dikarenakan hanya indera tersebut yang menarik perhatian pada saat dilihat. Daerah tempat dimana panca indera disebut dengan segitiga pengamatan (*triangle recognition*). Kebiasaan tersebut adalah hal wajar karena semua orang akan melakukan hal yang sama pada saat melihat orang lain. Namun demikian seorang pemeriksa dokumen harus dilatih untuk melakukan pengamatan dengan metode yang berbeda, yaitu dengan mengamati secara seksama bagian pada wajah yang dapat dijadikan patokan dalam mengidentifikasi seseorang.

2) Mengubah Data

Penggunaan dokumen perjalanan asli dengan melakukan perubahan sebagian dari identitas diri dari pemilik yang sebenarnya. Modus seperti ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori :

- a. Mengganti halaman paspor, bertujuan untuk menghilangkan informasi yang tertera didalam halaman paspor setelah upaya penghapusan dan penggantian gagal dilakukan. Halaman paspor pengganti bisa berasal dari buku paspor yang sama atau buku lainnya dan dapat pula berupa lembar halaman palsu.
- b. Data perjalanan yang tertera didalam buku paspor tidak ingin diketahui oleh pejabat yang berwenang. Data tersebut umumnya stempel pendaratan, keberangkatan, fiskal dan visa. Kesalahan yang terjadi umumnya terletak pada penanggalan yang dilakukan secara terpisah dengan stempel, sehingga akan mengakibatkan ketidak konsistenan dan tidak proporsional.

c. Pemalsuan dapat dilakukan pada lembar halaman paspor palsu yang ditutup dengan cover asli atau bahkan keseluruhan buku paspor adalah palsu. Metode seperti ini memiliki kualitas yang lebih baik dari teknik penghapusan sebagian biodata diri dalam paspor.

Paspor yang digunakan biasanya paspor curian atau paspor yang hilang. Penghapusan dilakukan dengan cara menggunakan bahan kimia dan menggunakan peralatan tertentu, untuk mendeteksi data yang diganti dapat menggunakan sinar UV.

3). Memalsukan Identitas Diri

Dalam proses permohonan paspor data yang diberikan adalah palsu, hal ini dikarenakan dokumen seperti: KTP, akte lahir, kartu keluarga dan identitas lainnya sangat mudah untuk dipalsukan. Modus seperti ini bertujuan untuk memperoleh identitas diri yang baru dan menghilangkan identitas yang lama. Memperoleh identitas baru dikarenakan orang tersebut ingin memiliki identitas ganda sehingga memiliki dokumen perjalanan lebih dari satu. Tujuan lainnya yaitu menghilangkan identitas yang lama/asli, maksudnya agar hal-hal negatif yang terkait dengan dirinya menjadi hilang, seperti kriminal, koruptor, dan sebagainya. Umumnya pemalsuan identitas diri memerlukan proses yang agak panjang karena terlebih dahulu harus memiliki identitas baru melalui dokumen seperti KTP, akte lahir, akte nikah, ijazah dan seterusnya. Terlalu banyak pihak yang terlibat dalam proses ini sehingga memerlukan biaya yang besar. Modus seperti ini juga melibatkan pejabat/orang yang memiliki akses terhadap buku paspor, mereka dengan sengaja menghilangkan, mencuri atau bahkan menjual paspor tersebut. Meskipun paspor tersebut memiliki nomor seri yang terdaftar, dalam prakteknya untuk mendeteksi paspor tersebut tetap mengalami kesulitan, kesalahan yang umum dilakukan pemalsu adalah proses penerbitan, validasi data dan stempel pejabat berwenang.

4). Menerbitkan Dokumen Palsu

Yaitu buku blanko paspor yang dibuat menyerupai seperti asli, modus seperti ini biasanya disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: kebutuhan yang mendesak, tidak ingin melibatkan banyak orang, dan kemampuan finansial yang baik. Kebutuhan mendesak karena orang tersebut bermaksud dengan segera mencapai

negara tujuan. Akses untuk bertransaksi melalui media komunikasi tertentu seperti internet, telephone, SMS dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat proses transaksi sehingga dalam waktu yang relatif singkat paspor palsu dapat segera diterbitkan. Keterlibatan orang-orang dalam transaksi sangat dibatasi agar tidak mudah terlacak. Biasanya tidak pernah terjadi kontak langsung dengan pembuat paspor palsu, transaksi dilakukan tanpa melalui perantara orang melainkan dengan menggunakan media komunikasi elektronik. Karena berusaha menerbitkan paspor menyerupai seperti aslinya maka pemalsu akan berusaha menggunakan teknologi dan peralatan yang mahal agar hasilnya dapat mendekati seperti aslinya. Penggunaan peralatan yang rumit mengakibatkan biaya yang dibutuhkan menjadi tinggi sehingga hanya orang-orang yang memiliki kemampuan finansial yang baik yang dapat memesan paspor palsu seperti ini.

Dalam ruang lingkup pemeriksaan paspor, ada baiknya menggunakan sistematika yang logis dari tiap-tiap urutan pemeriksaan, yakni sebagai berikut:³⁶

1) Sampul halaman depan

Bagian luar paspor telah dirancang dan diproduksi dengan menggunakan bahan yang sangat sulit untuk dipalsukan. Itulah sebabnya pemalsu sering menggunakan bagian tersebut untuk dikombinasikan dengan lembar halaman paspor palsu sebagai upaya mengelabui petugas. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. ukuran stempel
- b. tekstur halaman sampul
- c. warna
- d. kualitas cetakan tinta dan foil
- e. perhatikan kesalahan pengejaan
- f. bekas sayatan dan lipatan pada jalur penjilidan
- g. sisi-sisi dan sudut buku paspor

Sangat dianjurkan untuk melakukan perbandingan dengan *specimen* paspor yang ada atau menggunakan peralatan EDISON yang memuat ciri-ciri paspor di seluruh dunia. Cara terbaik dalam menanggulangi pemalsuan paspor adalah dengan memperhatikan fitur pengaman dan melakukan pengujian atas kualitas

³⁶ *Ibid.*, hal 79.

fitur pengaman tersebut. Perbedaan yang mencolok atau tidak wajar dalam hal warna pada suatu fitur pengaman paspor maka perlu mendapatkan perhatian serius untuk dilakukan pemeriksaan lebih lanjut.

2) Halaman biodata

Pada bagian ini terdapat data diri pemilik paspor seperti: nama, tanda tangan, tanggal terbit dan masa berlaku paspor, dan sebagainya. Bagian ini umumnya dilindungi dengan lamina (plastik pelindung/pelapis), namun ada pula yang tidak menggunakan lamina. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. ketebalan lembar halaman
- b. nama, tanggal lahir dan jenis kelamin
- c. ketebalan lamina

Bila telah dilakukan penggantian identitas diri baik secara kimiawi maupun non kimiawi dapat segera dideteksi dengan menggunakan kaca pembesar dan sinar UV. Perlu diperhatikan umur pemegang paspor seperti tertera dalam tanggal lahir dengan penampilan fisik orang tersebut. Lamina yang telah terkelupas dan ditempel ulang dapat dideteksi dengan sinar UV dan kaca pembesar, khusus untuk lamina 3M dapat menggunakan alat retro-reflektif. Sebagaimana diketahui halaman biodata adalah bagian yang paling banyak dilakukan perubahan dan penggantian oleh pemalsu. Hal ini karena pada bagian tersebut pemeriksaan mendapatkan porsi yang lebih dari bagian yang lain. Setiap perbedaan media cetak memerlukan peralatan tertentu karena sifat dari materi yang berbeda.

3) Foto

Penggantian foto adalah modus operandi yang banyak ditemukan dilapangan, hal ini karena caranya mudah, cepat dan murah karena tidak memerlukan peralatan yang mahal. Ada beberapa cara menerakan foto pada halaman biodata, yaitu: pasfoto dan digital foto. Penggunaan pasfoto masih banyak dijumpai di beberapa paspor termasuk Indonesia khususnya paspor yang diterbitkan perwakilan RI diluar negeri. Pengaman yang dapat diberikan misalnya dengan memberikan stempel, *emboss*, *grommet*, *guilloche*, dan tanda tangan / paraf petugas berwenang. Atau dapat pula dengan menggunakan pemotongan pasfoto dengan peralatan khusus sehingga hasil pemotongan menjadi unik. Digital foto, hasilnya sangat tergantung dari kualitas kamera dan jenis printer yang digunakan,

seperti: *dot matrik*, *laser jet* dan *ink jet/bubble jet*. Saat ini banyak negara yang menggunakan teknologi digital foto dengan menggunakan printer berwarna dengan tingkat resolusi yang tinggi sehingga hasil gambarnya halus. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. ketebalan pas foto
- b. periksa bagian belakang lembar halaman biodata
- c. konsistensi dari cap basah, *emboss* dan *guilloche*

4) Lamina

Plastik lamina dapat diaplikasikan pada paspor yang lembar biodatanya berbahan baku kertas maupun plastik. Lamina produksi 3M dapat dideteksi dengan menggunakan peralatan retro-reflektif, meski demikian saat ini banyak ditemui lamina yang telah dilengkapi dengan fitur pengaman tambahan seperti: kinegram, Optical Variable Device, dan pencetakan data diri langsung di plastik lamina. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah:

- a. ketebalan lamina
- b. kerutan, lipatan dan bubble air
- c. konsistensi ukuran lamina

5) Lembar halaman

Karena lembar halaman berasal dari lembar kertas yang sama pada saat penjilidan dan dipotong dengan pisau yang sangat tajam, maka hasilnya akan terlihat sangat rapih dan baik. Bagian sudut paspor umumnya tidak dibuat siku melainkan melengkung, hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari halaman terlipat dan kusut. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. kualitas warna *background*
- b. *watermark*, *fibre*, benang pengaman dan *planchete*
- c. UV reaction
- d. jumlah dan nomor halaman

6) Penomoran

Setiap halaman kertas diberi nomor secara berurutan dan dalam letak atau posisi yang sejajar, banyak pula yang melengkapinya dengan menggunakan *fluorence ink* sebagai pengaman dalam penomoran. Pada sebagian negara masih menggunakan penomoran perforasi dengan menggunakan metode *punched neil*,

yaitu menggunakan paku bertekanan untuk membolongi kertas sehingga akan berakibat besarnya lubang yang dihasilkan dari halaman depan sampai dengan belakang sama besar. Sebagai fitur pengaman tambahan beberapa negara menggunakan jenis huruf tertentu yang tidak terdapat dipasaran/sulit untuk mendapatkannya. Penomoran dengan cara ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: penomoran sekaligus dan penomoran sebagian. Saat ini banyak negara telah menggunakan teknologi laser untuk penomoran paspor, sehingga hasilnya jauh lebih baik dan memiliki tingkat pengamanan lebih. Kertas dapat dilubangi dalam waktu yang cepat dan rapih, karakteristiknya adalah lubang tidak sama besar, ada bekas bakar disekeliling lubang berwarna coklat, mudah dalam membentuk jenis huruf dan model perforasi. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. konsistensi lubang perforasi
- b. kualitas lubang

7) Penjilidan atau Penjahitan

Perlu diperhatikan apakah telah terjadi penggantian halaman dengan mencabut benang jahitan sehingga akan berakibat letak dari halaman tidak sejajar. Penjahitan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: jahitan berpengaman (*stitching lock*) dan tidak berpengaman. Jahitan berpengaman menggunakan teknik dua kali penjahitan sehingga jahitan kedua akan mengunci jahitan pertama agar tidak mudah untuk dilepas. Hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. kekencangan jahitan
- b. konsistensi jahitan
- c. lubang jahitan bersih dan rapih

Paspor yang telah diganti halamannya dengan mencabut benang jahitan akan mengakibatkan lobang bertambah besar dan rusak, banyak terdapat bekas sayatan disekitar lubang jahitan dan terlihat kotor.

8) Sinar Ultra Violet (UV)

Lembar kertas halaman terbuat dari kertas berpengaman yang akan bereaksi terhadap sinar UV, begitu pula fitur pengaman yang ada didalamnya seperti: fibre, *planchette*, dan benang pengaman. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. kualitas kertas
- b. kualitas fitur pengaman didalamnya

9) Kualitas produksi

Fitur pengaman yang ada didalam paspor harus bekerja sebagaimana mestinya dan memiliki konsistensi dalam kualitas termasuk pula kertasnya. Sebagai dokumen negara maka produksi paspor sangat diawasi dan jumlahnya terkendali dengan baik, begitu juga pengawasan pada saat pengiriman, penyimpanan dan distribusinya tidak akan mengurangi kualitas sejak dikeluarkan dari pabrik pembuatannya. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. fitur pengaman bekerja sesuai standar yang berlaku
- b. ketahanan terhadap panas, air dan kelembaban
- c. konsistensi kualitas paspor

Dalam usaha untuk mengamankan dan menstandarisasikan paspor, telah direkomendasikan oleh ICAO untuk menstandarisasikan paspor-paspor dari negara-negara yang tergabung dalam ICAO dengan menggunakan paspor dalam bentuk *Machine Readable Passport* (MRP) yang baik formatnya, maupun cara pengisiannya secara standar, sehingga untuk mengecek paspor tersebut yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang dengan menggunakan mesin pembaca (*Passport Reader*), sehingga pelayanannya akan lebih cepat, dan penelitiannya akan lebih akurat; dengan demikian akan lebih mudah mendeteksi adanya penyimpangan atau pemalsuan paspor. Hingga saat ini sudah ada beberapa negara yang menggunakan MRP, disamping ada pula negara-negara yang sedang mempersiapkan MRP.

2.2. Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta

Penelitian ini mengambil lokasi penelitian di Bandar udara internasional Soekarno-Hatta yang secara organisasi berada dibawah wilayah kerja Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta. Untuk dapat lebih mengetahui tentang keberadaan Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta, maka peneliti akan memberikan sedikit gambaran mengenai Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta.

Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta atau yang lebih dikenal dengan Kantor Imigrasi Cengkareng diresmikan oleh Menteri Kehakiman RI pada tanggal 1 April 1985. Kantor Imigrasi Cengkareng merupakan pengganti dari Kantor Imigrasi Halim Perdana Kusuma, dimana Bandara Internasional pada saat itu dipindahkan kegiatannya ke Bandara Internasional Soekarno-Hatta, Cengkareng.³⁷ Sejak saat itu dengan berfungsinya Bandara Internasional Cengkareng, maka Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta melaksanakan tugas dan fungsi keimigrasiannya. Kantor imigrasi Soekarno-Hatta mempunyai Visi dan Misi dalam mencapai tujuan organisasinya, Visinya adalah untuk melindungi kepentingan atau asset bangsa dan negara Indonesia, lalu misinya adalah :

- 1) Mewujudkan aparat Keimigrasian yang sadar *Security*
- 2) Menciptakan Sumber Daya Manusia yang profesional melalui pelatihan Keimigrasian, Intelegen dan Tekhnologi
- 3) Mewujudkan kerjasama regional dengan keimigrasian negara-negara lain khususnya dalam bidang lintas batas antar negara
- 4) Mewujudkan Sumber Daya Manusia yang mampu dan memahami tentang "*Trans National Organized Crime*"
- 5) Mewujudkan kelembagaan organisasi yang mampu menjawab perubahan lingkungan startegis secara regional dan global

Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta yang terletak di Jalan Bandara Soekarno-Hatta, Jakarta memiliki wilayah kerja yang meliputi 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Kalideres dan Kecamatan Cengkareng, namun demikian Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta secara eksklusif merupakan Kantor Imigrasi yang khusus membawahi 1 (satu) Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) yaitu TPI Udara Bandara Soekarno Hatta yang merupakan Bandar Udara terbesar di Indonesia. Sebagai Bandar Udara Internasional terbesar di Indonesia, dan terletak di wilayah pusat kegiatan di Indonesia, yaitu di Ibukota Jakarta, maka aktivitas atau lalu-lintas kedatangan dan keberangkatan orang Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing banyak dijumpai disini.

³⁷ "*Profil Imigrasi Indonesia, Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kantor Imigrasi Seluruh Indonesia*", Jakarta: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Direktorat Jenderal Imigrasi, 2004, hal 26.

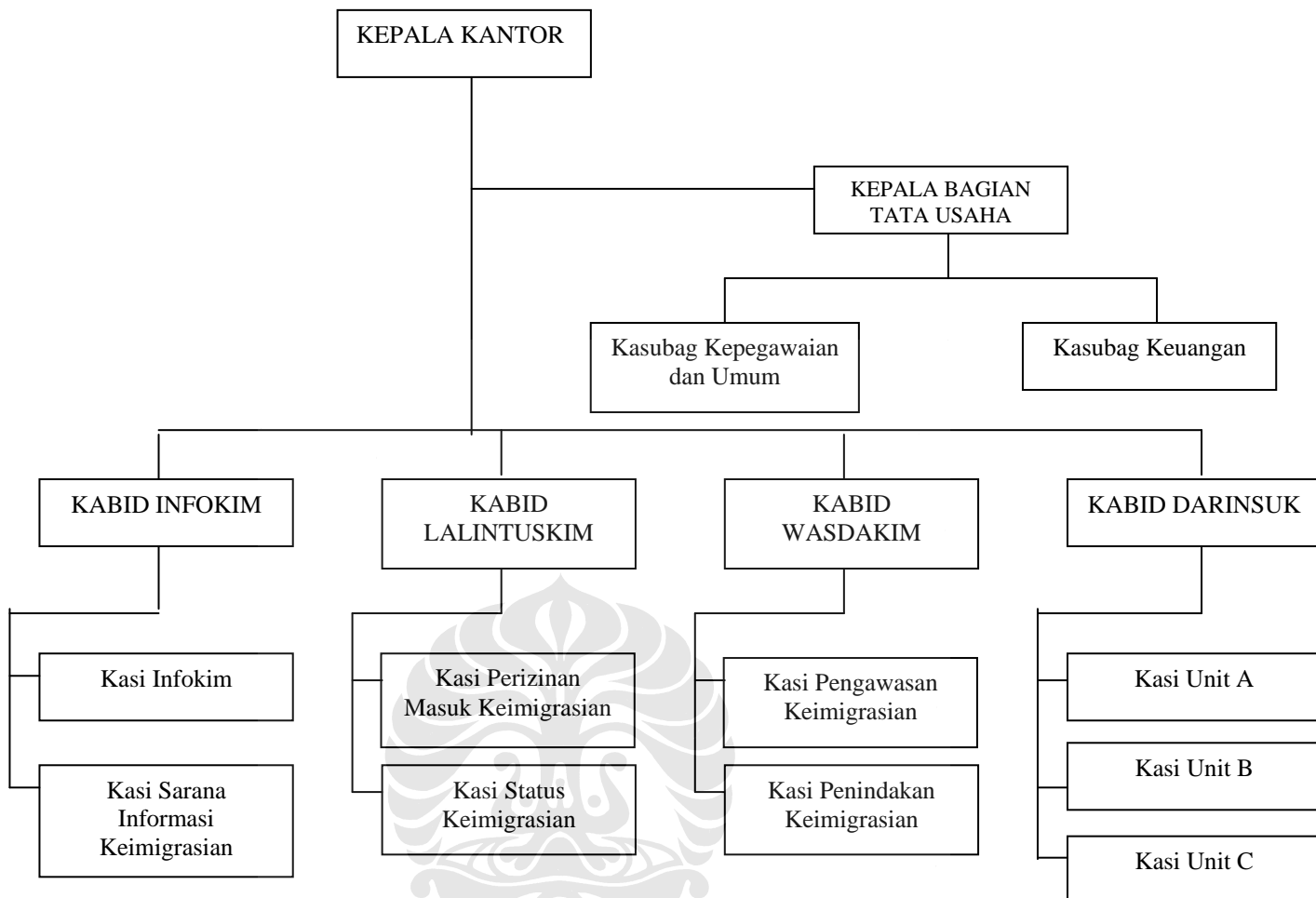
Hampir setiap saat aktivitas orang baik itu dari penerbangan domestik maupun internasional seakan tiada henti dan terus berlangsung. Berbagai ragam kepentingan yang mendasari orang untuk bepergian, oleh karena itu hampir dapat dikatakan bahwa kegiatan yang paling banyak pada Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta adalah kegiatan pada saat pemeriksaan kegiatan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi baik terhadap keberangkatan maupun kedatangan dari dan keluar negeri.

Selain terfokus kepada kegiatan lalu lintas orang, kegiatan pelayanan keimigrasian pada Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta juga terlihat aktif seperti dalam hal pemberian Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI) dari tahun ke tahun menunjukkan intensitas yang cukup tinggi, demikian juga dalam hal pemberian dan perpanjangan Izin Tinggal bagi orang asing selama kurun waktu tiga tahun terakhir menunjukkan jumlah yang cukup signifikan.

Selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14.PR.07.04 Tahun 2003 tentang perubahan atas Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. M.03-PR.07.04, Tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi, menaikkan kelas Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta dari semula Kantor Imigrasi kelas I menjadi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus.

Aspek penegakan hukum pada Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta dari tahun ke tahun berjalan dengan baik, hal ini dapat dilihat dari intensitas tindakan keimigrasian dan jumlah orang asing yang dikarantina pada Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta relatif cukup signifikan. Hal ini tidak terlepas dari peran serta sumber daya manusia Kantor Imigrasi Soekarno Hatta dalam melaksanakan tugas dan melakukan pelayanan kepada masyarakat secara prima dan didukung oleh Sistem Pengawasan Orang asing (SIPORA) yang telah berjalan dengan baik.

Dengan kondisi dan potensi wilayah kerja yang demikian besar tersebut, maka Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta yang dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya mempunyai tugas yang strategis dalam memberikan kontribusinya terhadap Pembangunan Daerah dan Pembangunan Nasional. Perolehan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta dari tahun ke tahun menunjukkan jumlah yang cukup signifikan, hal ini merupakan sumbangsih yang cukup besar bagi pemasukan kas negara.



Bagan 2.1. Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno-Hatta
(Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI No: M1.14.PR.07.04
Tahun 2003 Tanggal 3 Desember 2003)

2.2.1. Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandar Udara Soekarno-Hatta

Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) Bandar Udara Soekarno-Hatta yang kedudukannya berada dibawah Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno-Hatta pada prinsipnya dibagi menjadi empat bagian, yakni dua bagian pada terminal Keberangkatan Delta dan Echo, dan dua bagian pada terminal Kedatangan Delta dan Echo. Namun pada pertengahan bulan April 2008 untuk terminal keberangkatan delta dan echo akan dijadikan satu (sentralisasi) menjadi satu terminal keberangkatan, langkah tersebut telah diambil oleh PT Angkasa Pura II dengan tujuan untuk efektivitas kerja di terminal keberangkatan.

Pada TPI Bandar Udara Soekarno-Hatta terdiri dari tiga unit imigrasi, yakni unit Alfa, unit Bravo dan unit Charli, setiap unit dibawah oleh seorang Kepala Unit setingkat Kepala Seksi pada Kantor Imigrasi. Ketiga Kepala Unit tersebut dibawah oleh seorang Kepala Bidang Pendaratan dan Izin Masuk. Dalam satu unit terdiri dari empat Sub unit yang masing-masing dikepalai oleh seorang Supervisor, dua orang Supervisor Visa On Arrival (VOA), beberapa Pejabat Imigrasi (Pemberangkatan dan Pendaratan) dan beberapa staf imigrasi. Pembagian kerja masing-masing unit dibagi menjadi dua shift, dua hari pertama masuk shift pagi yang dimulai pukul 05.00 wib sampai pukul 15.00 wib, dua hari kedua masuk shift siang dimulai pukul 15.00 wib sampai pukul 05.00 wib, dan dua hari terakhir libur.

Pejabat Imigrasi yang bertugas di counter keberangkatan dan kedatangan dilengkapi dengan sarana dan prasarana komputerisasi untuk pemeriksaan (*clearance*) keimigrasian yang terdiri dari satu unit komputer (CPU) lengkap, satu unit MRP (*Machine Readable Passport*) untuk membaca paspor yang sudah memiliki *barcode*, satu unit alat/lampu Ultra Violet (UV), satu unit kaca pembesar (lup) dan satu unit alat 3M untuk deteksi paspor palsu. Pejabat Imigrasi memiliki satu cap keberangkatan yang berbentuk segitiga, dan enam cap kedatangan yang sesuai dengan visa atau izin keimigrasian orang asing dan WNI. Tiap-tiap cap memiliki spesifikasi yang berbeda-beda dan memiliki nomor cap yang berbeda-beda yang bertujuan untuk fitur keamanan (*security feature*) agar cap tidak mudah dipalsu atau ditiru oleh orang lain.

2.2.2 Proses Pemeriksaan Keimigrasian Orang asing di Bandar Udara Soekarno Hatta

Bagi setiap orang yang akan masuk atau keluar wilayah Republik Indonesia wajib melalui pemeriksaan Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) baik TPI bandar udara, pelabuhan maupun darat (perbatasan), apabila ada orang yang masuk atau keluar tidak melalui pemeriksaan imigrasi, maka terhadapnya dapat dikenakan pidana. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian menyatakan:

”Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, dipidana dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) tahun atau denda sebesar Rp 15.000.000,- (lima belas juta rupiah).”

Setiap orang disini dimaksudkan siapa saja baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun Warga Negara Asing (WNA) harus melalui pemeriksaan imigrasi di TPI, dan memberikan izin masuk atau menolak masuk wilayah Republik Indonesia. Hal demikian itu merupakan kedaulatan yang dimiliki oleh setiap negara yang berdaulat dan tidak dapat diintervensi oleh negara manapun.

Proses pemeriksaan keimigrasian di bandar udara pada prinsipnya memiliki aturan-aturan atau tata cara yang standart di setiap TPI, karenanya pemeriksaan keimigrasian di TPI bandar udara Soekarno-Hatta sama seperti pemeriksaan keimigrasian di seluruh TPI di Indonesia. Dalam Juklak Direktur Jenderal Imigrasi Nomor: F-303.IZ.03.03 Tahun 1995 Tentang Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia Tata cara pemeriksaan Keimigrasian terhadap Warga Negara Asing (WNA) adalah sebagai berikut:

- 1) Mencocokkan data dan identitas yang bersangkutan. Masa berlaku paspor tidak kurang dari enam bulan
- 2) Mengisi kartu E/D dan mencocokkan dengan data yang ada pada Surat Perjalanan
- 3) Memeriksa Daftar Penangkalan
- 4) Visa (bagi mereka yang memerlukan visa)
- 5) Tiket kembali kenegara asal atau tiket untuk meneruskan perjalanan ke negara lain serta uang jaminan untuk biaya hidup di Indonesia apabila diperlukan (kecuali bagi pemegang Izin Masuk kembali)
- 6) Jangka Waktu Izin Masuk kembali (bagi pemegang Izin Masuk Kembali)

Hal yang paling mendasar dalam pemeriksaan keimigrasian ialah mencocokkan data dan identitas yang bersangkutan, apabila terdapat kekeliruan atau kesalahan data dalam paspor, maka harus dicek pada halaman pengesahan (*endorsement*) apakah ada perbaikan terhadap data yang salah tersebut atau tidak. Jika tidak ada, maka patut dicurigai adanya kesalahan yang disengaja oleh yang bersangkutan, oleh karena itu perlu diadakan pemeriksaan lanjutan yang mempergunakan alat-alat bantu untuk deteksi paspor palsu. Kemudian masa

berlaku paspor tidak kurang dari enam bulan, hal ini merupakan hasil kesepakatan negara-negara di dunia dan dimanifestasikan dalam peraturan penerbangan sipil internasional atau *International Civil Aviation Organization (ICAO)*. Apabila didapati masa berlaku paspor kurang dari enam bulan, maka berdasarkan kebiasaan internasional, orang asing tersebut akan dipulangkan kenegaranya atau negara terakhir sebelum orang asing tersebut tiba di Indonesia.

Setiap penumpang baik WNI maupun WNA wajib mengisi kartu keberangkatan dan kedatangan (E/D Card) dan mencocokkan dengan data yang ada pada Surat Perjalanan. Kartu E/D ini diperuntukkan untuk sumber data keimigrasian yang akan dilanjutkan dengan proses pengumpulan dan pengolahan data keimigrasian, yang berguna sebagai data statistik dan sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan bagi pimpinan.

Dalam setiap pemeriksaan keimigrasian, bagi penumpang WNI akan dilakukan pemeriksaan terhadap daftar Pencegahan, apabila namanya termasuk dan identik dalam daftar Pencegahan, maka orang tersebut tidak dapat keluar dari wilayah Republik Indonesia. Bagi penumpang WNA, akan dilakukan pemeriksaan terhadap daftar Penangkalan, apabila namanya termasuk dan identik dalam daftar Penangkalan, maka orang asing tersebut tidak dapat masuk kedalam wilayah Republik Indonesia. Adanya Sistem Pencegahan dan Penangkalan bertujuan untuk memberikan keamanan bagi negara terhadap setiap Ancaman, Tantangan, Halangan dan Gangguan yang akan merugikan negara.

Bagi orang asing yang diwajibkan memiliki visa, maka pada saat kedatangan akan dilakukan pemeriksaan jenis visa dan ditanyakan kepada yang bersangkutan mengenai maksud dan tujuan kedatangannya ke Indonesia. Apabila orang asing tersebut tidak memiliki visa dan negaranya termasuk ke dalam subjek negara-negara yang dapat diberikan *Visa On Arrival (VOA)*, maka orang asing tersebut dapat diberikan *Visa On Arrival (VOA)*. Namun apabila negaranya tidak termasuk subjek negara-negara yang dapat diberikan VOA, dan yang bersangkutan tidak memiliki visa yang diberikan di Perwakilan RI di luar negeri, maka orang asing tersebut ditolak masuk atau dikirimkan kembali ke negaranya atau negara terakhir sebelum mendarat di Indonesia. Bagi negara-negara yang diberikan kemudahan *Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS)*, maka terhadapnya dapat diberikan izin

tinggal selama 30 hari di Indonesia, namun izin tinggal ini tidak dapat diperpanjang dan tidak untuk bekerja di Indonesia.

Dalam hal dianggap perlu dapat dilakukan pemeriksaan tiket untuk kembali (*return ticket*) atau meneruskan perjalanan ke negara lain, hal ini untuk menjamin bahwa orang asing tersebut tidak akan tinggal terlalu lama di Indonesia karena keberadaannya di Indonesia masih diragukan atau untuk menghindari adanya orang asing yang kegiatannya tidak sesuai dengan visa/izin keimigrasian yang diberikan. Selain itu juga dapat dilakukan pemeriksaan Keterangan mengenai jaminan hidup atau sponsor selama berada di Indonesia, hal ini bertujuan untuk menghindari orang asing yang akan bekerja ataupun menjadi beban bagi negara. Keterangan kesehatan juga diperlukan bagi orang asing dari negara-negara yang sedang mengalami wabah penyakit menular yang membahayakan keselamatan umum, oleh karena itu peranan badan Kesehatan Pelabuhan (*Port Health*) untuk saling berkoordinasi dengan imigrasi dalam hal adanya orang asing dari negara yang terserang wabah penyakit sangatlah penting, hal ini untuk menghindari resiko dari tertularnya wabah penyakit berbahaya tersebut kepada masyarakat kita.

2.3. Sistem Pencegahan dan Penangkalan Keimigrasian

Sampai dengan saat ini negara kita masih menganut prinsip *selective policy*, artinya hanya orang-orang yang membawa manfaat bagi negara dan tidak membahayakan kondisi negara, yang dapat diberikan izin masuk dan tinggal di wilayah Republik Indonesia. Orang-orang yang membawa manfaat ini dapat didefinisikan bukan hanya orang asing yang memiliki modal yang besar untuk berinvestasi, namun orang asing yang memiliki keahlian, ilmu pengetahuan, rohaniawan, olahragawan, dan sebagainya yang memberi manfaat bagi negara. Tidak membahayakan kondisi negara, maksudnya keberadaan orang asing tersebut tidak mempengaruhi stabilitas keamanan, ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat. Selain itu orang asing yang disinyalir terkait dengan jaringan terorisme, juga tidak diberikan izin masuk atau izin tinggal, sebaliknya imigrasi akan berkoordinasi dengan Kepolisian (dalam hal ini Interpol) untuk menindaklanjuti terhadap orang asing tersebut.

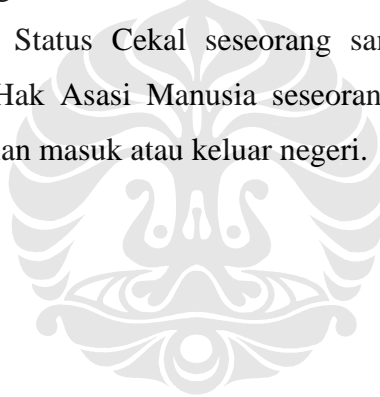
Dalam Undang-Undang Keimigrasian, yakni Pasal 1 angka (12) UU Nomor 9 Tahun 1992, maka yang dimaksud dengan Pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. Kemudian dalam pasal 11 dalam undang-undang tersebut disebutkan mengenai wewenang dan tanggung jawab pencegahan dilakukan oleh: Menteri Kehakiman, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian; Menteri Keuangan, sepanjang yang menyangkut urusan piutang negara; Jaksa Agung, sepanjang menyangkut pelaksanaan ketentuan pasal 32 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia; Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sepanjang menyangkut pemeliharaan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Kemanan Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988.

Sedangkan yang dimaksud dengan Penangkalan ialah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. Pihak-pihak atau institusi yang dapat mengajukan seseorang untuk dapat dimasukkan kedalam Daftar Pencegahan sebagaimana disebutkan dalam pasal 15 Undang-Undang Keimigrasian yakni: Menteri Kehakiman, sepanjang menyangkut urusan yang bersifat Keimigrasian; Jaksa Agung, sepanjang menyangkut pelaksanaan ketentuan pasal 32 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia; Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sepanjang menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Kemanan Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988.

Bagi orang-orang yang namanya akan dimasukkan ke dalam Daftar Cekal, maka Institusi tersebut harus mengirimkan surat kepada Direktorat Jenderal Imigrasi cq Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian agar dapat sesegera mungkin nama orang tersebut dimasukkan ke dalam Daftar Cekal. Namun demikian, dalam Keputusan Bersama Menteri Kehakiman RI, Jaksa

Agung RI dan Kepala Kepolisian RI Nomor: M.01.II.01.02.Th.1998; Nomor: Kep/008/JA/2/1998; No.Pol: Kep/01/II/1998 Tentang Permintaan Secara Langsung Dari Pejabat Polri kepada Pejabat Imigrasi Dalam Keadaan Mendesak untuk Melaksanakan Pencegahan dan Penangkalan Terhadap Tersangka, memutuskan bahwa terhadap seseorang yang dikenakan status sebagai tersangka dan dikhawatirkan akan melarikan diri keluar negeri, maka dalam keadaan mendesak terhadap tersangka namanya dapat dimasukkan ke dalam Daftar Cekal dari Pejabat Polri kepada Pejabat Imigrasi di lapangan.

Apabila seseorang namanya masuk dalam daftar Cekal dan Keputusan dari Institusi yang bersangkutan mengenai Pencabutan atau Perpanjangan Pengekalan belum ada, atau belum ada instruksi dari pimpinan untuk melakukan pencabutan, maka terhadap orang tersebut tidak dapat dilakukan Pencegahan atau Penangkalan ke atau dari luar negeri atau berakhir demi hukum. Oleh karena itu Keputusan dari Institusi mengenai Status Cekal seseorang sangatlah penting, karena hal itu berkaitan dengan Hak Asasi Manusia seseorang untuk dapat hidup bebas dan melakukan perjalanan masuk atau keluar negeri.



BAB III

TINJAUAN LITERATUR

3.1. Pengertian Penegakan Hukum

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁸ Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.

Manusia didalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud didalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Didalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketentraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan. Didalam hidupnya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan didalam wujud yang serasi.³⁹

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi didalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisi suruhan, larangan atau kebolehan. Didalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan

³⁸ Soerjono Soekanto, "*Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum*", Makalah pada Seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta:1979, hal 11.

³⁹ Soerjono Soekanto, "*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*", *Op Cit*, hal 6.

tertentu, atau tidak melakukannya. Didalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan didalam hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.⁴⁰ Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap 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 didalam 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 malahan mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas, maka dapatlah ditarik kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada

⁴⁰ Wayne R LaFave, "*The Decision To Take a Suspect Into Custody*", Boston: Little, Brown and Company, 1964, page 64.

faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positifnya atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini dibatasi pada undang-undang saja.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiel adalah⁴¹ peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel (selanjutnya disebut dengan undang-undang) mencakup:

- 1) Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atas suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- 2) Peraturan setempat yang hanya berlaku disuatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut antara lain:⁴²

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.

⁴¹ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *“Perundang-undangan dan Yurisprudensi”*, Bandung: Penerbit Alumni, 1979. hal 11.

⁴² *Ibid.*, hal 12.

- 2) Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatannya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-undang merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).

Untuk memperjelas asas-asas tersebut, akan dicoba untuk menerapkan salah satu asas tersebut terhadap undang-undang yang berlaku. Didalam asas pertama dinyatakan, bahwa undang-undang tidak berlaku surut, padahal didalam pasal 284 ayat 1 KUHAP dinyatakan bahwa:

”Terhadap perkara yang ada sebelum undang-undang ini diundangkan, sejauh mungkin diberlakukan ketentuan undang-undang ini”;

Pasal tersebut yang didalam penjelasannya dinyatakan ”cukup jelas”, membuka kemungkinan untuk menyimpang dari asas bahwa undang-undang tidak berlaku surut.

Suatu masalah lain yang dijumpai didalam undang-undang adalah adanya pelbagai undang-undang yang belum jelas mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal didalam undang-undang tersebut diperintahkan demikian. Suatu contoh yang nyata adalah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1965 tentang Lalu-lintas dan

Angkutan Jalan Raya. Memang didalam pasal 36 dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa:

”Peraturan-peraturan pelaksanaan yang berlaku sekarang tetap berlaku hingga diubah dengan peraturan-peraturan berdasarkan undang-undang ini”

Padahal didalam undang-undang itu sendiri diperintahkan agar beberapa hal diatur secara khusus didalam Peraturan Pemerintah, yang hingga saat ini belum ada peraturan pelaksanaannya. Tidak adanya peraturan pelaksanaan sebagaimana diperintahkan tersebut, akan mengganggu keserasian antara ketertiban dengan ketentraman dibidang lalu-lintas dan angkutan jalan raya, yang sangat merugikan petugas maupun para pemakai jalan raya yang biasanya menjadi ”korban”.

Persoalan lain yang mungkin timbul didalam undang-undang, adalah ketidakjelasan didalam kata-kata yang dipergunakan didalam perumusan pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali, atau karena soal terjemahan dari bahasa asing (Belanda) yang kurang tepat. Ketidakjelasan arti dapat dijumpai, misalnya, pada pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan yang berbunyi, sebagai berikut:

”Pemerintah mengusahakan pengobatan dan perawatan untuk masyarakat diseluruh wilayah Indonesia secara merata, agar tiap-tiap orang sakit dapat memperoleh pengobatan dan perawatan dengan biaya yang seringannya.”

Apakah yang sebenarnya diartikan dengan ”biaya yang seringannya?” Kata *goed* (bahasa Belanda) yang banyak dijumpai didalam *Wetboek van Strafrecht* yang kemudian diterjemahkan secara tidak resmi ke dalam bahasa Indonesia (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), seringkali diterjemahkan dengan kata ”barang”. Apakah terjemahan tersebut sudah tepat, oleh karena tenaga listrik umpamanya, yang tidak tergolong ”barang” termasuk pengertian ”*goed*” tersebut.

Dengan demikian dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan oleh:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang
- 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
- 3) Ketidakjelasan arti kata-kata didalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran didalam penafsiran serta penerapannya.

Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" ialah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung berkecimpung dibidang penegakan hukum. Didalam tulisan ini yang dimaksud dengan penegakan hukum dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*, kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas dibidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan, namun dalam hal ini penulis berfokus kepada pejabat imigrasi yang bertindak sebagai penegak hukum dibidang keimigrasian, yang berada dibawah naungan instansi Departemen Hukum dan HAM RI.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isisnya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan kedalam unsur-unsur tertentu, dapat dijabarkan kedalam unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) peranan yang ideal (*ideal role*)
- 2) peranan yang seharusnya (*expected role*)
- 3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*)

4) peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)

Peranan yang sebenarnya dilakukan kadang-kadang juga dinamakan *role performance* atau *role playing*. Kiranya dapat dipahami, bahwa peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri sendiri. Sudah tentu bahwa didalam kenyataannya, peranan-peraan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga negara masyarakat lain, laimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of role*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi kesenjangan peranan (*role-distance*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Didalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena:

- 1) Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
- 2) Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan didalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
- 3) Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
- 4) Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.⁴³

⁴³ La Favre, *Op Cit*, page 75.

Diskresi diperlukan sebagai:⁴⁴

”.....pelengkap daripada Asas Legalitas, yakni Asas Hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang....Pada ”diskresi bebas” undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui / melanggar batas-batas tersebut. Pada ”diskresi terikat” undang-undang menerapkan beberapa alternatif, dan Administrasi Negara bebas memilih salah satu alternatif”

Didalam melaksanakan peranan yang aktual, penegak hukum sebaiknya mampu ”mulat sarira” atau ”mawas diri”, hal mana akan tampak pada perilakunya yang merupakan pelaksanaan peranan aktualnya. Agar mampu mawas diri penegak hukum harus berikhtiar untuk hidup:⁴⁵

- 1) *sabenere* (logis), yaitu dapat membuktikan apa atau mana yang benar dan yang salah;
- 2) *samestine* (etis), yaitu bersikap tindak maton atau berpatokan dan tidak waton adalah asal saja sehingga sembrono atau ngawur;
 - Ukuran maton ialah:
 - a. *sabutuhe* atau tidak serakah.
 - b. *sacukupe* yakni mampu tidak berkekurangan tetapi juga tidak serba berlebihan.
 - c. *saperlune*, artinya lugu, lugas tidak bertele-tele tanpa ujung pangkal.
- 3) *sakepenake* (estetis) yang harus diartikan : mencari yang enak tanpa menyebabkan tidak enak pada pribadi lain.

Hal-hal tersebut hanya mungkin, apabila dilandaskan pada paling sedikit dua asas, yakni:⁴⁶

- 1) ”apa yang anda tidak ingin alami, janganlah menyebabkan orang lain mengalaminya...”

⁴⁴ Prajudi Atmosudirdjo, ”*Hukum Administrasi Negara*”, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal 23.

⁴⁵ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, ”*Renungan tentang Filsafat Hukum*”, Jakarta: CV Rajawali, 1983, hal 34.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 35

2) "apa yang boleh anda berpendapat, biarkanlah orang lain berikhtiar mendapatkannya..."

Memang didalam kenyataannya sangat sukar untuk menerapkan hal-hal tersebut, karena sedikit banyaknya, penegak hukum juga dipengaruhi oleh hal-hal lain, misalnya, *interest groups* dan juga *public opinion* yang mungkin mempunyai dampak negatif atau positif.⁴⁷

Pelbagai situasi mungkin dihadapi oleh para penegak hukum, dimana mereka harus melakukan diskresi, dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut. Situasi-situasi dimana harus diadakan penindakan atau pencegahan (yang kemungkinan diikuti dengan penindakan, apabila pencegahan tidak berhasil). Didalam kedua situasi tersebut, inisiatif mungkin berasal dari penegak hukum itu sendiri, atau mungkin dari warga masyarakat. Hal-hal tersebut dapat dinamakan "kasus-kasus diskresi" yang dapat dijelaskan sebagai berikut:⁴⁸

1). Kasus 1: Situasi penindakan yang diprakarsai penegak hukum.

Didalam kasus seperti ini, maka penegak hukum memprakarsai suatu aksi dimana wewenang penuh ada padanya, walaupun prakarsa tersebut mungkin merupakan suatu anggapan terhadap suatu masalah yang oleh masyarakat dianggap mengganggu. Dalam situasi-situasi semacam ini, pengaruh yang kuat dari atasan mungkin kuat, karena tolak ukurnya adalah mencapai tujuan sebagaimana ditetapkan oleh pembentuk hukum; yang biasanya terumuskan didalam bentuk yang tertulis. Peranan aktual dari penegak hukum berorientasi terhadap alat atau cara. Hal semacam itu diketengahkan, antara lain, oleh Wilson dan Radelet, khususnya mengenai penegakan hukum dijalan raya, sebagai berikut (Wilson, 1968 dan Louis A. Redelet, 1973) :

"With regard to traffic enforcement, however, the administrator's measure will be how many traffic tickets the officers have written, not how safe the streets are....in which case his performance measure will be meansoriented"

⁴⁷ Steven Vago, "Law and Society", Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1981, page 44.

⁴⁸ James Q Wilson, "Varieties of Police Behavior", Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968, page 55 dan Louis A. Redelet, "The Police and The Community: Studies", Beverly Hills: Glencoe Press, 1973, page 76.

Didalam keadaan semacam ini, kewenangan berdiskresi relatif besar, walaupun dapat dikendalikan oleh alasan atau instansi tertentu. Dengan demikian, kemungkinan terjadinya kesenjangan antara peranan yang diharuskan dengan peranan aktual dapat dibatasi, apabila atasan menghendakinya.

2). Kasus II : Situasi penindakan yang diprakarsai oleh warga masyarakat.

Didalam kasus seperti ini, maka ada warga masyarakat yang terganggu, sehingga melaporkan hal itu kepada penegak hukum. Dalam hal semacam ini, maka penegak hukum mempunyai beberapa pilihan untuk melaksanakan peranan aktualnya, yakni (Wilson, 1968 dan Louis A. Redelet, 1973) :

”.....Whether to make an arrest, to tell the citizen that it is up to him to handle the matter by getting a complaint and taking the suspect to court, or to encourage him to effect a citizen’s arrest on the spot”

Apabila kejadiannya menyangkut remaja, maka dapat diadakan tindakan-tindakan sementara, atau melanjutkan sampai ke pengadilan. Dalam hal ini, maka keleluasaan untuk mengadakan diskresi secara relatif adalah sempit (kecuali didalam kasus-kasus yang menyangkut remaja).

3) Kasus III: Situasi pencegahan yang diprakarsai oleh penegak hukum.

Didalam kasus seperti ini maka penegak hukum mengambil prakarsa untuk mencegah terjadinya peristiwa-peristiwa yang secara potensial dapat mengakibatkan terjadinya gangguan terhadap kedamaian. Dengan demikian maka (Wilson, 1968 dan Louis A. Redelet, 1973) :

”.....the administrator had some control over.....discretion. He can urge..... to “keep things quiet”, but he can not, as in traffict enforcement, judge each officer’s “production” by how many arrests he makes.....nor can he insist, as he migyht in cases of shoplifting that an arrest is always the best way to handle the situations....”

4) Kasus IV : Situasi pencegahan yang diprakarsai oleh warga masyarakat.

Didalam kasus seperti ini, maka warga masyarakat meminta bantuan penegak hukum untuk mencegah terjadinya peristiwa yang mengganggu kedamaian. Keleluasaan menerapkan diskresi dalam kasus semacam ini adalah besar,

sehingga sukar sekali untuk mencegah kesenjangan antara peranan yang diharuskan dengan peranan aktual.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya memiliki kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Kecuali dari itu, maka golongan panutan harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas. Golongan panutan juga harus dapat memilih waktu dan lingkungan yang tepat didalam memperkenalkan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang baru, serta memberikan keteladanan yang baik.

Faktor sarana dan fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting didalam penegakan hukum, tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Apabila hal-hal tersebut tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan tercapai tujuannya.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada pelbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah :

- 1) Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan,
- 2) Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan,
- 3) Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan atau perilaku pantas yang diharapkan,
- 4) Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif yang tertulis),
- 5) Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa,
- 6) Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan,

- 7) Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik,
- 8) Hukum diartikan sebagai jalinan nilai,
- 9) Hukum diartikan sebagai seni.

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi).⁴⁹ Salah satu akibatnya adalah, bahwa baiknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

Masalah lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai segi penerapan perundang-undangan. Kalau penegak hukum menyadari bahwa dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka tidak mustahil bahwa perundang-undangan ditafsirkan terlalu luas atau terlalu sempit. Selain itu, mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah perundang-undangan yang terkadang tertinggal dengan perkembangan didalam masyarakat; bukankah hal itu dapat ditanggulangi dengan diskresi, yang secara lahiriah tampak begitu sederhana.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa anggapan-anggapan dari masyarakat tersebut harus mengalami perubahan-perubahan didalam kadar-kadar tertentu. Perubahan-perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang sinambung dan yang senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya akan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

Adanya keinginan-keinginan yang sangat kuat untuk menyusun kodifikasi atau pembukuan nora-norma hukum bidang-bidang tertentu, merupakan suatu akibat yang lebih lanjut yang mempunyai segi positif dan negatifnya. Selama usaha mengadakan kodifikasi tersebut memperhitungkan bidang-bidang kehidupan netral dan spritual, serta tujuan kodifikasi adalah kepastian hukum, keseragaman hukum dan kesederhanaan hukum, maka usaha mengadakan

⁴⁹ Soerjono Soekamto, *Op Cit.*, hal 46.

kodifikasi adalah positif. Akan tetapi, kalau usaha tersebut hanya bertujuan untuk mencapai kepastian hukum, dan mencoba membukukan norma-norma hukum yang mengatur kehidupan spiritual (atau non-netral), maka sifatnya adalah negatif.

Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

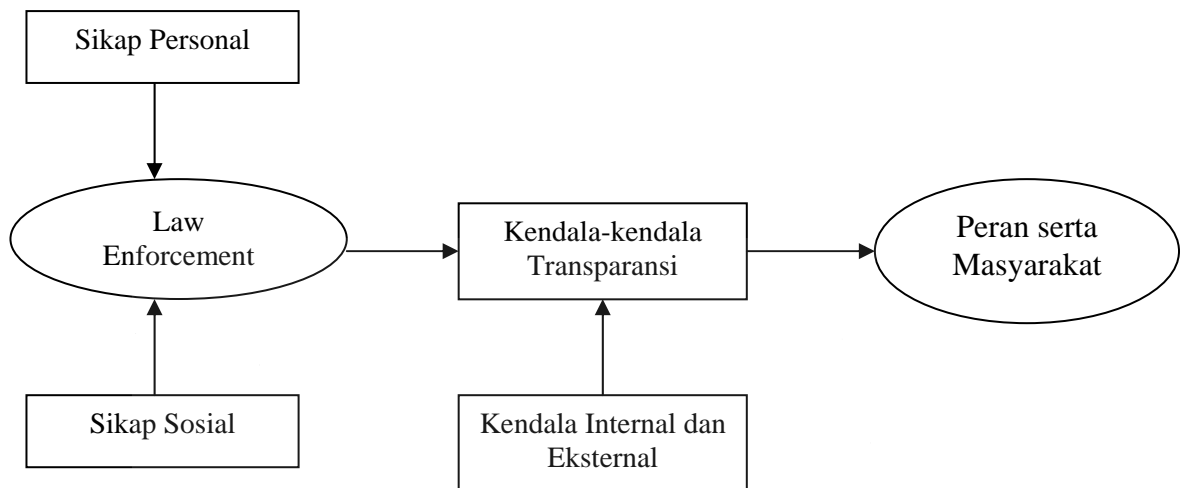
Hukum adat merupakan hukum kebiasaan yang berlaku di kalangan rakyat terbanyak. Disamping itu, berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan) yang timbul dari golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang yang resmi. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif.

Masalah transparansi dalam penegakan hukum kaitannya erat sekali dengan akuntabilitas lembaga penegak hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, telah ditetapkan beberapa asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih tersebut. Asas-asas itu mempunyai tujuan, yaitu sebagai pedoman bagi para penyelenggara negara yang bersih tersebut. Asas-asas tersebut mempunyai tujuan, antara lain sebagai pedoman bagi para penyelenggara negara untuk dapat mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh dengan rasa tanggung jawab. Asas-

asas umum penyelenggaraan negara berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a) Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b) Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- d) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- e) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagan 3.1.
Kendala komunikasi Penegakan Hukum

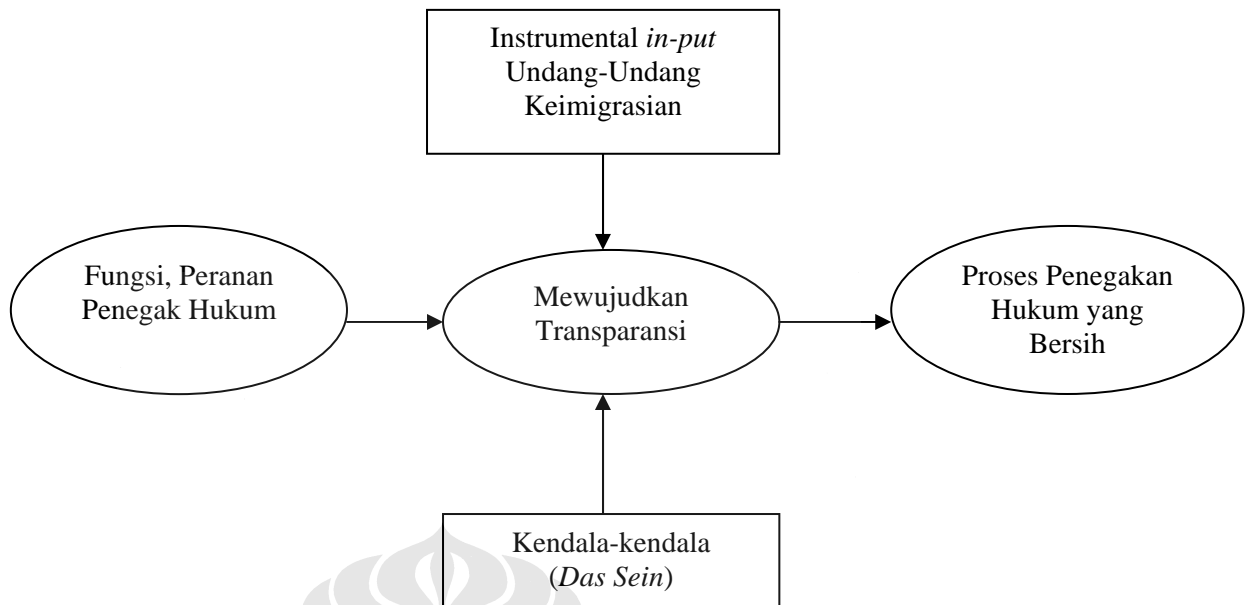


Bagan 2.1. menjelaskan tentang kendala komunikasi hukum yang menyebabkan kurang efektifnya penegakan hukum. Kendala transparansi penegakan hukum yang dapat menyebabkan terganggunya peran serta masyarakat dalam proses penegakan hukum. Penegakan hukum sebagai inti daripada keadilan hukum ternyata dilingkupi oleh kehidupan diluar norma hukum, yakni sikap personal dan sikap sosial masyarakat. Hubungan penegak hukum dengan masyarakat yang berpengaruh terhadap peran serta masyarakat adalah dibutuhkan transparansi.

Namun demikian, terdapat kendala-kendala transparansi, yakni:

- a) Ketidakmampuan penegak hukum menyampaikan informasi yang sebenarnya kepada masyarakat.
- b) Adanya perbedaan persepsi antara penegak hukum dengan masyarakat terhadap konsep transparansi.
- c) Transparansi adalah suatu kebebasan yang terbatas berguna bagi masyarakat termasuk sesuatu yang harus dirahasiakan untuk kepentingan masyarakat.
- d) Transparansi itu tidak hanya sekedar tataran konsep saja, tetapi harus diaktualisasikan secara nyata.
- e) Efektivitas transparansi harus didukung oleh fungsi kontrol dengan batasan aturan yang jelas.

Bagan 3.2.
Fungsi, Peranan dan Kendala Penegak Hukum



Bagan 2.2. menjelaskan tentang fungsi, peranan serta kendala penegak hukum didalam memberikan informasi. Fungsi dan peranan penegakan hukum adalah mewujudkan keadilan hukum didukung oleh perwujudan mekanisme penegakan hukumnya yang transparan yang berguna untuk menciptakan keadilan hukum masyarakat serta menciptakan sistem pemerintahan, khususnya aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa. Peran serta masyarakat dalam kaitan dengan akuntabilitas aparat penegak hukum ialah :

- 1) Berfungsi melakukan kontrol sosial untuk mencegah penegak hukum yang bersifat tertutup dalam proses penegakan hukum.
- 2) Memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui (*public's right to know*).
- 3) Melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hak kepentingan umum.

Oleh karena itu peran serta masyarakat dalam ikut membantu penegakan hukum adalah penting sekali, selain berfungsi sebagai kontrol sosial, masyarakat juga dapat memberikan informasi maupun kritik membangun dalam hal penegakan hukum.

3.2. Pengertian Hukum Pidana

Ada kesukaran untuk memberikan suatu batasan yang dapat mencakup seluruh isi/aspek dari pengertian hukum pidana karena isi hukum pidana itu sangatlah luas dan mencakup banyak segi, yang tidak mungkin dimuat dalam suatu batasan dengan suatu kalimat tertentu. Dalam memberikan batasan tentang pengertian hukum pidana, biasanya hanya melihat dari satu atau beberapa sisi saja, sehingga selalu ada sisi atau aspek tertentu dari hukum pidana yang tidak masuk, dan berada diluarnya. Walaupun dalam memberikan batasan tentang hukum pidana selalu ada aspek hukum pidana yang berada diluarnya, namun demikian tetap berguna untuk terlebih dahulu memberikan batasan tersebut. Faedah itu adalah dari batasan itu setidaknya dapat memberikan gambaran awal tentang arti hukum pidana sebelum memahaminya lebih jauh dan dengan lebih mendalam. Dilihat dari garis-garis besarnya, dengan berpijak pada kodifikasi sebagai sumber utama atau sumber pokok hukum pidana, hukum pidana merupakan bagian dari hukum publik yang memuat/berisi ketentuan-ketentuan tentang :⁵⁰

- 1) Aturan umum hukum pidana dan (yang dikaitkan/berhubungan dengan) larangan melakukan perbuatan-perbuatan (aktif/positif maupun pasif/negatif) tertentu yang disertai dengan ancaman sanksi berupa pidana (*straf*) bagi yang melanggar larangan itu.
- 2) Syarat-syarat tertentu (kapankah) yang harus dipenuhi /harus ada bagi si pelanggar untuk dapat dijatuhkannya sanksi pidana yang diancamkan pada larangan perbuatan yang dilanggarnya.
- 3) Tindakan dan upaya-upaya yang boleh atau harus dilakukan negara melalui alat-alat perlengkapannya (misalnya polisi, jaksa, hakim), terhadap tersangka dan didakwa sebagai pelanggar hukum pidana dalam rangka usaha negara menentukan, menjatuhkan dan melaksanakan sanksi pidana terhadap dirinya, serta tindakan dan upaya-upaya yang boleh dan harus dilakukan oleh tersangka/terdakwa pelanggar hukum tersebut dalam usaha melindungi dan

⁵⁰ Adami Chazawi, "PELAJARAN HUKUM PIDANA I, Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana dan Batas Berlakunya Hukum Pidana", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002, hal 1.

mempertahankan hak-haknya dari tindakan negara dalam upaya negara menegakkan hukum pidana tersebut.

Dalam batasan yang cukup panjang diatas, sudah tentu masih ada kekurangannya, namun sebagaimana sudah diterangkan bahwa batasan tersebut adalah dalam garis besar, yang berarti dalam hal-hal lain atau yang lebih kecil ada sisi hukum pidana yang tidak tercakupkan.

Hukum pidana yang mengandung aspek pertama dan kedua disebut dengan hukum pidana materiil yang dapat juga disebut dengan hukum pidana abstrak atau dapat pula disebut dengan hukum pidana dalam keadaan diam, yang sumber utamanya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sementara itu, hukum pidana yang berisi/mengenai aspek ketiga disebut dengan hukum pidana formil atau disebut juga dengan hukum pidana konkret atau hukum pidana dalam keadaan bergerak, yang sering disebut juga dengan hukum acara pidana, yang sumber pokoknya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981).

Dalam bukunya C.S.T Kansil mendefinisikan hukum pidana sebagai hukum yang mengatur tentang pelanggaran-pelanggaran dan kejahatan-kejahatan terhadap kepentingan umum, perbuatan mana diancam dengan hukuman yang merupakan suatu penderitaan atau siksaan.⁵¹ Dari definisi tersebut dapat diartikan bahwa hukum pidana itu bukanlah suatu hukum yang mengandung norma-norma baru, melainkan hanya mengatur tentang pelanggaran-pelanggaran dan kejahatan-kejahatan terhadap norma-norma hukum yang mengenai kepentingan umum.

SIMONS pada pendahuluan umumnya (*Leerboek v/h Ned. Strafrecht*) secara langsung membedakan hukum pidana subjektif terhadap hukum pidana objektif, hukum pidana material terhadap hukum pidana formil serta mengutarakan bahwa hukum pidana termasuk hukum publik.⁵² Hukum Pidana Objektif dirumuskan sebagai berikut:

⁵¹ CST Cansil, "Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia", *Op Cit.*, hal 257.

⁵² EY Kanter dan SR Sianturi, "Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya", Jakarta: Stora Grafika, 2002, hal 13.

”Semua tindakan-tindakan keharusan (*gebod*) dan larangan (*verbod*) yang dibuat oleh Negara atau Penguasa Umum lainnya, yang kepada pelanggar ketentuan tersebut diancamkan derita khusus, yaitu pidana, demikian juga peraturan-peraturan yang menentukan, syarat bagi akibat hukum itu, serta ketentuan-ketentuan mengenai dasar penjatuhan pidana dan pelaksanaannya.”

Kemudian dalam membedakan hukum pidana materiil dengan hukum pidana formil, pada garis besarnya bahwa hukum pidana materiil memuat ketentuan-ketentuan serta rumusan dari suatu tindak pidana, ketentuan-ketentuan mengenai pertanggungjawaban pidana, ketentuan-ketentuan mengenai pelaku dan ketentuan-ketentuan mengenai pidana. Sedangkan hukum pidana formil mengatur tentang cara-cara mewujudkan hak memidana dan menjalankan pidana. Selanjutnya diutarakan bahwa hukum pidana termasuk hukum publik. Dalam membandingkan individu-individu dengan masyarakat negara, penerapan hukum pidana hanya dilakukan apabila kepentingan masyarakat menuntutnya. Sifat hukum pidana lebih menonjol lagi sebagai hukum publik karena pertanggungjawaban pidana tetap tidak berubah, sekalipun perbuatan tersebut dilakukan atas permintaan dari yang terkena tindakan. Sudah merupakan suatu ketentuan bahwa penuntutan seseorang pelaku merupakan tugas penguasa (Jaksa/Penuntut Umum) dan tidak tergantung kepada yang dirugikan.

Pompe mengatakan (*Handboek v/h Ned. Strafrecht*), hukum pidana adalah semua aturan hukum yang menentukan terhadap tindakan apa yang seharusnya dijatuhkan pidana apa macam pidananya yang bersesuaian.⁵³

Sutherland & Cressey (*The Principles of Criminology*) mengatakan : “*The criminal law in turn is defined conventionally as a body of specific rules regarding human conduct which have been promulgated by political authority which apply uniformly to all members of the classes to which the rules refer, and which are enforced by punishment administrated by the state*”.

Menurut Roeslan Saleh⁵⁴, definisi dari Prof. Moeljatno berbunyi: ”Hukum pidana adalah bagian dari hukum yang mengadakan dasar dan aturan-aturan untuk menentukan:

⁵³ *Ibid.*, hal 14.

- 1) perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang dengan disertai ancaman sanksi berupa suatu pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut;
- 2) kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;
- 3) dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Sehubungan dengan definisi tersebut beliau menegaskan bahwa hukum pidana adalah bagian dari hukum pada umumnya, yang berdiri sendiri, dan yang penting dalam hukum pidana bukan saja *pemidanaan tertuduh*, akan tetapi harus terlebih dahulu ditentukan apakah tertuduh telah melakukan *perbuatan pidana* atau tidak. Dengan demikian ditolak pendapat bahwa hukum pidana hanya memberi sanksi saja kepada perbuatan-perbuatan yang telah dilarang oleh bagian-bagian hukum lainnya sebagaimana antara lain diajarkan oleh Prof. Van Kan. Apabila definisi tersebut dipadatkan lagi, maka akan tersimpulkan bahwa hukum pidana memuat: perbuatan pidana (*criminal act*), dan pertanggungjawaban pidana (*criminal liability* atau *criminal responsibility*) dan ketentuan-ketentuan acara pidana (*criminal procedure*).

DR. Wirjono Prodjodikoro, SH merumuskan dengan singkat yaitu hukum pidana adalah "Peraturan-Hukum mengenai Pidana". Kemudian beliau mengatakan : Kata "Pidana" berarti hal yang di-"pidanakan", yaitu oleh instansi yang berkuasa dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak enak dirasakannya dan juga hal yang tidak sehari-hari dilimpahkan.⁵⁴ Selanjutnya beliau mengemukakan bahwa unsur pokok dari hukum pidana ialah: Norma (larangan atau aturan) dan sanksi atas pelanggaran norma tersebut berupa ancaman hukuman pidana. Dan yang terpenting dari itu semua adalah bahwa dasar dari segala hukum ialah *rasa keadilan*.

⁵⁴ Roeslan Saleh, "*Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawab Pidana*", Jakarta: Centra, 1968, hal 33.

⁵⁵ Wirjono Prodjodikoro, "*Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*", Jakarta: PT Eresco, 1969, hal 1, 10 dan seterusnya.

Satauchid Kartanegara dalam catatan beliau yang cenderung kepada perumusan Simons merumuskan bahwa: Hukum pidana ialah sejumlah peraturan-peraturan yang merupakan bahagian dari hukum positif yang mengandung larangan-larangan dan keharusan-keharusan yang *ditentukan oleh negara* atau *kekuasaan lain yang berwenang* untuk menentukan peraturan-peraturan pidana, larangan-larangan atau keharusan-keharusan mana disertai ancaman pidana, dan apabila hal ini dilanggar maka timbulah hak negara untuk melakukan tuntutan, menjalankan pidana dan melaksanakan pidana.

Jika dipelajari perumusan-perumusan tersebut, ternyata bahwa faktor-faktor: siapa yang membuat hukum pidana, bagi siapa hukum pidana itu (diharapkan) berlaku, bagaimana pandangan hidup dan kesadaran hukum (pidana) masyarakat yang bersangkutan, turut serta mempengaruhi perumusan-perumusan tersebut. Demikian misalnya dalam perumusan Simons, yang mengadakan suruhan-suruhan atau larangan-larangan (norma) adalah negara, dalam perumusan Sutherland adalah *Political authority*, sedangkan dalam perumusan Moeljatno tidak menegaskan siapa: yang membuatnya, melainkan menyatakan "hukum yang berlaku di suatu negara". Dari perumusan tersebut terakhir tersimpulkan, bahwa hukum (pidana) adat pun yang tidak dibuat oleh negara atau political authority masih mendapat tempat dalam pengertian hukum pidana.

3.2.2. Pengertian Tindak Pidana (*Strafbaar feit*)

Istilah tindak pidana berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *Strafbaar feit*. Walaupun istilah ini terdapat dalam WvS Belanda, dengan demikian juga WvS Hindia Belanda (KUHP), tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu. Oleh karena itu para ahli hukum berusaha untuk mengartikan arti dan isi dari istilah itu, sayangnya sampai dengan saat ini belum ada keseragaman pendapat. Istilah-istilah yang pernah digunakan, baik dalam perundang-undangan yang ada maupun dalam berbagai literatur hukum sebagai terjemahan dari istilah *strafbaar feit* adalah sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁶ Adami Chazawi, "Pelajaran Hukum Pidana I", *Op Cit.*, hal 67.

- 1) *Tindak pidana*, dapat dikatakan berupa istilah resmi dalam perundang-undangan kita. Hampir seluruh peraturan perundang-undangan menggunakan istilah tindak pidana, seperti dalam UU No. 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta (diganti dengan UU no. 19/2002), UU No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi, UU No.3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (diganti dengan UU No. 31 Tahun 1999), dan perundang-undangan lainnya. Ahli hukum yang menggunakan istilah ini seperti Prof. DR. Wirjono Prodjodikoro, SH dalam bukunya *Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*.
- 2) *Peristiwa Pidana*, digunakan oleh beberapa ahli hukum, misalnya Mr. Tresna dalam bukunya *Asas-asas Hukum Pidana*. Mr H.J. van Schravendijk dalam bukunya *Pelajaran tentang Hukum Pidana di Indonesia*. Pembentuk UU juga pernah menggunakan istilah peristiwa pidana, yaitu dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (pasal 14 ayat 1).
- 3) *Delik*, yang sebenarnya berasal dari bahasa latin *delictum*, juga digunakan untuk menggambarkan tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit*. Istilah ini dapat dijumpai dalam berbagai literatur , misalnya Prof. Drs. E. Utrecht, SH., walaupun juga beliau menggunakan istilah lain yakni peristiwa pidana (dalam buku *Hukum Pidana I*). Prof. A. Zainal Abidin dalam buku beliau "Hukum Pidana I". Prof. Moeljatno pernah juga menggunakan istilah ini, seperti pada judul buku beliau, *Delik-Delik Percobaan Delik-Delik Penyertaan* walaupun menurut beliau lebih tepat dengan istilah perbuatan pidana.
- 4) *Pelanggaran Pidana*, dapat dijumpai dalam buku *Pokok-Pokok Hukum Pidana* yang ditulis oleh Mr. M.H. Tirtaamidjaja.
- 5) *Perbuatan yang boleh dihukum*, istilah ini digunakan oleh Mr. Karni dalam buku beliau *Ringkasan tentang Hukum Pidana*. Begitu juga Schravendijk dalam bukunya *Buku Pelajaran Tentang Hukum Pidana Indonesia*.
- 6) *Perbuatan yang dapat dihukum*, digunakan oleh Pembentuk Undang-Undang dalam Undang-Undang No. 12/Drt/1951 tentang Senjata Api dan Bahan Peledak.

7) *Perbuatan Pidana*, digunakan oleh Prof. Mr. Moeljatno dalam berbagai tulisan beliau, misalnya dalam buku *Asas-Asas Hukum Pidana*.

Nyatalah kini setidak-tidaknya dikenal ada tujuh istilah dalam bahasa kita sebagai terjemahan dari istilah *strafbaar feit* (Belanda). *Strafbaar feit*, terdiri dari tiga kata, yakni *straf*, *baar*, dan *feit*. Dari tujuh istilah yang digunakan sebagai terjemahan dari *strafbaar feit* itu, ternyata *straf* diterjemahkan dengan pidana dan hukum. Perkataan *baar* diterjemahkan dengan dapat atau boleh. Sementara itu, untuk kata *feit* diterjemahkan dengan tindak, peristiwa, pelanggaran dan perbuatan.

Secara *literlijk*, kata "*straf*" artinya pidana, "*baar*" artinya dapat atau boleh dan "*feit*" adalah perbuatan. Dalam kaitannya dengan istilah *strafbaar feit* secara utuh, ternyata *straf* diterjemahkan juga dengan kata hukum. Padahal sudah lazim hukum itu adalah terjemahan dari kata *recht*, yang sebenarnya tidak demikian halnya. Untuk kata "*baar*", ada dua istilah yang digunakan yakni boleh dan dapat. Secara *literlijk* bisa kita terima. Sedangkan untuk kata *feit* digunakan empat istilah, yakni tindak, peristiwa, pelanggaran dan perbuatan. Secara *literlijk*, *feit* memang lebih pas untuk diterjemahkan dengan perbuatan. Kata pelanggaran telah lazim digunakan dalam perbendaharaan buku kita untuk mengartikan dalam istilah *overtreding* sebagai lawan dari istilah *misdrijven* (kejahatan) terhadap kelompok tindak pidana masing-masing dalam buku III dan buku II KUHP.

Sementara itu, untuk kata "peristiwa" menggambarkan pengertian yang lebih luas dari perkataan perbuatan karena peristiwa tidak saja menunjuk pada perbuatan manusia, melainkan mencakup pada seluruh kejadian yang tidak saja disebabkan oleh adanya perbuatan manusia semata, tetapi juga oleh alam, seperti matinya seseorang karena disambar petir, atau tertimbun tanah longsor yang tidak penting dalam hukum pidana. Baru menjadi penting dalam hukum pidana apabila kematian orang itu diakibatkan oleh perbuatan manusia (pasif maupun aktif).

Untuk istilah "tindak" memang telah lazim digunakan dalam peraturan perundang-undangan kita walaupun masih dapat diperdebatkan juga ketepatannya. Tindak menunjuk pada hal kelakuan manusia dalam arti positif (*handelen*) semata, dan tidak termasuk kelakuan manusia yang pasif atau negatif (*natalen*). Padahal pengertian yang sebenarnya dalam istilah *feit* itu adalah termasuk

perbuatan aktif maupun pasif tersebut. Perbuatan aktif artinya suatu bentuk perbuatan yang untuk mewujudkannya diperlukan/ disyaratkan adanya suatu gerakan atau gerakan-gerakan dari tubuh atau bagian dari tubuh manusia, misalnya mengambil (pasal 362 KUHP) atau merusak (pasal 406 KUHP) . Sementara itu, perbuatan pasif adalah suatu bentuk tidak melakukan perbuatan fisik apapun yang oleh karenanya seseorang tersebut telah mengabaikan kewajiban hukumnya, misalnya perbuatan tidak menolong (pasal 531 KUHP) atau perbuatan membiarkan (pasal 304 KUHP).

Sementara itu, istilah delik secara *literlijk* sebetulnya tidak ada kaitannya dengan istilah *strafbaar feit* karena istilah ini berasal dari kata *delictum* (Latin), yang juga dipergunakan dalam perbendaharaan hukum Belanda: *delict*, namun isi pengertiannya tidak ada perbedaan prinsip dengan istilah *strafbaar feit*.

Secara *literlijk*, istilah perbuatan adalah lebih tepat sebagai terjemahan *feit*, seperti yang telah lama kita kenal dalam perbendaharaan ilmu hukum kita, misalnya istilah *materieele feit* atau *formeele feit* (*feiten een formeele omschrijving*, untuk rumusan perbuatan dalam tindak pidana formil). Demikian juga istilah *feit* dalam banyak rumusan norma-norma tertentu dalam WvS (Belanda) dan WvS (*Nederland Indie*/Hindia Belanda), misalnya Pasal 1, 44, 48, 63, 64 KUHP, selalu diterjemahkan oleh para ahli hukum kita dengan perbuatan, dan tidak dengan tindak atau peristiwa maupun pelanggaran.

Prof. Ruslan Saleh, SH juga menggunakan istilah perbuatan pidana, misalnya dalam buku beliau *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*. Istilah perbuatan pidana ini pernah juga digunakan oleh Pembentuk UU dalam UU No. 1/Drt/1951 tentang Tindakan Sementara untuk menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kesatuan Acara Pengadilan Sipil.

Moeljatno menggunakan istilah perbuatan pidana, yang didefinisikan beliau sebagai "*perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut*". Istilah perbuatan pidana lebih tepat dengan alasan sebagai berikut:

- 1) Perbuatan yang dilarang adalah perbuatannya (perbuatan manusia, yaitu suatu kejadian atau keadaan yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), artinya

larangan itu ditujukan pada perbuatannya. Sementara itu, ancaman pidananya itu ditujukan pada orangnya.

- 2) Antara larangan (yang ditujukan pada perbuatan) dengan ancaman pidana (yang ditujukan pada orangnya), ada hubungan yang erat. Oleh karena itu, perbuatan (yang berupa keadaan atau kejadian yang ditimbulkan orang tadi, melanggar larangan) dengan orang yang menimbulkan perbuatan tadi ada hubungan erat pula.
- 3) Untuk menyatakan adanya hubungan yang erat itulah, maka lebih tepat digunakan istilah perbuatan pidana, suatu pengertian abstrak yang menunjuk pada dua keadaan konkret, yaitu pertama, adanya hubungan kejadian tertentu (perbuatan); dan kedua, adanya orang yang berbuat atau yang menimbulkan kejadian itu (Moeljatno, 1983:54).

Disamping mengemukakan istilah yang tepat yakni perbuatan pidana, Moeljatno juga menyatakan bahwa istilah peristiwa pidana dan istilah tindak pidana merupakan suatu istilah yang tidak tepat dengan alasan berikut:

- 1) Untuk istilah peristiwa pidana, perkataan peristiwa menggambarkan hal yang konkret (padahal *strafbaar feit* sebenarnya abstrak) yang menunjuk pada kejadian tertentu, misalnya matinya orang, yang tidak penting dalam hukum pidana. Kematian itu baru penting jika peristiwa matinya orang dihubungkan dengan atau diakibatkan oleh kelakuan orang lain.
- 2) Sementara itu, pada istilah tindak pidana, perkataan "*Tindak*" tidak menunjuk pada hal abstrak seperti perbuatan, tapi sama dengan perkataan peristiwa yang juga menyatakan keadaan konkret, seperti kelakuan, gerak-gerik atau sikap jasmani, yang lebih dikenal dalam tindak-tanduk, tindakan dan bertindak.

Pandangan Moeljatno terhadap perbuatan pidana, seperti tercermin dalam istilah beliau gunakan dan rumusannya menampakkan bahwa beliau memisahkan antara perbuatan dengan orang yang melakukan. Pandangan yang memisahkan antara perbuatan dan orang yang melakukan ini sering disebut pandangan dualisme, juga dianut oleh banyak ahli, misalnya Pompe, Vos, Tresna, Roeslan Saleh, A. Zaenal Abidin.

Pompe merumuskan bahwa suatu *strafbaar feit* itu sebenarnya adalah tidak lain daripada suatu "*tindakan yang menurut sesuatu rumusan undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum*".

Vos merumuskan bahwa *strafbaar feit* adalah suatu kelakuan manusia yang diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan.

R.Tresna menyatakan walaupun sangat sulit untuk merumuskan atau memberi definisi yang tepat perihal peristiwa pidana, namun beliau juga menarik suatu definisi, yang menyatakan bahwa, "*peristiwa pidana itu adalah suatu perbuatan atau rangkaian perbuatan manusia, yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, terhadap perbuatan mana diadakan tindakan penghukuman*".

Dapat dilihat bahwa rumusan itu tidak memasukkan unsur/anasis yang berkaitan dengan pelakunya. Selanjutnya beliau menyatakan bahwa dalam peristiwa pidana itu mempunyai syarat-syarat, yaitu:

- 1) Harus ada suatu perbuatan manusia;
- 2) Perbuatan itu harus sesuai dengan apa yang dilukiskan didalam ketentuan hukum;
- 3) Harus terbukti adanya "dosa" pada orang yang berbuat, yaitu orangnya harus dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Perbuatan itu harus berlawanan dengan hukum;
- 5) Terhadap perbuatan itu harus tersedia ancaman hukumannya dalam undang-undang.

Dengan melihat syarat-syarat peristiwa pidana itu yang dikatakan beliau, ternyata terdapat syarat yang telah mengenai diri si pelaku, seperti pada syarat ke-3. Tampak dengan jelas bahwa syarat itu telah dihubungkan dengan adanya orang yang berbuat melanggar larangan (peristiwa pidana) tersebut, yang sesungguhnya berupa syarat untuk dipidananya bagi orang yang melakukan perbuatan itu bukan syarat peristiwa pidana.

Kemampuan bertanggungjawab melekat pada orangnya, dan tidak pada perbuatannya, yang sebenarnya dari sudut pengertian abstrak yang artinya memandang tindak pidana itu tanpa menghubungkannya dengan (adanya) pembuatnya, atau dapat dipidana pembuatnya. Dari pandangan demikian,

kemampuan bertanggungjawab bukanlah menjadi unsur tindak pidana. Kemampuan bertanggung jawab merupakan hal yang lain dari tindak pidana dalam artian abstrak, yakni mengenai syarat untuk dipidananya terhadap pelaku yang terbukti telah melakukan tindak pidana atau melanggar larangan berbuat dalam hukum pidana, dan sekali-kali bukan syarat ataupun unsur dari pengertian tindak pidana. Sebagaimana diketahui bahwa orang yang perbuatannya telah terbukti melanggar larangan berbuat (tindak pidana) tidak selalu demikian dijatuhi pidana.

Hal ini tampak jelas dengan dirumuskannya dua alasan tentang ketidakmampuan bertanggungjawab dalam Pasal 44 KUHP yang tidak boleh dijatuhi pidana. Dengan berfikir sebaliknya, pelaku tindak pidana disyaratkan bahwa orang itu harus mempunyai kemampuan pertanggungjawaban pidana.

3.2.3. Berlakunya Hukum Pidana Dihubungkan Dengan Tempat (*Asas Territorialitas*)

Berpegang pada prinsip bahwa setiap negara berhak mengatur dan mengikat segala hal mengenai dirinya sendiri dan tidak dapat mengikat ke dalam negara lain, maka hukum pidana yang dibentuk oleh suatu negara pada dasarnya hanya berlaku untuk orang-orang yang ada dalam suatu wilayah hukum negaranya sendiri. Berdasarkan kedaulatan suatu negara, prinsip yang mendasar ini tentulah sangat logis, dan dipegang dengan kuat oleh negara manapun sejak dulu sampai kini.⁵⁷

Yang terpokok dalam asas territorialitas adalah tentang wilayah atau terroir dalam hubungannya dengan berlakunya undang-undang hukum pidana. Dengan perkataan lain yang diutamakan adalah batas-batas terroir dimana undang-undang hukum pidana tersebut berlaku. Tetapi bila mana dihubungkan dengan petindaknya, dalam hal ini yang menjadi permasalahan adalah batas-batas wilayah tempat petindak melakukan tindakannya, atau batas-batas wilayah dimana tindak pidana terjadi. Tolak pangkal pemikiran untuk penerapan asas territorialitas ialah bahwa di wilayah Indonesia, (undang-undang) hukum pidana Indonesia mengikat

⁵⁷ *Ibid.*, hal 203.

bagi siapa saja (penduduk atau bukan). Dasarnya ialah bahwa setiap negara yang berdaulat wajib memelihara sendiri ketertiban hukum dalam wilayahnya.⁵⁸

Mengenai prinsip territorialitas ini, dalam arti hukum pidana Indonesia berlaku didalam wilayah hukum Indonesia sendiri dirumuskan secara tegas dalam pasal 2 KUHP, yang menyatakan sebagai berikut: "*Aturan pidana dalam perundang-undangan Indonesia berlaku terhadap setiap orang yang melakukan tindak pidana didalam wilayah Indonesia*". Jika rumusan ini dihubungkan dengan uraian diatas, maka akan diperoleh data sebagai berikut:

pertama: undang-undang (ketentuan pidana) Indonesia berlaku di wilayah Indonesia;

kedua: orang/pelaku berada di Indonesia;

ketiga: suatu tindak pidana terjadi di wilayah Indonesia.

Persamaan dari tiga data tersebut ialah, semuanya "di wilayah Indonesia". Jelas bahwa yang diutamakan wilayah, yang berarti mengutamakan asas territorialitas.

Dalam ketentuan mengenai asas territorialitas tersebut diatas, yang menjadi dasar berlakunya hukum adalah tempat atau wilayah hukum negara tanpa memperhatikan dan tanpa mempersoalkan siapa, atau apa kualitasnya atau kewarganegaraannya, siapa pun yang melakukan tindak pidana didalam wilayah hukum Indonesia, hukum pidana Indonesia berlaku terhadap orang itu. Se jauh mana luas dan batas wilayah hukum Indonesia itu? Sesuai dengan Keputusan Konstituante No. 47/K/1957, dinyatakan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia adalah wilayah yang dimaksudkan pada waktu Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, yang meliputi wilayah bekas Hindia Belanda dulu menurut keadaan pada saat pecah perang Pasifik tanggal 7 Desember 1941.

Sudah barang tentu yang dimaksudkan wilayah itu terdiri atau termasuk darat, laut dan udara diatas darat dan lautannya. Wilayah laut Indonesia (*Indonesische territoriale zee*) sebelum tahun 1957, menurut "*Territoriale zee en maritieme kringen ordonatie*" (Stb. 1939 No. 442), adalah 3 mil laut yang dihitung dari batas garis pasang surut saat berjalannya KABINET KARYA dibawah Perdana Menteri JUANDA, pada tanggal 13 Desember 1957, dikeluarkan pengumuman yang

⁵⁸ E.Y Kanter dan S.R. Sianturi, "*Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*", *Op Cit*, hal 90.

intinya ”menyatakan bahwa batas territorial Indonesia lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan undang-undang”.

Prinsip batas laut 12 mil yang dideklarasikan tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang No.4 /Prp Tahun 1960 (LN 1960-22) Tentang Perairan Indonesia, yang kemudian prinsip ini dikukuhkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam huruf E. Mengenai WAWASAN NUSANTARA, yang memandang bahwa perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai Kesatuan Politik, Kesatuan Sosial dan Budaya, Kesatuan Ekonomi, Kesatuan Pertahanan dan Keamanan, dimana prinsip ”wilayah Indonesia sebagai suatu kesatuan yang meliputi tanah (darat) dan air (laut) dan udara secara tidak terpisahkan” telah tercakup di dalamnya.

Bagaimana mengenai jarak 12 mil dari pulau terluar itu, dalam hal apabila jarak pantai antara pulau terluar dengan negara tetangga lebih sempit dari 12 mil kali 2 (24 mil)? Kasus ini misalnya dengan Selat Malaka yang memisahkan Indonesia dengan Malaysia. Secara logika, jarak 12 mil tidak berlaku. Batas wilayah territorial berada pada garis tengah diantara jarak (laut) kedua negara tersebut. Hal ini pun telah ditegaskan dalam UU No. 4/Prp/1960, pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa:

”...jika ada selat yang lebarnya tidak melebihi 24 mil laut dan Negara Indonesia tidak merupakan satu-satunya negara tepi, maka garis batas laut wilayah Indonesia ditarik pada tengah selat”.

Ketentuan jarak 12 mil dapat berlaku efektif dalam hal ”jarak pantai antara pulau terluar Indonesia dengan negara tetangga” lebih dari 24 mil atau berbatasan dengan laut bebas.

Wilayah udara adalah wilayah udara diatas daratan dan laut yang disebutkan diatas, sejauh Indonesia dapat menjaga keamanannya dan mengawasinya.

Ketentuan Pasal 2 KUHP berlaku atas dasar asas territorialitas diperluas oleh pasal 3 termasuk melakukan tindak pidana dalam ”kendaraan air (*vaartuig*) Indonesia dan pesawat udara Indonesia”. Perluasan berlakunya hukum Indonesia menurut pasal 3 semula hanyalah pada atau dalam kendaraan air Indonesia saja,

baru dengan UU No. 4 Tahun 1976 diperluas juga dengan didalam pesawat udara Indonesia. Rumusan pasal 3 setelah disempurnakan dengan UU No. 4 Tahun 1976 itu adalah sebagai berikut:

”Ketentuan pidana perundang-undangan Indonesia berlaku bagi setiap orang yang diluar Indonesia melakukan tindak pidana di dalam kendaraan air atau pesawat udara Indonesia”.

Sehubungan dengan perubahan atau penyempurnaan rumusan dari pasal 3 tersebut diatas, dirumuskan pula pengertian tentang ”pesawat udara Indonesia”, yang dimuat dalam dan menjadi Pasal 95 a yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Yang dimaksud dengan pesawat udara Indonesia adalah pesawat udara yang didaftarkan di Indonesia.
- 2) Termasuk pula pesawat udara Indonesia adalah pesawat udara asing yang disewa tanpa awak pesawat dan dioperasikan oleh perusahaan penerbangan Indonesia.

Tentang apa yang dimaksud dengan kendaraan air (*vaartuig*), undang-undang (KUHP) tidak memberikan penjelasan lebih jauh, tetapi ada keterangan tentang kapal (*schip*) Indonesia, dimuat dalam Pasal 95 yang menyatakan bahwa ”*yang disebut kapal Indonesia adalah kapal yang mempunyai surat laut atau pas kapal, atau surat izin sebagai pengganti sementara menurut aturan-aturan umum mengenai surat laut dan pas kapal Indonesia.*”

Vaartuig oleh Engelbrecht diterjemahkan dengan alat pelayar atau oleh Mulyatno dengan perahu, atau menurut UU No. 4 Tahun 1976 disebut dengan kendaraan air, sebenarnya adalah segala jenis kendaran yang berada dan bergerak atau berjalan/berlayar diatas air. Termasuk pengertian *vaartuig* adalah perahu, tongkang, rakit, kapal dan alat pelayar lainnya baik yang digerakkan dengan mendayung / tenaga manusia dengan angin atau dengan mesin. Kapal adalah kendaraan air yang pada umumnya digerakkan dengan mesin. Jadi, kapal (*schip*) merupakan pengertian khusus dari kendaraan air. Akan tetapi, yang masuk ketentuan ini tidaklah semua kendaraan air, tetapi kendaraan air atau alat pelayar itu haruslah memenuhi ketentuan dalam pasal 95 a ialah kendaraan air yang oleh ketentuan umum diharuskan memiliki surat laut atau pas kapal, atau surat izin

sebagai pengganti sementara menurut aturan-aturan umum mengenai surat laut dan pas kapal.

Pengertian pesawat udara Indonesia yang diterangkan dalam Pasal 95 a adalah pesawat udara yang didaftar di Indonesia sebagaimana dirumuskan pada ayat (1). Sementara itu, yang diterangkan dalam ayat (2) bukan perluasan pengertian dari pesawat udara Indonesia, melainkan perluasan berlakunya hukum pidana Indonesia terhadap orang yang melakukan tindak pidana menurut hukum pidana Indonesia dalam pesawat asing di luar wilayah / teritorial Indonesia, dengan ketentuan bahwa pesawat asing itu harus disewa tanpa awak pesawat dan dioperasikan oleh perusahaan penerbangan Indonesia.

Dengan tidak dijelaskannya tentang keberadaan kendaraan air atau pesawat udara Indonesia pada saat seseorang itu melakukan tindak pidana, maka menjadi tidak penting tentang keberadaan kendaraan air atau pesawat udara Indonesia itu, apakah diperairan bebas ataukah di wilayah hukum suatu negara asing.

Sebuah kapal Indonesia atau sebuah pesawat udara Indonesia (sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 95 dan 95 a) yang berada di luar wilayah/teritorial Indonesia bukanlah perluasan wilayah/teritorial Indonesia, tetapi perluasan berlakunya asas territorialitas, dalam arti memperluas berlakunya hukum pidana Indonesia sampai pada orang-orang yang melakukan tindak pidana di dalam kapal Indonesia atau pesawat udara Indonesia, atau dapat pula disebut sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 2 KUHP. Bukan perluasan wilayah/teritorial Indonesia dengan alasan bahwa "jika yang dimaksudkan dalam pasal 95 dan 95 a itu adalah perluasan arti dari wilayah/teritorial Indonesia, maka menjadi tidak rasional dan melanggar hukum tentang kedaulatan suatu negara karena tidaklah dapat suatu wilayah/teritorial negara lain", apabila dan ketika kapal Indonesia atau pesawat udara Indonesia itu sedang berada di wilayah suatu negara asing.

Hukum internasional mengakui kapal atau pesawat udara sebagai perluasan wilayah dari suatu negara hanya terhadap kapal dan atau pesawat udara yang sedang berada diatas laut bebas atau udara bebas, dan tidak sedang berada didalam suatu teritorial negara asing, kecuali kapal atau pesawat udara itu berupa kapal perang atau pesawat udara militer.

3.3. Sumber Hukum Positif Indonesia tentang Kejahatan Pemalsuan Paspur

Yang dimaksud dengan sumber hukum ialah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang apabila dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.⁵⁹

Sumber Hukum Positif Indonesia tentang kejahatan pemalsuan paspor yakni sumber-sumber hukum yang berlaku di Indonesia dan dapat dikenakan kepada petindak terhadap kejahatan-kejahatan pemalsuan paspor atau dokumen perjalanan Negara.

Sumber hukum pidana ialah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang terdiri dari 3 Buku. Buku I berisi mengenai aturan umum hukum pidana, Buku II mengenai tindak pidana kejahatan dan Buku III mengenai tindak pidana pelanggaran.

Seperti yang diterangkan dalam *Memorie van Toelichting* (MvT), pembedaan dan pengelompokan tindak pidana menjadi kejahatan (*misdrijven*) dan pelanggaran (*overtredingen*) didasarkan pada pemikiran bahwa:⁶⁰

- 1) Pada kenyataannya dalam masyarakat ada sejumlah perbuatan-perbuatan yang pada dasarnya sudah mengandung sifat terlarang (melawan hukum), yang karenanya pada pembuatnya patut dijatuhi pidana walaupun kadang-kadang perbuatan seperti itu tidak dinyatakan dalam undang-undang.
- 2) Disamping itu ada perbuatan-perbuatan yang baru mempunyai sifat terlarang dan kepada pembuatnya diancam dengan pidana setelah perbuatan itu dinyatakan dalam undang-undang.

Pemikiran yang demikian tergambar dari istilah *rechdelicten* untuk kejahatan sebagaimana yang dimaksudkan *pertama*, dan *wetsdelicten* untuk menyebut pelanggaran sebagaimana yang dimaksudkan *kedua*, yang pada kenyataannya kejahatannya berupa tindak pidana yang lebih berat daripada pelanggaran.

⁵⁹ C.S.T. Kansil, "Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia", *Op Cit.*, hal 46.

⁶⁰ Adami Chazawi, "Kejahatan Mengenai Pemalsuan", cet 1, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 20000, hal 1.

Teranglah bahwa bagi kejahatan pada dasarnya sifat terlarangnya atau tercelanya perbuatan itu adalah terletak ada masyarakat, sedangkan bagi pelanggaran karena dimuatnya dalam undang-undang.

Kejahatan-kejahatan yang dimuat dalam Buku II, digolongkan ke dalam bentuk-bentuk tertentu, yang pada pokoknya didasarkan pada kepentingan hukum yang dilanggar/dibahayakan oleh perbuatan itu.

Banyak kepentingan hukum dalam masyarakat yang dilindungi oleh undang-undang, yang pada pokoknya dapat dikelompokkan dalam 3 golongan besar, yakni:

- 1) Kepentingan hukum perorangan (*individuale belangen*)
- 2) Kepentingan hukum masyarakat (*sociale of maatschappelijke belangen*)
- 3) Kepentingan hukum Negara (*staatsbelangen*)

Walaupun dapat dibedakan dalam 3 kelompok kepentingan hukum, namun ada kalanya suatu kepentingan hukum dapat dimasukkan ke dalam lebih dari satu golongan kepentingan hukum tersebut. Seperti pada kejahatan pemalsuan uang dan uang kertas. Perkosaan atau pelanggaran terhadap kepentingan umum atas kepercayaan uang dan penggunaan uang sebagai alat pembayaran yang sah, tidak saja berupa pelanggaran / penyerangan terhadap kepentingan hukum masyarakat tetapi juga sekaligus terhadap kepentingan hukum negara.

3.3.1. Kejahatan Pemalsuan Paspur yang Diatur Dalam KUHP

Kejahatan mengenai pemalsuan atau disingkat kejahatan pemalsuan adalah berupa kejahatan yang didalamnya mengandung unsur keadaan ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (objek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.

Kejahatan pemalsuan yang dimuat dalam Buku II KUHP dikelompokkan menjadi 4 golongan, yakni:

1. kejahatan sumpah palsu (Bab IX)
2. kejahatan pemalsuan uang (Bab X)
3. kejahatan pemalsuan meterei dan merek (Bab XI)
4. kejahatan pemalsuan surat (Bab XII)

Penggolongan tersebut didasarkan atas objek dari pemalsuan, yang jika dirinci lebih lanjut ada 6 objek kejahatan, yaitu: (1) keterangan diatas sumpah, (2) mata uang, (3) uang kertas, (4) meterei, (5) merek dan (6) surat.

Dalam kehidupan kita sehari-hari, baik sebagai orang perorangan, sebagai anggota masyarakat maupun anggota kehidupan bernegara, sering bahkan berhubungan dengan objek – objek tersebut diatas, terutama dengan uang dan surat-surat. Masyarakat menaruh suatu kepercayaan atas kebenaran dari objek-objek itu. Oleh karena itu, atas kebenaran dari objek-objek tersebut harus dijamin. Jika tidak, dapat menimbulkan akibat buruk bagi masyarakat. Penyerangan terhadap kepercayaan atas kebenarannya adalah berupa perbuatan yang patut dipidana, yang oleh undang-undang ditentukan sebagai suatu kejahatan. Memberikan atau menempatkan sifat terlarangnya bagi perbuatan-perbuatan berupa penyerangan terhadap kepercayaan itu dalam undang-undang adalah berupa suatu perlindungan hukum terhadap kepercayaan akan kebenaran dari objek-objek itu.

Didalam KUHP, ada perbuatan berupa penyerangan atau perkosaan terhadap kebenaran atas sesuatu objek selain 6 jenis objek pemalsuan tersebut diatas, yang tidak dimasukkan ke dalam golongan kejahatan pemalsuan, tetapi dalam kelompok kejahatan lain, seperti Pasal 380 KUHP ke dalam penipuan (*bedrog*) atau pasal 220 KUHP ke dalam golongan kejahatan terhadap penguasa umum. Hal ini terjadi oleh adanya perbedaan latar belakang kejahatan. Latar belakang kejahatan Pasal 380 KUHP maupun pasal 220 KUHP berbeda dengan latar belakang dibentuknya kejahatan pemalsuan. Perbedaan itu adalah bagi kejahatan pemalsuan, ditujukan bagi perlindungan hukum terhadap kepercayaan akan kebenaran dari keenam objek pemalsuan tersebut. Pasal 380 memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari perbuatan-perbuatan yang bersifat menipu atau membohongi atau memerdayakan orang (yang dalam hal ini adalah dibidang: hasil kesusastraan, keilmuan, kesenian dan kerajinan). Orang akan merasa tertipu, terpedaya dan karenanya menderita kerugian bilamana mendapatkan benda yang dikiranya benar atau asli padahal sesungguhnya palsu.

Lain bagi kejahatan Pasal 220 KUHP. Kejahatan yang diberi kualifikasi laporan palsu ini, walaupun perbuatan juga berupa penyerangan terhadap

kepercayaan atas hukum atas kebenaran isi sesuatu laporan, akan tetapi dalam hal ini lebih dititikberatkan pada pengkhianatan / penyerangan terhadap pelaksanaan tugas dan kedudukan seorang pejabat atau pegawai negeri daripada perkosaan terhadap kepercayaan masyarakat atas kebenaran suatu laporan atau pengaduannya. Oleh karena itu, dimasukkan ke dalam bab tentang kejahatan terhadap pejabat dan bukan kejahatan pemalsuan.

Dibentuknya kejahatan pemalsuan ini pada pokoknya ditujukan bagi perlindungan hukum atas kepercayaan masyarakat atas kebenaran sesuatu : keterangan diatas sumpah, atas uang sebagai alat pembayaran, meterei dan merek, serta surat-surat. Karena kebutuhan hukum masyarakat terhadap kepercayaan atas kebenaran pada objek-objek tadi, maka Undang-Undang menetapkan bahwa kepercayaan itu harus dilindungi dengan cara mencantumkan perbuatan berupa penyerangan tadi sebagai suatu larangan dengan disertai pidana.

Didalam KUHP, kejahatan pemalsuan paspor dikategorikan masuk kedalam bab pemalsuan surat. Didalam surat terkandung arti atau makna tertentu dari sebuah pemikiran, yang kebenarannya harus dilindungi. Diadakannya kejahatan pemalsuan surat ditujukan pada perlindungan hukum terhadap kepercayaan masyarakat terhadap kebenaran akan isi surat.

Pemalsuan surat (*valschheid in geschriften*) diatur dalam Bab XII buku II KUHP, dari pasal 263 sampai dengan 276 KUHP, yang dapat dibedakan menjadi 7 macam kejahatan pemalsuan surat, yakni:

- 1) pemalsuan surat pada umumnya: bentuk pokok pemalsuan surat (263)
- 2) pemalsuan surat yang diperberat (264)
- 3) menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akte otentik (266)
- 4) pemalsuan surat keterangan dokter (267, 268)
- 5) pemalsuan surat-surat tertentu (269, 270, 271)
- 6) pemalsuan surat keterangan Pejabat tentang hak milik (274)
- 7) menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (275)

Pasal 272 dan 273 telah dicabut melalui stb. 1926 No. 359 jo. 429. Pasal 276 tidak memuat tentang rumusan kejahatan, melainkan tentang ketentuan dapat dijatuhkannya pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu berdasarkan Pasal 35 No. 1-4 bagi kejahatan pemalsuan surat.

Dalam pasal-pasal tentang pemalsuan surat dalam KUHP, kejahatan pemalsuan paspor masuk dalam kategori pemalsuan surat-surat tertentu (269, 270 dan 271 KUHP). Namun yang lebih relevan dengan kejahatan pemalsuan paspor adalah pasal 270 KUHP. Didalam pasal 270 KUHP dirumuskan sebagai berikut :

- 1) *“Barangsiapa membuat secara palsu atau memalsu surat jalan atau surat penggantinya, kartu keamanan, surat perintah jalan atau surat yang diberikan menurut ketentuan undang-undang tentang pemberian izin kepada orang asing untuk masuk dan menetap di Indonesia, ataupun barangsiapa menyuruh memberikan surat serupa itu atas nama palsu atau nama kecil yang palsu atau dengan menunjuk pada keadaan palsu, dengan maksud untuk memakai surat itu seolah-olah asli dan tidak dipalsukan atau seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun 8 bulan.*
- 2) *Dipidana dengan pidana penjara yang sama, barangsiapa yang dengan sengaja memakai surat yang tidak benar atau yang dipalsu tersebut ayat pertama, seolah-olah benar dan tidak dipalsu atau seolah-olah sesuai dengan kebenaran”*

Ada 3 kejahatan yang dirumuskan dalam pasal 270 diatas, yakni dua pada Ayat 1 dan satu pada Ayat 2.

Kejahatan pertama ayat ke-1 mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur objektif

- 1) Perbuatan :
 - a) membuat secara palsu;
 - b) memalsu;
- 2) Objeknya :
 - a) surat jalan atau penggantinya;
 - b) kartu keamanan
 - c) surat perintah jalan
 - d) surat yang menurut UU tentang pemberian izin bagi orang asing untuk masuk atau tinggal di Indonesia

b. Unsur subjektif : dengan maksud untuk memakai atau menyuruh memakai seolah-olah asli dan tidak dipalsu.

Kejahatan kedua pada Ayat ke-1, mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur – unsur objektif:

- 1) Perbuatan : menyuruh memberikan;

2) objeknya : surat-surat tersebut (Ayat ke-1)

- atas: a) nama palsu;
 b) nama kecil yang palsu;
 c) dengan menunjuk pada keadaan palsu;

b. Unsur subjektif : dengan maksud untuk memakai atau menyuruh memakai seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran.

Ayat 2 mempunyai unsur sebagai berikut :

a. Unsur – unsur objektif :

- 1) Perbuatan : memakai;
 2) Objeknya : a) surat yang isinya tidak benar dan
 b) surat yang dipalsu pada Ayat 1

b. Unsur subjektif : dengan sengaja.

Perbuatan membuat surat palsu dan memalsu surat sudah diterangkan sebelumnya, hal tersebut dapat terjadi dalam pemalsuan materiil maupun pemalsuan intelektual.

Objek kejahatan berupa surat-surat seperti surat jalan, surat perintah jalan itu dibuat dilakukan baik oleh pejabat tersebut maupun orang lain selain pejabat (palsu asalnya surat), maupun oleh pemilik maupun orang lain selain pemilik.

Jenis surat yang diberikan menurut ketentuan UU tentang pemberian izin kepada orang asing untuk masuk dan menetap di Indonesia seperti paspor. Paspor pada dasarnya berupa suatu surat bagi orang asing untuk masuk dan berada dalam waktu tertentu di Indonesia.

Kejahatan membuat secara palsu atau memalsu dan kejahatan menyuruh memberi surat jenis paspor palsu beserta kejahatan menggunakannya sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 270 dapat terjadi secara berbarengan dengan kejahatan mengenai objek paspor menurut UU (Drt) No.8 tahun1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi. Misalnya seorang warga Negara asing memiliki paspor palsu atau paspor dipalsu (hasil kejahatan 270 Ayat 1), kemudian ia menggunakannya untuk masuk dan berada di Indoesia, maka dia telah melanggar sekaligus pasal 270 Ayat 2 dan Pasal 1 sub a UU Tindak Pidana Imigrasi tersebut. Untuk lebih jelasnya, tindak pidana I bidang imigrasi dapat dibaca dalam Pasal 1-4 UU (Drt) No. 8 Tahun 1955, namun saat ini Undang-Undang Tindak Pidana I

bidang Imigrasi tersebut sudah tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Kejahatan kedua dalam Ayat ke-1 adalah berupa kejahatan yang perbuatannya menyuruh memberikan surat-surat tersebut atas (a) nama palsu, (b) nama kecil yang palsu dan (c) menunjuk pada keadaan palsu. Pada kejahatan yang dimaksudkan ini, yang dipidana adalah orang-orang yang melakukan perbuatan meminta dikeluarkannya surat-surat yang disebutkan dalam Ayat 1. Perihal palsunya surat terletak pada nama pemilik surat, nama kecilnya maupun menunjuk pada keadaan-keadaan tertentu.

Bagaimana dengan pejabat pembuat surat-surat yang disuruh membuat surat palsu itu? Apabila sikap batinnya sama dengan orang yang meminta dibuatkan surat semacam ini, ia dapat dipidana berdasarkan kejahatan Ayat ke-1.

Orang yang menyuruh memberikan surat ini kualitasnya bukan sebagai pelaku penganjur (*uitlokken*) maupun pelaku penyuruh (*doen plegen*) dari pandangan Pasal 55 KUHP, tetapi berkualitas sebagai petindak (*dader*). Walaupun perbuatannya dapat sama dengan perbuatan pelaku penganjur (misalnya karena diberi upah untuk itu), atau sama dengan perbuatan pelaku penyuruh (bila pejabat pembuat surat tidak mengetahui perihal palsunya seperti nama, nama kecil), karena yang berdiri sendiri, maka orang yang menyuruh memberikan surat tersebut berkualitas sebagai seorang petindak (*dader*).

3.3.2. Kejahatan Pemalsuan Paspor yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

Dalam ketentuan pidana yang berlaku di Indonesia, dikenal adanya asas "*Lex Specialis Derogate Lex Generalis*", yakni ketentuan yang lebih khusus menyampingkan ketentuan yang lebih umum, atau keberlakuan ketentuan yang lebih khusus digunakan terlebih dahulu sebagai acuan, namun dengan tetap berpedoman kepada ketentuan yang lebih umum. Dalam perkara-perkara keimigrasian, telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dalam undang-undang tersebut didalamnya terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang kejahatan-kejahatan yang terkait dengan hal ihwal keimigrasian disertai dengan ancaman hukuman atau ketentuan mengenai

pidananya. Dengan demikian, dalam melihat kasus-kasus di bidang keimigrasian, terlebih dahulu mengacu kepada undang-undang tentang Keimigrasian terlebih dahulu, baru mengacu kepada ketentuan mengenai pidana umum yang terkandung dalam KUHP. Sehingga dapat dikatakan pula, bahwa ketentuan pidana keimigrasian yang terdapat dalam undang-undang keimigrasian termasuk dalam kategori ketentuan-ketentuan khusus yang mengatur tentang Tindak Pidana diluar KUHP.

Undang-Undang tentang Keimigrasian selain mengatur hal ihwal yang menyangkut bidang keimigrasian, juga mencantumkan ketentuan pidana yang berhubungan dengan tindak pidana keimigrasian.⁶¹ Ketentuan pidana tersebut akan menjadi acuan bagi pengadilan untuk memeriksa dan memutuskan perkara tindak pidana yang menyangkut bidang keimigrasian. Didalam ketentuan pidana itu ditentukan tindak pidana yang berupa pelanggaran dan yang berupa kejahatan dan proses peradilan tindak pidana keimigrasian sama dengan proses peradilan umum biasa.

Didalam ketentuan pidana, ditentukan pelanggaran dan atau kejahatan di bidang keimigrasian yang ancaman hukumannya dapat berupa:

- 1) Hukuman penjara dan denda (kumulatif);
- 2) Hukuman penjara saja;
- 3) Hukuman penjara atau denda;
- 4) Hukuman denda saja.

Ketentuan pidana di bidang keimigrasian meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Orang yang masuk dan ke luar wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (Pasal 48);
- 2) Orang asing yang membuat palsu atau memalsukan visa atau izin keimigrasian (Pasal 49 a)
- 3) Orang asing yang menggunakan visa atau izin keimigrasian palsu atau yang dipalsukan untuk dan berada di wilayah Indonesia (Pasal 49 b);

⁶¹ Moh. Arif, "*Keimigrasian di Indonesia, Suatu Pengantar*", *Op Cit.*, hal 118

- 4) Orang asing yang dengan sengaja menyalahgunakan atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian izin keimigrasian yang diberikan kepadanya (Pasal 50);
- 5) Orang asing yang tidak melakukan kewajibannya untuk memberi keterangan yang diperlukan mengenai identitas diri dan keluarganya, memperlihatkan paspor atau dokumen imigrasi yang dimilikinya pada waktu diperlukan dalam rangka pengawasan orang asing (Pasal 51);
- 6) Orang asing yang tidak melakukan pendaftaran orang asing bagi mereka yang berada di wilayah Indonesia lebih dari 90 (sembilan puluh) hari (Pasal 51);
- 7) Orang asing yang tidak mau membayar biaya beban yang dikenakan kepadanya (Pasal 51);
- 8) Orang asing yang mempunyai izin keimigrasian yang sudah tidak berlaku lagi dan masih berada di wilayah Indonesia (Pasal 52);
- 9) Orang asing yang berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau pernah diusir (dideportasi) dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah (Pasal 53);
- 10) Orang yang dengan sengaja menyembunyikan, melindungi, memberi pemondokan, memberi penghidupan atau pekerjaan kepada orang asing yang diduga:
 - a. pernah diusir dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah;
 - b. berada di wilayah Indonesia secara tidak sah;
 - c. mempunyai izin keimigrasian yang sudah tidak berlaku lagi (Pasal 54);
- 11) Orang yang menggunakan paspor palsu atau yang dipalsukan, menggunakan paspor yang sudah dicabut atau dibatalkan atau menyerahkan paspor yang diberikan kepadanya kepada orang lain untuk dipergunakan secara tidak berhak, memberikan keterangan yang tidak benar untuk mendapatkan paspor atau memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 (dua) paspor atau lebih yang semuanya masih berlaku (Pasal 55);
- 12) Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum mencetak, mempunyai, menyimpan blanko paspor atau dokumen keimigrasian (Pasal 56);

- 13) Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum membuat, mempunyai atau menyimpan cap yang dipergunakan untuk mensahkan paspor atau dokumen keimigrasian (Pasal 57);
- 14) Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum merusak, menghilangkan atau mengubah baik sebagian atau seluruhnya keterangan atau cap yang terdapat dalam paspor (Pasal 57);
- 15) Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum mempunyai atau menyimpan, mengubah atau menggunakan data keimigrasian secara manual atau elektronik (Pasal 58);
- 16) Pejabat yang dengan sengaja dan melawan hukum memberikan atau memperpanjang berlakunya paspor atau dokumen keimigrasian kepada seseorang yang tidak berhak (Pasal 59);
- 17) Orang yang memberi kesempatan menginap kepada orang asing dan tidak melapor kepada Pejabat Kepolisian atau Pejabat Pemerintah Daerah setempat yang berwenang dalam waktu 24 (dua puluh empat) jam sejak kedatangan orang asing tersebut (Pasal 60);
- 18) Orang asing yang sudah mempunyai izin tinggal yang tidak melapor kepada Pejabat Kepolisian Republik Indonesia di tempat tinggal atau tempat kediamannya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diperolehnya izin tinggal (Pasal 61).

Dari beberapa tindak pidana keimigrasian yang diatur dalam UU No.9 Tahun 1992, dapat kita lihat bahwa kejahatan pemalsuan terhadap dokumen imigrasi yang diatur dalam undang-undang tersebut dapat kita kelompokkan menjadi beberapa hal, yakni:

- 1) membuat palsu atau memalsukan visa atau izin keimigrasian (Pasal 49 a)
- 2) menggunakan visa atau izin keimigrasian palsu atau yang dipalsukan untuk dan berada di wilayah Indonesia (Pasal 49 b);
- 3) menggunakan paspor palsu atau yang dipalsukan (Pasal 55);

Bila kita melihat lebih jauh lagi mengenai kejahatan pemalsuan paspor atau penggunaan paspor palsu yang diatur dalam undang-undang keimigrasian, dapat kita amati bahwa kejahatan tersebut hanya dapat dikenakan apabila paspor yang

dipalsukan atau paspor palsu yang digunakan adalah paspor Republik Indonesia, dalam pasal 55 UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dinyatakan:

”Setiap orang yang dengan sengaja:

- a. menggunakan Surat Perjalanan Republik Indonesia sedangkan ia mengetahui atau sepatutnya menduga bahwa Surat Perjalanan itu palsu atau dipalsukan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah);
- b. menggunakan Surat Perjalanan orang lain atau Surat Perjalanan Republik Indonesia yang sudah dicabut atau dinyatakan batal, atau menyerahkan kepada orang lain Surat Perjalanan Republik Indonesia yang diberikan kepadanya, dengan maksud digunakan secara tidak berhak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah);
- c. memberikan data yang tidak sah atau keterangan yang tidak benar untuk memperoleh Surat Perjalananaan Republik Indonesia bagi dirinya sendiri atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah);
- d. memiliki atau menggunakan secara melawan hukum 2 (dua) atau lebih Surat Perjalanan Republik Indonesia yang semuanya berlaku, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).”

Dapat kita lihat dalam pasal tersebut, kejahatan mengenai pemalsuan paspor hanya dapat dikenakan apabila objek yang dipalsukan itu adalah berupa paspor Republik Indonesia, sedangkan mengenai paspor asing palsu atau dipalsukan maupun digunakan untuk masuk dan berada di wilayah Indonesia atau keluar dari wilayah Indonesia, belum diatur dalam undang-undang keimigrasian ini, sehingga kita harus melihat kepada ketentuan yang umum yang mengatur tentang tindak pidana umum mengenai pasal-pasal pemalsuan yang terdapat dalam KUHP.

3.4. Penggunaan Paspor Palsu Untuk Memasuki Wilayah Negara Lain Ditinjau Dari Hukum Internasional

Mobilitas manusia dalam era globalisasi ini semakin pesat, intensitas orang yang keluar masuk suatu negara sangat tinggi sekali, sehingga batas-batas antar negara menjadi tidak kentara atau semu. Dengan berbagai kemudahan atau fasilitas yang disediakan oleh berbagai kalangan membuat lalu-lintas manusia

antar negara menjadi sangat mudah, namun tentunya hal itu tidak terlepas dari persoalan yang ada yang ditimbulkan dari akses adanya cara-cara lain yang menyimpang untuk dapat memasuki wilayah negara lain. Selain beberapa negara mensyaratkan adanya Visa atau Izin masuk ke negara tersebut, tentunya seseorang memerlukan Surat Perjalanan atau paspor sebagai bukti identitas diri yang sah yang diakui oleh negara-negara di dunia sebagai bukti identitas diri bagi pemegang paspor tersebut.

Berbagai fenomena dan kejadian hidup yang terjadi di suatu negara, mendorong warga negara tersebut untuk meninggalkan negaranya untuk mendapatkan kehidupan yang nyaman dan lebih baik. Tekanan ekonomi yang berkepanjangan dan menghimpit kehidupan seseorang atau gejolak politik dan tidak sefaham dengan kebijakan pemerintah yang membuat hidupnya tertekan atau depresi, menimbulkan dorongan yang kuat bagi seseorang untuk mencari suaka atau perlindungan dan jaminan kehidupan yang jauh lebih baik. Mulai dari cara-cara yang legal yang telah ditentukan oleh badan atau organisasi internasional sampai dengan menggunakan jalan pintas untuk sesegera mungkin meninggalkan negaranya menuju ke negara ke tiga, hal ini tentunya menimbulkan dampak baik dirasakan oleh negara asalnya (*original country*), negara persinggahan (*transit country*) dan negara tujuan (*destinations country*).

Salah satu cara mudah yang *illegal* yang ditempuh oleh orang-orang yang mencari jalan pintas untuk dapat masuk ke negara ketiga yaitu dengan cara menggunakan paspor palsu atau paspor orang lain yang dipalsukan atau memalsukan visa dan cap kedatangan masuk atau keluar dari negara lain. Untuk itu penting untuk dikaji mengenai permasalahan tersebut ditinjau dari sudut aturan atau kebiasaan internasional, sehingga kita bisa melihat tidak saja dari hukum nasional yang mengatur mengenai kejahatan tersebut, namun dapat pula ditinjau dari sudut aturan atau kebiasaan internasional yang mengatur mengenai kejahatan dimaksud karena kejahatan tersebut melintasi perbatasan antar negara yang satu dengan negara yang lain.

3.4.1. Tinjauan Yurisdiksi Negara Terhadap Orang Asing

Yurisdiksi adalah kewenangan untuk melaksanakan ketentuan hukum nasional suatu negara yang berdaulat dan ini merupakan sebagai implementasi kedaulatan negara sebagai yurisdiksi negara dalam batas-batas wilayahnya akan tetap melekat pada negara berdaulat.⁶²

Mengenai Yurisdiksi, masyarakat internasional mengakui bahwa setiap negara mempunyai *hak eksklusif (reserved domain/domestic jurisdiction of state)* karena ada prinsip kedaulatan negara dalam batas wilayah negara yang bersangkutan tanpa ada keterikatan atau pembatasan dari hukum internasional.⁶³ Yurisdiksi ini bersumber pada kedaulatan negara yang melahirkan kewenangan / kekuasaan negara berdasarkan hukum internasional untuk mengatur segala sesuatu yang ada terjadi dalam masyarakat. Titik laut antara yurisdiksi dengan migrasi internasional terletak pada sifat yurisdiksi yang dikenal dengan istilah yurisdiksi yang bersifat sementara (*transient jurisdiction*).

Setiap negara memiliki kewenangan untuk memperluas yurisdiksi kriminal terhadap suatu tindak pidana sepanjang implemementasi perluasan yurisdiksi kriminal tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum yang diakui oleh masyarakat internasional. Konsep yurisdiksi dan konsep kedaulatan tidak dapat dipisahkan satu sama lain sekalipun esensi kedua konsep kedaulatan tersebut terdapat perbedaan-perbedaan.

Konsep kedaulatan menetapkan bahwa suatu negara memiliki kekuasaan atas suatu wilayah (hal teritorial) serta hak-hak yang kemudian timbul dari penggunaan kekuasaan teritorial tersebut. Konsep kedaulatan mengandung arti bahwa negara mempunyai hak kekuasaan penuh untuk melaksanakan hak teritorialnya dalam batas-batas wilayah negara yang bersangkutan. Konsep tersebut diatas merupakan *konsep klasik* dari konsep kedaulatan. Pada perkembangannya kemudian muncul *konsep modern* yang melihat bahwa kedaulatan negara tidak terbatas pada wilayah suatu negara tetapi kekuasaan itu akan berakhir ketika kekuasaan negara lain dimulai. Dengan demikian secara

⁶² Yudha Bhakti Ardhiwisastra, “*Hukum Internasional Bunga Rampai*”, Cet. 1, Bandung: PT Alumni, 2000, hal 16.

⁶³ M. Iman Santoso, “*Perspektif Imigrasi Dalam United Convention Against Transnational Organized Crime*”, *Op Cit.*, hal42.

implisit dibuka kemungkinan bagi suatu negara untuk memperluas yurisdiksi sepanjang tidak bertentangan dengan hukum internasional dan tidak berbenturan dengan kekuasaan atau yurisdiksi negara lain.

Pelaksanaan yurisdiksi oleh suatu negara terhadap benda, orang dan perbuatan atau peristiwa yang terjadi dalam wilayahnya adalah jelas diakui oleh hukum internasional. Prinsip yurisdiksi ini dikemukakan baik oleh Lord Macmillan dalam kasus *Cristina SS* tahun 1938, yaitu:

”It is essential attribute of the sovereignty of this realm, as of all sovereign independent States, that it should possess jurisdiction over all persons and things within its territorial limits and in all causes civil and criminal arising within these limits.”

Maksud pendapat ini bahwa atribut esensi dari negara berdaulat adalah memiliki yurisdiksi terhadap semua orang, benda, tindakan-tindakan dalam batas-batas teritorialnya yang menyebabkan adanya yurisdiksi perdata dan pidana.

Yurisdiksi universal dikemukakan oleh *Princeton University* yang menghasilkan 14 (empat belas) prinsip yang disebut prinsip-prinsip Princeton tentang Yurisdiksi Universal (*the Princeton Principles on Universal Jurisdiction*), yaitu sebagai berikut :⁶⁴

“Prinsip 1: Yurisdiksi universal adalah yurisdiksi kejahatan berdasarkan sifat kejahatannya tanpa melihat dimana kejahatan itu dilakukan, kebangsaan pelaku atau korban. Yurisdiksi universal dilakukan oleh badan pengadilan yang berkompeten dari suatu Negara untuk mengadili orang yang diduga telah melakukan kejahatan serius berdasarkan hukum internasional seperti disebutkan dalam Prinsip 2. Negara melaksanakan yurisdiksi universal harus dengan hak dan kewajibannya berdasarkan hukum internasional. Prinsip 2: menyebutkan 7 jenis kejahatan serius berdasarkan hukum internasional, yaitu perompakan (*piracy*), perbudakan (*slavery*), kejahatan perang (*war crimes*), kejahatan terhadap perdamaian (*crimes against peace*), kejahatan terhadap perdamaian (*crimes against peace*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*),

⁶⁴ Stephen Macedo (Ed.), *“Universal Jurisdiction National Courts and The Prosecution of Serious Crimes under International Law”*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2004, hal 21-25. Menyatakan sebuah kajian tentang perkembangan yurisdiksi universal telah dilakukan *Princeton University’s and Public Affairs, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, International Commission of Jurists, American Association for the International Commission of Jurists; Urban Morgan Institute for Human Rights, dan Netherlands Institute of Human Rights.*

genosida (*genocide*), dan penyiksaan (*torture*). Penerapan prinsip yurisdiksi universal atas 7 kejahatan ini tidak mengganggu penerapan yurisdiksi terhadap kejahatan lain menurut hukum internasional. Prinsip 3: Berlakunya prinsip yurisdiksi universal atas 7 kejahatan itu meskipun tidak ada peraturan nasionalnya. Prinsip 4 : Negara melaksanakan yurisdiksi universal harus dapat dipertanggungjawabkan untuk mengadili atau ekstradisi. Prinsip 5 : Kepala negara atau pemerintah atau pejabat resmi lainnya yang melakukan 7 kejahatan serius tidak mengurangi hukuman dari tanggung jawab kriminalnya. Prinsip 6-8: Apabila dua negara / lebih mempunyai yurisdiksi atas pelaku kejahatan, untuk mengadili ekstradisi harus memperhatikan beberapa kriteria, seperti kewajiban perjanjian bilateral/multilateral, *locus delicti*, kebangsaan pelaku atau korban, itikad baik, keefektifan penuntutan, kejujuran proses hukum, saksi-saksi dan bukti-bukti, atau berdasarkan kepentingan keadilan (*the interests of justice*). Prinsip 9 : Dalam melaksanakan yurisdiksi universal tidak berlaku amnesti, *non bis in idem* (*double jeopardy*). Prinsip 10: Negara dapat menolak melakukan ekstradisi dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum internasional. Prinsip 11: Negara diminta untuk mengatur yurisdiksi universal ini dalam hukum nasionalnya, tetapi kalau negara itu belum memilikinya, maka tetap dapat dilakukan penuntutan atas kejahatan berdasarkan prinsip yurisdiksi universal ini. Prinsip 12: Dalam perjanjian dimasa datang, negara perlu memasukkan klausul penerapan yurisdiksi universal. Prinsip 13 : Organ peradilan nasional harus dapat dipertanggungjawabkan terhadap pelaksanaan prinsip yurisdiksi universal, dan prinsip 14: Apabila negara-negara bersengketa terhadap pelaksanaan yurisdiksi universal ini, maka harus diselesaikan secara damai sesuai dengan hukum internasional dan piagam PBB.”

Ada 4 prinsip yang digunakan untuk melandasi yurisdiksi negara yang terkait dalam hubungannya dengan hukum internasional, yakni:

- 1) Yurisdiksi teritorial baik subjektif maupun objektif (teritorial yang diperluas), menetapkan bahwa yurisdiksi negara berlaku atas orang, perbuatan, dan benda yang ada di wilayahnya maupun diluar wilayahnya atau diluar negeri.
- 2) Yurisdiksi individu (*personal*) baik *active nationality* maupun *passive nationality*, menetapkan bahwa negara memiliki yurisdiksi atas warga negaranya didalam wilayahnya serta negara mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya diluar negeri.
- 3) Yurisdiksi perlindungan (*protective*), menetapkan bahwa setiap negara memiliki yurisdiksi atas kejahatan terhadap keamanan dan kepentingan negara;

- 4) Yurisdiksi Universal, menetapkan bahwa setiap negara mempunyai yurisdiksi atas kejahatan *jure gentium*, kejahatan terhadap umat orang yang diakui secara universal, seperti pembajakan (*hijacking*), perompakan (*piracy*), agresi, genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*), kejahatan perang (*war crime*).

Ada dua asas yang digunakan untuk melandasi yurisdiksi negara yang terkait hubungannya dengan hukum internasional, yakni:

- 1) Asas teritorial, yang menetapkan bahwa yurisdiksi negara berlaku atas orang, perbuatan, dan benda yang ada diwilayahnya.
- 2) Asas teritorial yang diperluas, yang menetapkan bahwa yurisdiksi negara selain berlaku atas orang, perbuatan dan benda yang ada diwilayahnya, juga berlaku orang, perbuatan dan benda yang terkait dengan negara tersebut yang ada di luar wilayahnya.

Khusus untuk perluasan yurisdiksi ada beberapa ketentuan yang membatasi kedaulatan di dalam 12 mil laut teritorial tidak dapat diterapkan atas yurisdiksi kriminal (*criminal jurisdiction*) yang terjadi diatas kapal asing. Menurut Pasal 27 Konvensi Hukum Laut 1982 berbunyi:

"The criminal jurisdiction of the coastal State should not be exercise on board of a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage, save only in the following: (a) if the consequences of the crime extend to the coastal State; (b) if the crime is of a kind to disturb the peace of the country or the good order of the territorial sea; (c) if the assistance of the local authorities has been requested by the master of the ship or by diplomatic agent or consular officer of the flag state; or (d) if such measures are necessary for the suppression of illicit traffic in narcotic drugs or psycho-tropic substances."

Pasal 27 Konvensi Hukum Laut 1982 menyatakan:

"Negara pantai tidak dapat melaksanakan yurisdiksi kriminalnya di atas kapal asing yang sedang melintasi laut teritorial yang menangkap siapapun atau mengadakan penyidikan yang bertalian dengan kejahatan yang dilakukan diatas kapal itu selama lintas demikian, kecuali dalam hal berikut: (1) Apabila akibat kejahatan itu mengganggu ketentraman negara tersebut atau

ketertiban laut teritorial; (3) Apabila diminta bantuan oleh pihak berwenang setempat oleh nakhoda kapal atau oleh wakil diplomatik atau pejabat konsuler negara bendera; (4) Apabila tindakan demikian diperlukan untuk menumpas perdagangan gelap narkoba atau bahan psiktropik.”

Dari uraian tersebut terlihat bahwa yurisdiksi merupakan aspek kedaulatan yang dimiliki oleh suatu negara yang meliputi kewenangan legislatif, kewenangan eksekutif dan kewenangan yudisial.

Yurisdiksi negara dalam batas-batas wilayahnya akan tetap melekat padanya karena ia berdaulat. Ketentuan pasal 12 Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika (*Bogota Charter of the Organization of the American States, 1948*) dalam Bab III mengenai ”*Fundamental Rights and Duties of States*” pada Pasal 12 menyatakan bahwa:⁶⁵

“The jurisdiction of States within the limits of their national territory is exercised equally over all inhabitants within nationals or aliens.”

Selanjutnya, dalam perkara *Companin NAVIERA Vascongado* lawan *Cristina S.S.* pada tahun 1938 Hakim Lord Macmillan menyatakan bahwa:⁶⁶

“It is an essential attribute of the sovereignty of this realm, as of all sovereign independent states, that is should posses jurisdiction over all persons and things within its territorial limits and in all causes civil and criminal aising within the limits.”

Apa yang diuraikan diatas ialah yurisdiksi Negara yang dibatasi oleh batas-batas negara atau biasa disebut yurisdiksi teritorial. Lihat juga ILC tahun 1949 yang menyatakan bahwa:⁶⁷

⁶⁵ Oppenheim-Lauterpacht, “*International Law*”, Vol. I, Longmans, Green and Co., London : 1953, hal 260.

⁶⁶ *Starke*, Op.Cit, hal 263.

⁶⁷ Annex pada UN General Assembly Resolution 375 (IV) 6 Desember 1949; UN Doc. A/1251 hal 67, ter kutip dari Herbert W. Briggs, “*The Law Nations*”, Applleton-Century-Crofts, Inc, New York, 1966, hal 15.

"Every state has the rights to exercise jurisdiction over its territory and over all persons and things therein, subject to the immunities recognized by the international law."

Sekalipun seorang asing pada prinsipnya tunduk kepada yurisdiksi wilayah negara tuan rumah, ia masih tetap berada dibawah yurisdiksi personal negara asalnya. Dalam hal demikian negara asal tidak dapat menuntut warga negaranya yang berada diluar negara untuk melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara tempat warga negaranya tinggal. Baik yurisdiksi personal maupun teritorial keduanya saling membatasi secara timbal balik. Yurisdiksi tersebut saling bertemu dan hal ini hanya mungkin terjadi terhadap warga negaranya sendiri di dalam batas-batas wilayahnya. Inilah yang dimaksud dengan yurisdiksi penuh. Bagi warga negaranya sendiri yang berada diluar negeri akan berlaku yurisdiksi personal. Kedua yurisdiksi ini tetap dimiliki oleh setiap negara.

Seorang asing berhak atas perlindungan yang sama berdasarkan undang-undang negara tuan rumah dan berhak pula atas hak-hak tertentu yang memberikan kemungkinan kepadanya untuk hidup secara layak. Lihat misalnya ketentuan pasal 9 Konvensi Montevideo 1933 tentang hak dan kewajiban negara yang menyatakan bahwa :⁶⁸

"National and foreigners are under the same protection of law and the national authorities and the foreigners may not claim right other or more than those of nationals."

Terlepas dari perlindungan yang sama atas hak-hak asing berdasarkan peraturan perundang-undangan tuan rumah dihadapan pengadilan, tetapi hukum internasional tidak melarang suatu negara untuk mengadakan perlakuan berbeda yang lebih mengutamakan warga negaranya sendiri. Pada umumnya tidak semua orang asing mempunyai hak dan kewajiban yang lebih besar daripada mereka yang berbeda dalam wilayah suatu negara hanya untuk sementara saja, misalnya turis.⁶⁹

⁶⁸ Phillip Jessup, "A Modern Law of Nations", The Macmillan Company, New York: 1956, hal 34.

⁶⁹ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, Op Cit., hal 18-19.

3.4.2. Tinjauan *International Civil Aviation Organization (ICAO)*

Konvensi Chicago 7 Desember 1944 mulai berlaku tanggal 7 April 1947, mendirikan suatu organisasi dengan nama *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, suatu organisasi teknik yang bertujuan menyeragamkan ketentuan navigasi udara.⁷⁰ Markas Besar Organisasi tersebut berada di Montreal, Kanada. Menurut Pasal 4 Konvensi, fungsi ICAO adalah untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan teknik navigasi internasional dan memperkuat perencanaan dan pengembangan alat angkutan udara internasional sehingga dapat melaksanakan perkembangan penerbangan sipil internasional secara teratur dan aman.

Mengenai struktur, organisasi tersebut terdiri dari wakil-wakil negara anggota. Dewan yang merupakan badan eksekutif organisasi dipilih oleh sidang biasa Majelis sekali tiga tahun. Dewan terdiri dari 33 negara pihak. Dalam memilih anggota-anggotanya, Dewan memberikan tempat yang wajar kepada:

- 1) Negara-negara yang mempunyai alat angkutan udara yang penting
- 2) Negara-negara yang mempunyai kontribusi terbesar dalam menyediakan fasilitas penerbangan sipil internasional
- 3) Negara-negara yang penunjukannya mewakili semua wilayah-wilayah geografi dunia. Pada akhir tahun 1998 jumlah anggota Organisasi telah mencapai angka 185 sama seperti jumlah anggota PBB
- 4) Fungsi dan realisasi, disamping peranannya yang cukup penting di bidang bantuan teknik seperti pembangunan pelabuhan-pelabuhan udara dan pengawasan pendirian dinas-dinas khusus, ICAO dengan perantaraan Dewan melakukan fungsi pengaturan penting dan penyelesaian sengketa-sengketa.

Sesuai Pasal 37 Konvensi Chicago, ICAO menerima, mengubah sesuai kebutuhan, norma-norma, praktik-praktik yang telah direkomendasikan dan prosedur-prosedur internasional yang berlaku terhadap lalu lintas udara internasional dalam bentuk annex pada Konvensi. Diantara annex ini harus dibedakan antara standards yang dianggap perlu dan metode-metode yang berstatus sekadar disarankan. Naskah-naskah ini diterima oleh mayoritas dua pertiga anggota-anggota Dewan dan mengikat tiga bulan setelah diumumkan

⁷⁰ Boer Mauna, "*Hukum Internasional, Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*", Edisi ke-2, Bandung : PT. Alumni, 2005, hal 429.

kepada negara-negara anggota kecuali bila dalam tenggang waktu tersebut ditolak oleh mayoritas negara-negara anggota, hal ini belum pernah terjadi dalam sejarah Organisasi. Melalui prosedur yang dinamakan *notifikasi perbedaan pandangan*, suatu negara dapat memberitahu Dewan dalam kurun waktu 60 hari setelah penerimaan atau perubahan dari Annex mengenai keberatan-keberatannya dan tindakan-tindakan berbeda yang diambil sesuai Pasal 38 Konvensi. Dalam praktiknya perbedaan-perbedaan pandangan tersebut sangat terbatas dan jarang terjadi.

Konvensi Chicago juga memuat mekanisme yang orisinal mengenai *penyelesaian sengketa*, yang melengkapinya Dewan dengan wewenang yurisdiksional bila terjadi sengketa antara negara-negara pihak mengenai implementasi atau pelaksanaan Konvensi. Naik banding dari Keputusan Dewan selalu mungkin baik kepada suatu tribunal arbitrase *ad hoc* atau Mahkamah Internasional. Sebagai contoh dan sesuai dengan prosedur diatas, Pakistan dalam sengketa dengan India mengajukan pengaduan kepada Dewan atas larangan terbang di atas wilayah India. India lalu membawa sengketa tersebut ke Mahkamah yang akhirnya menyatakan bahwa Dewan mempunyai wewenang untuk menangani sengketa tersebut.

Standar dan rekomendasi tentang Fasilitasi pertama kali disahkan oleh Dewan pada tanggal 25 Maret 1949, sebagai pelaksanaan pasal 37 Konvensi Penerbangan Sipil Internasional, dan ditetapkan sebagai Annex 9 dari Konvensi tersebut dengan judul Standar dan Rekomendasi – Fasilitasi. Standar dan Rekomendasi tersebut mulai berlaku efektif sejak tanggal 1 September 1949. Rekomendasi tersebut disusun berdasarkan rekomendasi dari Pertemuan pertama dan kedua Divisi Fasilitasi ICAO, yang dilaksanakan di Montreal, Kanada pada bulan Februari 1946 dan di Jenewa pada bulan Juni 1948.

Standar dan Rekomendasi tentang Fasilitasi merupakan pelaksanaan dari pasal 37 Konvensi yang menyebutkan antara lain bahwa ICAO akan mensahkan dan memperbaharui dari waktu ke waktu bila dipandang perlu standar dan rekomendasi internasional tentang prosedur yang berkenaan dengan kepabeanaan dan imigrasi serta hal-hal yang berkenaan dengan keamanan, kepastian dan

efisiensi dari angkutan udara, dari waktu ke waktu bila saatnya menghendaki untuk diperbaharui.

Kebijakan yang berkaitan dengan penerapan, standar, dan rekomendasi tentang Fasilitas ini oleh negara-negara anggota dipertegas dengan pasal 22 konvensi yang mengatur kewajiban bagi setiap negara-negara anggota untuk mengambil tindakan nyata, melalui pengeluaran pengaturan khusus atau cara-cara lainnya, dalam rangka memberi kemudahan dan memperlancar hubungan dengan pesawat udara antar wilayah negara-negara anggota, dan menghindarkan hambatan-hambatan yang tidak perlu terhadap pesawat udara, awak pesawat udara, penumpang dan barang muatan, khususnya dalam menerapkan peraturan-peraturan tentang keimigrasian, karantina, dan kepabeanan, dan oleh pasal 23 konvensi yang mengatur upaya yang harus dilakukan untuk merancang prosedur keimigrasian dan pabean bagi angkutan udara internasional sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah dibuat atau direkomendasikan dari waktu ke waktu berdasarkan konvensi ini.

Dalam Annex 9 dalam Bab mengenai Persyaratan dan Prosedur Kedatangan, dalam hal Dokumen Identitas Penumpang, dikatakan bahwa negara-negara anggota harus tidak mempersyaratkan kepada orang yang melakukan perjalanan melalui udara dokumen pengenalan lainnya kecuali paspor yang sah. Negara anggota hendaknya berupaya sedapat mungkin membakukan data identitas pribadi yang dimuat dalam paspor (baik yang dapat dibaca oleh mesin atau tidak) sesuai dengan butir-butir dan penampilan yang direkomendasikan dalam dokumen ICAO nomor 9303 Paspor yang dapat dibaca dengan mesin.

Ketentuan mengenai orang yang tidak diizinkan masuk dalam Fasilitas Annex 9 diatur dalam Bab 3 tentang Kedatangan dan Keberangkatan Orang dan Bagasinya, huruf E mengenai Penahanan Dan Penanganan Penumpang, Awak Pesawat dan Bagasinya. Setiap negara anggota harus memastikan bahwa seorang yang tidak diizinkan masuk diserahkan kembali kepada operator (*airlines*) yang harus bertanggung jawab untuk segera memberangkatkan orang itu ke tempat dimana orang tersebut mengawali penerbangannya atau ketempat lain dimana orang tersebut diizinkan masuk. Instansi yang berwenang (imigrasi) harus segera

memberitahukan kepada operator tersebut sehubungan dengan kemungkinan pemberangkatan kembali yang bersangkutan.

Negara anggota harus menerima untuk pemeriksaan, seseorang yang dikembalikan dari tempat tujuannya karena ternyata ia tidak diijinkan masuk ke negara tujuan itu, bila orang itu sebelumnya tinggal di wilayah negara anggota tersebut sebelum ia mengawali penerbangannya, kecuali yang bersangkutan sedang dalam penerbangan transit langsung. Negara anggota harus tidak mengembalikan orang tersebut ke negara dimana ia sebelumnya sudah tidak diizinkan masuk. Ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk menghalangi instansi yang berwenang, untuk mengadakan pemeriksaan lebih lanjut terhadap orang yang dikembalikan karena tidak diizinkan masuk, untuk menentukan pada saat itu dapat tidaknya ia diterima di negara anggota itu, atau membuat pengaturan mengenai pemindahannya, penyingkirannya, atau deportasinya ke negara anggota lain dimana orang tersebut merupakan warga negaranya, atau dapat diterima untuk mendapatkan izin masuk ke negara itu. Dalam hal seseorang yang terbukti tidak diizinkan masuk kehilangan atau memusnahkan dokumen perjalanannya, maka suatu negara anggota harus menerima sebagai gantinya dokumen yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang dari negara anggota yang tidak mengizinkannya masuk yang menyatakan keadaan sebenarnya mengenai keberangkatan dan kedatangan orang tersebut. Tidak ada satupun dari apa yang tercantum dalam ketentuan diatas boleh ditafsirkan sebagai memperkenankan pengembalian seseorang yang mencari suaka di wilayah suatu negara anggota ke negara dimana kehidupan dan kebebasannya akan terancam disebabkan oleh kesukuannya, agamanya, kebangsaannya, keanggotaannya, dan kelompok sosial tertentu, atau karena keyakinan politiknya.

Kewajiban suatu perusahaan penerbangan untuk mengangkut seseorang meninggalkan wilayah suatu negara anggota harus berakhir pada saat orang tersebut secara pasti telah diizinkan masuk ke negara tujuannya.

Para operator (*airlines*) di tempat pemberangkatan harus memastikan bahwa para penumpangnya memiliki dan membawa semua dokumen perjalanan yang dipersyaratkan oleh negara-negara anggota. Negara anggota harus tidak mengenakan denda kepada operator dalam hal terdapat adanya penumpang yang

ternyata harus ditolak masuk, kecuali terdapat bukti yang menunjukkan bahwa operator tersebut lalai untuk memastikan dipenuhinya persyaratan dokumentasi oleh penumpang dimaksud untuk masuk ke negara tujuan.

Setiap negara anggota harus memastikan agar instansi yang berwenang menyita dokumen perjalanan yang diperoleh secara tidak sah, palsu, atau tiruan dari penumpang yang tidak diizinkan masuk ke negara anggota itu. Dokumen-dokumen tersebut harus dihapus dari peredaran dan bila mungkin dikembalikan kepada instansi yang berkepentingan. Sebagai pengganti suatu dokumen yang disita, harus diterbitkan suatu surat pengantar oleh negara anggota yang menyita dengan melampirkan fotocopy dokumen perjalanan yang palsu (bila ada), dan informasi penting lainnya. Surat pengantar dan lampiran-lampirannya itu harus diserahkan kepada operator yang bertanggung jawab untuk mengembalikan orang yang tidak diizinkan masuk tersebut. Dokumen-dokumen tersebut akan dipergunakan sebagai informasi bagi instansi yang berwenang di bandar udara transit dan / atau di bandar udara awal pemberangkatan orang yang tidak diizinkan masuk tersebut.

Ketentuan dalam Annex 9 yang mengatur tentang deportasi atau pemulangan orang-orang yang tidak diizinkan masuk atau diperintahkan meninggalkan negara anggota, diatur dalam Bab yang berjudul Orang Yang di Deportasi. Tiap negara anggota harus memastikan bahwa (para) operator diberitahu bila terdapat orang-orang yang terpaksa harus mengadakan perjalanan, karena mereka telah secara resmi diperintahkan oleh instansi yang berwenang untuk keluar dari wilayah tersebut. Informasi yang diberikan oleh instansi yang bersangkutan, sejauh itu dapat dilakukan, pada waktu membuat reservasi penerbangan adalah:

- 1) Nama orang yang dideportasi
- 2) Alasan pendeportasian
- 3) Nama (-nama) dari (para) pengawalnya/penjaganya.

Bila memungkinkan, setiap negara anggota hendaknya memastikan agar instansi yang memerintahkan pendeportasian memberi informasi kepada instansi yang berwenang di negara transit dan di negara tujuan tentang rencana perjalanan orang yang dideportasikan itu.

3.4.3. Tinjauan *United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (TOC Convention)*

Konvensi adalah salah satu sumber hukum internasional sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional (*Statute of International Court of Justice*). Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional ini menyebutkan bahwa para hakim di Mahkamah akan memutuskan perkara berdasarkan sumber hukum internasional, yaitu perjanjian internasional, kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum umum, putusan pengadilan, dan ajaran sarjana terkemuka dari berbagai bangsa.

Perjanjian internasional tersebut baru akan mengikat Indonesia apabila sudah diratifikasi oleh Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Konvensi TOC menetapkan bahwa kejahatan yang bersifat transnasional dan dilakukan oleh kelompok kejahatan terorganisir dikategorikan sebagai *serious crime*, sehingga jenis kejahatan ini memiliki karakter membahayakan masyarakat internasional. Tindak Pidana atau kejahatan yang bersifat transnasional ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :⁷¹

- 1) Kejahatan yang operasionalisasinya melintasi batas-batas negara
- 2) Akibat yang ditimbulkan di lebih satu negara
- 3) Pelaku tunduk dua atau lebih yurisdiksi yang berbeda

Dampak yang muncul dari adanya kejahatan yang bersifat lintas negara atau transnasional itu antara lain:

- 1) Banyak negara menginginkan memeriksa, menuntut, serta mengadili pelaku berdasarkan ketentuan hukum nasional ketika korban / pelaku adalah warga negaranya atau merugikan kepentingan negaranya.
- 2) Kemungkinan adanya pelaku, korban, perantara, hasil, barang, diluar yurisdiksi nasional
- 3) Hambatan pelaksanaan sanksi diluar yurisdiksi nasional
- 4) Adanya perbedaan ketentuan hukum antar satu negara dengan negara lain

⁷¹ M.Iman Santoso, *Op Cit.*, hal 167.

5) Tidak semua negara mempunyai persepsi yang sama terhadap tercela dan tidaknya suatu perbuatan.

Berangkat dari pemikiran tersebut maka upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan tersebut bukan merupakan tanggung jawab setiap negara untuk secara aktif menyelamatkan masyarakat internasional dari bahaya yang ditimbulkan oleh kejahatan transnasional terorganisasi sehingga merasa wajib untuk menghukum pelaku. Rasa bertanggung jawab dibuktikan dengan tidak adanya niat untuk melindungi pelaku dalam wilayah negaranya. Wujud pertanggungjawaban adalah melakukan kriminalisasi dalam undang-undang nasionalnya. Ini berarti bahwa perbuatan tersebut harus sudah dirumuskan sebagai suatu tindak pidana dan ditentukan hukumannya yang layak.

Meskipun Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi dan Protokol, penandatanganannya mencerminkan komitmen politik negara terhadap kesepakatan internasional, yang memerlukan ratifikasi untuk memberlakukan ketentuan-ketentuan yang ada ke dalam hukum nasional.⁷² Tanpa adanya ratifikasi hukum maka sebenarnya Indonesia masih belum terikat atau berkewajiban untuk melaksanakan amanat Konvensi TOC dan Protokolnya, walaupun demikian secara moral Indonesia telah terikat dengan norma-norma yang ada didalam konvensi dan protokolnya. Sehingga setelah penandatanganan itu, Indonesia selayaknya tidak lagi membuat ketentuan-ketentuan yang berlawanan dengan Konvensi dan protokolnya. Namun apabila Indonesia meratifikasinya ke dalam hukum nasional, maka peraturan perundang-undangan dilahirkan bersifat mengikat dan menimbulkan hak dan kewajiban kepada negara untuk memberlakukan ketentuan tersebut kepada setiap orang yang berada dalam yurisdiksi teritorial Indonesia.

Konsekuensi hukum bagi negara penandatanganan dan negara peratifikasi adalah diperlukannya peraturan perundangan nasional khususnya ketika mengimplementasikannya kedalam peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Konvensi TOC dan Protokolnya pada umumnya dan peraturan-peraturan Keimigrasian pada khususnya. Pembahasan peraturan keimigrasian diperlukan mengingat bidang ini mengatur lalu-lintas orang keluar masuk wilayah Indonesia

⁷² Proses ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional diatur dalam UU No. 15/2000 tentang Perjanjian Internasional

dan memiliki keterkaitan erat dengan implementasi Protokol Perdagangan Manusia dan Protokol Penyelundupan Migran.

Peningkatan aktivitas kejahatan transnasional terorganisasi di berbagai belahan dunia menimbulkan kekhawatiran sehingga menggugah kesadaran hukum masyarakat internasional untuk segera berupaya mencegah, memberantas, memerangi kejahatan yang bersifat transnasional dan terorganisasi. Untuk itu masyarakat internasional sepakat membentuk Konvensi Internasional untuk memberantas kejahatan transnasional terorganisasi. Masyarakat internasional sepakat untuk memerangi, memberantas dan menghukum kejahatan transnasional terorganisasi dengan melakukan kerjasama antar negara baik yang bersifat bilateral dan multilateral. Kerjasama antar negara merupakan hal yang sangat penting untuk merespons operasionalisasi kejahatan-kejahatan lintas negara yang berarti juga lintas yurisdiksi. Landasan kerjasama internasional ini adalah prinsip saling percaya dan saling menghormati hak kedaulatan masing-masing negara, dan tidak saling mengintervensi urusan internal negara lain. Tujuan kerjasama internasional adalah:⁷³

- 1) Membentuk standarisasi internasional dalam sistem, operasi, prosedur pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional terorganisasi dalam mekanisme bilateral-multilateral dan regional-global.
- 2) Mendorong kerjasama antar lembaga penegakan hukum antar negara.
- 3) Membentuk suatu peraturan yang diterima secara internasional sebagai dasar untuk melindungi masyarakat dari ancaman tindak pidana.

Untuk menghadapi tantangan yang bersifat global maka perlu direspons secara global oleh masyarakat internasional, bahwa upaya masyarakat internasional melalui hukum internasional dalam berbagai bentuk Konvensi internasional bertujuan menciptakan suatu tatanan masyarakat internasional yang beradab yang menjunjung tinggi hak-hak kemanusiaan. Keikutsertaan berbagai negara baik negara maju maupun negara berkembang dalam konvensi internasional, baik sebagai negara peserta maupun negara penandatangan adalah untuk meningkatkan kualitas penegakan hukum di negara masing-masing.

⁷³ *Ibid.*, hal 179

Terdapat perbedaan antara asas-asas hukum yang bersumber pada hukum internasional dengan asas-asas hukum yang bersumber pada hukum pidana nasional. Pasal 2 sampai dengan pasal 9 KUHP pada hakikatnya merupakan asas-asas hukum pidana yang bersumber pada hukum pidana nasional berupa pangkal tolak pemberlakuan yurisdiksi kriminal yang mengatur tentang batas-batas berlakunya hukum pidana nasional di dunia internasional.⁷⁴ Asas-asas hukum yang bersumber pada hukum internasional dibedakan dalam *asas umum* dan *asas khusus*. Asas umum hukum pidana internasional tidak berbeda dengan asas yang dianut dalam hukum internasional yaitu asas *pacta sunt servada*. Asas ini menyatakan bagi para pihak yang mengikatkan diri dalam suatu perjanjian maka perjanjian itu berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak (merupakan asas umum hukum internasional).

Berdasarkan Konvensi TOC ditetapkan bahwa tiap-tiap negara peserta wajib melakukan kriminalisasi terhadap kejahatan-kejahatan yang diatur dalam Konvensi TOC dan Protokol-protokolnya dan sekaligus menegaskan pentingnya kerjasama antar negara-negara peserta. Dalam kaitan kerja sama ini diakui 2 (dua) asas khusus dalam hukum pidana internasional, yaitu Asas *Au dedere au punere* dan asas *Au dedere au judicare*. Asas *Au dedere au punere* menyatakan :⁷⁵

”Terhadap pelaku tindak pidana internasional dapat dipidana oleh negara tempat *locus delicti* dalam batas teritorial negara tersebut atau diserahkan (ekstradisi) oleh negara peminta yang memiliki yuridiksi kriminal mengadili pelakunya.”

Berdasarkan asas ini maka tiap-tiap negara tempat dimana *locus delicti* terjadi dapat mengadili pelaku dan dapat memposisikan dirinya sebagai negara pemohon ekstradisi. Asas *Au dedere au judicare* yang menyatakan:⁷⁶

⁷⁴ I Wayan Parthiana, “*Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*”, Bandung : Yrama Widya, 2004, hal 11.

⁷⁵ Romli Atmasasmita, “*Pengantar Hukum Pidana Internasional*”, Bandung : Refika Aditama, 2000, hal 23.

⁷⁶ Romli Atmasasmita, *Ibid.*

”Setiap negara berkewajiban menuntut dan mengadili pelaku tindak pidana internasional dan berkewajiban bekerja sama dengan negara lain dalam menangkap, menahan, menuntut, dan mengadili pelakunya.”

Kedua asas hukum tersebut diatas menjembatani masalah konflik yurisdiksi antara dua negara atau lebih dalam hal pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional sehingga tidak terjadi pertautan yurisdiksi serta pertautan asas kaidah hukum antar negara dari kejahatan yang bersifat transnasional, maka akan menyebabkan kesulitan menentukan negara mana yang paling berhak mengadili dan hukum mana yang diberlakukan. Kondisi ini dapat terjadi mengingat kejahatan transnasional melibatkan dua negara atau lebih. Kesulitan muncul disebabkan adanya tuntutan yurisdiksi suatu negara yang bersamaan (*conflicting jurisdiction*).⁷⁷ Dalam kasus kejahatan transnasional, masing-masing negara yang terkait dapat saja merasa memiliki yurisdiksi atas kejahatan tersebut. Misalnya: yurisdiksi negara yang satu timbul akibat tindak pidana tersebut timbul akibat pelaku tindak pidana tersebut adalah warga negaranya (asas nasional aktif), dilain pihak yurisdiksi negara yang lain timbul akibat korban tindak pidana adalah warga negaranya (asas nasional pasif). Dalam menyelesaikan pertentangan mengenai yurisdiksi negara manakah yang paling tepat memeriksa, menuntut, serta mengadili tindak pidana transnasional, perlu dipertimbangkan negara mana yang paling banyak dirugikan atau dapat dilihat dari kepentingan pelaku yaitu ketentuan mana yang paling ringan. Jika masing-masing pihak merupakan negara peserta, maka konvensi menjadi landasan operasional yuridis. Jika salah satunya bukan negara peserta maka pola penyelesaian konflik yurisdiksi didasarkan pada hubungan bilateral dan tidak terikat ketentuan konvensi.

Dalam pasal 3 ayat (2) Konvensi Palermo, menyatakan bahwa sebuah kejahatan mempunyai sifat transnasional apabila memenuhi salah satu aspek dari empat, yaitu :

- 1) Dilakukan lebih dari satu negara;
- 2) Dilakukan di satu negara tetapi bagian substansinya seperti persiapan, perencanaan, pengarahan, atau kontrol di negara lain;

⁷⁷ Romli Atmasasmita, *Ibid.*, hal 22.

- 3) Dilakukan di satu negara tetapi melibatkan kelompok kejahatan terorganisasi yang terlibat dalam aktivitas kejahatan di lebih satu negara;
- 4) Dilakukan di satu negara tetapi mempunyai efek substansial di negara lain.

Definisi yang diberikan oleh beberapa negara disepakati bahwa kejahatan terorganisasi itu mempunyai ciri-ciri umum (*common feature*) sebagai berikut:⁷⁸

- 1) Aktivitas kejahatan dilakukan dengan terencana untuk mencapai keuntungan;
- 2) Konspirasi atau usaha terus menerus yang didasarkan pada hubungan bisnis, etnis, sosial atau khususnya produk ilegal;
- 3) Menggunakan intimidasi, ancaman, kekerasan untuk memperoleh akses terhadap kesempatan ilegal dan menjaganya dari kelompok kejahatan yang saling bersaing itu.
- 4) Korupsi, penyuapan dan pemerasan, yang sering digunakan untuk menjaga tingkat kekebalan dari campur tangan pemerintah berupa penegakan hukum dan penuntutan;
- 5) Kelompok kejahatan terorganisasi memperlihatkan adaptasi yang luar biasa untuk merespons perubahan *supply and demand*, penegakan hukum dan persaingan.

Kelompok ahli tentang kejahatan transnasional dari *Centre for Security and Cooperation in Asia Pasific (CSCAP Study Group on Transnational)*, menyatakan aktivitas kejahatan transnasional meliputi:

- a) Perdagangan senjata khususnya senjata-senjata kecil (*arms trafficking, particularly of small arms*);
- b) Korupsi di semua tingkat (*corruption at all levels*);
- c) Pemalsuan mata uang atau dokumen (*counterfeiting of currency or documentation*);
- d) Kejahatan berupa kekerasan seperti pembunuhan sesuai dengan kontrak atau pemboman (calon korban telah ditetapkan);
- e) Produksi dan perdagangan obat secara ilegal;
- f) Kejahatan terhadap lingkungan hidup;
- g) Pemerasan termasuk melindungi pemerasannya;

⁷⁸ Jay S. Albanese, Dilip K. Das, Arvind Verma, "*Organized Crime: World Perspective*", *Op Cit.*, hal 4.

- h) Penipuan atau penggelapan : kartu kredit, perbankan, asuransi, paspor, visa, pencurian alat-alat telekomunikasi, penipuan industri minyak;
- i) Perjudian ilegal;
- j) Imigran ilegal termasuk didalamnya persoalan pengungsi;
- k) Kejahatan terhadap kekayaan intelektual;
- l) Kejahatan korporasi internasional/kejahatan kerah putih;
- m) Kejahatan maritim : perompakan, penipuan oleh pihak penyewa, penyimpangan kargo, pencemaran laut, dumping ilegal, limbah radio aktif;
- n) Pencucian uang termasuk investasi bisnis dan properti kelompok kejahatan terorganisasi;
- o) Kejahatan terorganisasi yang berhubungan dengan kelompok kejahatan regional dan nasional;
- p) Kegiatan seksual dengan anak-anak;
- q) Pelacuran dan perbudakan;
- r) Penyelundupan: barang antik, hasil karya orang lain, seni, alkohol, rokok, radio aktif, emas, batu permata berharga;
- s) Kejahatan teknologi : penggunaan telepon yang tidak sah, kejahatan dunia maya, fitnah melalui internet, pencurian melalui internet.

Pasal-pasal Konvensi yang mengatur kerjasama internasional adalah pasal 13 Konvensi TOC tentang kerjasama internasional untuk penyitaan (*international cooperation for the purpose confiscation*) terhadap hasil, kejahatan baik berupa harta kekayaan maupun yang lainnya.

Pasal 16 Konvensi mengatur ekstradisi terhadap orang-orang yang diduga telah melakukan kejahatan yang dapat dihukum oleh kedua negara, yaitu negara yang meminta ekstradisi dan negara yang dimintakan ekstradisi. Apabila permintaan ekstradisi terhadap jenis kejahatan yang tidak diatur oleh Konvensi TOC, maka ketentuan Pasal 16 dapat diterapkan. Pasal 16 juga menegaskan bahwa apabila tidak ada perjanjian ekstradisi, maka Konvensi ini dapat dipertimbangkan sebagai dasar hukum (*legal basis*) untuk melaksanakan ekstradisi.

Sedangkan mengenai bantuan hukum timbal-balik (*Mutual Legal Assistance*) diatur dalam pasal 18 Konvensi sangat terinci karena didalamnya terdapat 30 ayat.

Pasal 18 menegaskan bahwa setiap negara peserta harus berusaha melakukan bantuan hukum timbal balik guna membantu penyelidikan (*investigation*), penuntutan (*prosecution*) dan proses peradilan (*judicial proceeding*).

Sedangkan mengenai upaya-upaya "Meningkatkan kerjasama dengan aparat penegak hukum" (*Measures to enhance cooperation with Law enforcement authorities*), dikemukakan dalam Pasal 26 Konvensi yaitu bahwa setiap negara yang meratifikasi Konvensi harus mengambil tindakan yang tepat untuk mendorong orang-orang yang melakukan penyertaan dalam kelompok kejahatan terorganisasi guna memberikan informasi yang bermanfaat kepada pihak berwenang untuk kepentingan penyidikan dan pembuktian mengenai hal-hal seperti : identitas, asal-usul, komposisi, struktur, lokasi atau kegiatan kelompok kejahatan terorganisasi; Jaringan termasuk jaringan internasional dengan kelompok kejahatan lain. Kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh kelompok tersebut.

Kerjasama Penegakan Hukum (*law enforcement cooperation*) diatur dalam Pasal 27 Konvensi TOC menegaskan bahwa setiap negara harus bekerja sama satu sama lain untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum guna memerangi kejahatan sebagaimana diatur Konvensi. Tindakan efektif mencakup pembentukan saluran komunikasi (*channels of communication*) dengan pihak-pihak berwenang, hal ini untuk memudahkan pertukaran informasi tentang kejahatan kelompok terorganisasi serta proses penyelidikan dan penyidikan pelaku yang dicurigai terlibat dalam kejahatan transnasional dimanapun berada. Selain itu pertukaran informasi dapat mempermudah proses pemindahan hasil-hasil kejahatan atau kekayaan yang diperoleh dari kejahatan. Kerjasama ini diperlukan untuk analisis atau investigasi, memfasilitasi koordinasi secara efektif antara pejabat berwenang, badan, dan pusat pelayanan guna meningkatkan pertukaran pejabat dan tenaga ahli lainnya termasuk tunduk pada perjanjian bilateral dan pengiriman pejabat penghubung (*liaison officer*), tukar menukar informasi satu sama lain mengenai sarana dan cara-cara yang digunakan oleh kelompok kejahatan terorganisasi termasuk rute pelaku kejahatan, penggunaan identitas palsu (*false identities*), dokumen palsu atau yang telah terjadi perubahan, atau sarana-sarana lain yang menyembunyikan kegiatan mereka. Masalah dokumen perjalanan adalah salah

satu fungsi keimigrasian sebagai diatur doleh UU No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian.

Selain itu ada kerjasama dalam bidang pelatihan dan bantuan teknik (*training and technical assistance*). Bentuk kerjasama diatur dalam Pasal 29 yang meminta setiap negara peserta untuk berusaha, mengembangkan atau memperbaiki program-program pelatihan, khususnya bagi aparat penegakan hukum termasuk jaksa, hakim, serta aparat lain yang bertanggung jawab terhadap pencegahan, pendeteksian, pengawasan atas kejahatan yang diatur oleh Konvensi. Aparat lain yang diminta Pasal 29 adalah aparat yang mempunyai kaitan, misalnya kepolisian atau imigrasi karena instansi imigrasi mempunyai fungsi mengatur keluar-masuk orang ke wilayah suatu negara.

