

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai sebuah negara yang merdeka dan berdaulat, Indonesia terus berupaya meningkatkan kualitas hidup dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk melaksanakan hal tersebut pemerintah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahan yang selalu mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan rakyatnya. Dalam mewujudkan hal tersebut berbagai bentuk pembangunan terus dilakukan agar mampu memenuhi dan melindungi kebutuhan warganegaranya dalam segala segi kehidupan, baik di bidang ekonomi, politik, hukum, sosial budaya dan pendidikan serta pertahanan dan keamanan. Hal ini sesuai dengan apa yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:¹

“...untuk membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

Dalam rangka membentuk suatu masyarakat yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur maka pemerintah menyelenggarakan kegiatan pembangunan di segala bidang, salah satunya adalah di bidang hukum. Seperti yang tertuang dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum”². Hal ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan bangsa. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

¹ Republik Indonesia, *amandemen Undang-Undang Dasar 1945; Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat*, Jakarta: Interaksara, 2003, hal 7

² *Ibid*, hlm 7

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum, diperlukan norma-norma hukum maupun peraturan perundang-undangan, serta aparaturnya dan penegak hukum. Salah satu perwujudan prinsip-prinsip hukum tersebut dilaksanakan dalam bidang keimigrasian. Jika dikaitkan dengan ilmu hukum yang menjadi induknya, hukum keimigrasian adalah bagian dari ilmu hukum kenegaraan, khususnya merupakan cabang dari hukum administrasi negara (*administratiefrecht*).³ Hal itu terlihat dari fungsi keimigrasian yang dilaksanakannya, yaitu fungsi penyelenggara pemerintahan atau administrasi negara (*bestuur*) dan pelayanan masyarakat (*publik dienst*), bukan fungsi pembentuk undang-undang (*wetgever*) dan bukan juga fungsi peradilan (*rechtspraak*).⁴

Dalam melakukan fungsi keimigrasian di Indonesia, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Imigrasi melaksanakan suatu politik keimigrasian yang bertujuan melindungi kepentingan bangsa dan menyelaraskan apa yang menjadi tujuan nasional. Untuk melaksanakan hal tersebut maka peraturan keimigrasian di buat oleh pemerintah dengan sedemikian rupa agar dapat melindungi kepentingan nasional. Selain itu juga dapat menjaga kedaulatan dari hal-hal lain yang dapat merugikan bangsa sebagai akibat dari perlintasan orang asing yang masuk dan keluar dari dan ke dalam wilayah Indonesia. Dalam rangka menjaga keutuhan tegaknya negara, setiap negara menerapkan tindakan-tindakan yang berwujud pencegahan dan penangkalan terhadap orang asing yang akan masuk ke wilayahnya.

Pencegahan dan penangkalan yang dilakukan oleh pemerintah ini sangat erat kaitannya dengan kedaulatan sebuah negara. Dalam teori Kedaulatan yang berkembang antara lain menurut Jean Bodin dikenal sebagai bapak teori kedaulatan yang merumuskan kedaulatan bahwa kedaulatan adalah suatu keharusan tertinggi dalam negara:

“Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalamn negara. Karena kedaulatan adalah wewenang

³ M.Iman santoso,*Perspektif Imigrasi Dalam pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*,Jakarta:UI Press,2004 hlm 38

⁴ *Ibid.*, hal 39

tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya .

Selain itu menurut Hugo Krabbe sebagai salah seorang ahli yang memelopori aliran ini berpendapat bahwa Negara seharusnya Negara hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan Negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kalau diperhatikan lebih jauh ke belakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran kedaulatan Negara. Menurut teori kedaulatan Negara, segala sesuatu dijalankan dalam setiap kebijaksanaan Negara, karena Negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas.

Para penganut paham ini beranggapan bahwa hukum tidak lain dari kemauan Negara itu sendiri yang dikonkretkan. Dalam perkembangan selanjutnya para ahli menganggap bahwa paham kedaulatan Negara tidak sesuai dengan kenyataan. Akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Aliran ini lebih memperhatikan realitas dengan menyatakan-kenyataan sejarah. Bahkan lebih ekstrim lagi kita melihat prinsip Negara dan hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang mengatakan bahwa pada hahekatnya Negara adalah identik dengan hukum, karena itu tertib hukum tidak ada bedanya dengan tertib Negara.

Walaupun ada beberapa perbedaan pandangan mengenai kedaulatan itu sendiri, namun dapat dilihat bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh sebuah negara merupakan dasar dari tindakan yang dilakukan oleh negara dalam hal ini pemerintah yang berkuasa. Hal tersebut pulalah (kedaulatan) yang menjadi dasar dilakukannya tindakan pencegahan dan penangkalan di Indonesia. Tindakan pencegahan dan penangkalan dilaksanakan oleh pemerintah melalui organ-organ negara yang dimilikinya. Tindakan pemerintah ini masuk kepada ranah hukum administrasi negara mengingat Keimigrasian sendiri merupakan bagian dari hukum administrasi.

Dalam hukum administrasi negara, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam katagori kedua, *rechtshandelingen*. Tindakan hukum

pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut :

- Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas menurut Sjachran Basah, berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

Jadi secara konseptual tindakan pencegahan dan penangkalan yang dilakukan oleh sebuah negara merupakan kewenangan mutlak yang dimiliki sebuah negara dalam rangka menjalankan kedaulatan yang dimiliki dan dilakukan dalam rangka melakukan pengaturan terhadap lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah negara tersebut. Demikian pula yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia bahwa Cegah tangkal adalah tindakan pemerintah berupa pelarangan terhadap orang-orang tertentu berdasarkan alasan-alasan tertentu untuk masuk ataupun keluar wilayah Indonesia. Pencegahan merupakan larangan untuk meninggalkan wilayah Indonesia, sedangkan penangkalan merupakan larangan untuk memasuki wilayah Indonesia. Terhadap orang-orang yang termasuk dalam

pencegahan maupun penangkalan akan dimasukkan ke dalam daftar cekal yang pelaksanaannya dilakukan oleh Instansi Direktorat Jenderal Imigrasi.

Dasar hukum dari dilakukannya cegah tangkal adalah Undang-undang No 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian yang ditetapkan pada tanggal 31 Maret 1992, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1992 Nomor 33, yang diatur dalam Bab III mulai pasal 11 sampai dengan pasal 23. Sebagai suatu tindakan / kebijakan berdimensi hukum maka perlu bagi kita untuk meninjau lebih jauh seberapa perlukah tindakan pencegahan ataupun penangkalan itu diambil, karena dalam perkembangan dan prakteknya tindakan ini meluas sampai kepada aspek kehidupan lain yang pada akhirnya dapat dirasakan sebagai sebuah ketidakadilan. Apabila hal ini terus berlanjut ditakutkan akan menjadi kendala bagi tercapainya sebuah Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang benar-benar menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.

Dalam pelaksanaannya, pencegahan dan penangkalan atau disebut dengan istilah cekal, seringkali menjadi berita yang menarik dan kontroversial di tengah masyarakat terutama melalui media massa. Apalagi jika cekal tersebut ditujukan kepada seseorang yang terkenal atau menjadi publik figur ataupun seorang pejabat negara, maka berita tentang cekal ini menjadi berita yang sangat menarik untuk diperbincangkan oleh public, terlebih lagi apabila lolosnya seseorang yang tercekal tentu akan menjadi sorotan publik terhadap kinerja instansi keimigrasian.

Selama tahun 2007, Direktorat Jenderal Imigrasi telah mencegah (cekal) sebanyak 521 orang Warga Negara Indonesia (WNI) bepergian ke luar negeri. Pencegahan ke luar negeri terhadap 267 orang warga negara Indonesia yang telah dicekal pada tahun sebelumnya juga diperpanjang. Selain itu, sebanyak 669 orang warga negara asing (WNA) ditangkal masuk ke seluruh wilayah Republik Indonesia.⁵ Syaiful memaparkan, tercatat enam instansi yang mengajukan permohonan pencegahan kepada pihaknya. Dia menjelaskan Kejaksaan Agung (Kejagung) mengajukan 213 pencegahan baru, 183 perpanjangan, dan 523 pencabutan. Ditjen Imigrasi menetapkan 105 WNI dicegah ke luar negeri, sesuai yang diajukan Departemen Keuangan. Lalu, 77 WNI diperpanjang status pencegahannya dan 161 telah dicabut. Sedangkan WNI yang telah dicegah ke

⁵ Sinar Harapan online, Rabu 02 Jan 2008, <http://www.sinarharapan.online.com>, di akses 24 feb 2008.

luar negeri dan diajukan Polri mencapai 151 orang. Sebanyak 3 orang WNI diperpanjang status pencegahannya, dan 96 orang juga telah dicabut status pencegahannya.

Ditjen Imigrasi melakukan pencegahan dan penangkalan karena dua hal. Pertama, karena operasionalisasi keimigrasian, yaitu imigrasi menemukan orang-orang yang menyalahgunakan visa atau pelanggaran hukum lainnya. Kemudian dilakukan proses tindakan keimigrasian yang dapat berupa tindakan keimigrasian (administratif) dan atau tindakan pro yustisia (proses hukum formal tindak pidana) Tindakan selanjutnya segera akan dideportasi dan nama yang bersangkutan akan dimasukkan ke daftar cekal, sehingga di tangkal masuk ke Indonesia. Dan yang kedua berdasarkan permintaan lembaga-lembaga negara yang mempunyai kewenangan melakukan pencegahan dan penangkalan seperti Kejaksaan Agung, KPK, Menteri Keuangan, dan Menteri Hukum dan HAM.

Kemudian kasus-kasus korupsi yang saat ini menjadi berita nomor satu di media massa, dimana para tersangkanya dimasukkan ke dalam daftar cekal juga menjadi perhatian khusus oleh lembaga yang mengajukan permohonan pencegahan maupun kepada lembaga pelaksana yaitu Direktorat Jenderal Imigrasi. Perhatian khusus yang dimaksud adalah bahwa dalam pelaksanaannya keputusan cekal tersebut kadang terlambat diterima oleh lembaga eksekutor atau pelaksana yaitu Direktorat Jenderal Imigrasi. Sehingga timbul masalah yaitu lolosnya seseorang yang diusulkan untuk dicekal tersebut. Hal ini disebabkan kurangnya koordinasi antara Istitusi pemohon dengan institusi pelaksana.

Seperti contoh kasus KPK pada 13 Februari lalu telah mengajukan pencekalan ke Imigrasi terhadap 17 nama terkait dengan skandal aliran dana Bank Indonesia ke beberapa anggota parlemen. Mereka kebanyakan pejabat Bank Indonesia dan seorang lainnya adalah anggota Komisi Keuangan dan Perbankan DPR periode 1999-2004, Antony Zeidra Abidin, yang kini menjabat Wakil Gubernur Jambi. Dan kemudian terhadap Aulia Pohan, salah satu direktur Bank Indonesia.

1.2. Perumusan Masalah

Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian mengatur mengenai pencegahan dan penangkalan, yaitu suatu ketentuan yang melarang seseorang untuk melakukan perjalanan ke luar atau masuk wilayah Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini pada hakekatnya merupakan upaya pembatasan terhadap hak asasi manusia, karena bertentangan dengan prinsip-prinsip umum yang berlaku secara internasional, yaitu setiap orang berhak melakukan perjalanan ke luar maupun masuk ke wilayah suatu negara.

Namun demikian, dengan pertimbangan demi kepentingan keamanan negara dan masyarakat serta kedaulatan bangsa Indonesia begitu juga dalam rangka mengayomi hak asasi manusia, agar lebih menjamin adanya perlindungan dan kepastian hukum, maka masalah pencegahan dan penangkalan diatur dalam suatu bab tersendiri di dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Pengaturan pencegahan dan penangkalan ke dalam Undang-undang Keimigrasian, terutama pencegahan dan penangkalan terhadap orang asing adalah sesuai kebijaksanaan pemerintah dibidang keimigrasian yang menganut prinsip "selective policy", yaitu suatu kebijaksanaan yang didasarkan pada prinsip yang bersifat selektif. Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat, maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 yang diizinkan masuk atau ke luar wilayah Indonesia.

Orang asing karena alasan-alasan tertentu, seperti sikap permusuhan terhadap rakyat dan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, untuk sementara waktu dapat ditangkal masuk ke wilayah Republik Indonesia. Untuk Warga Negara Indonesia berlaku prinsip bahwa setiap Warga Negara Republik Indonesia berhak ke luar atau masuk ke wilayah Negara Republik Indonesia. Namun demikian, hak-hak ini bukan sesuatu yang tidak dapat dibatasi.

Karena alasan-alasan tertentu dan untuk jangka waktu tertentu seorang warga Negara Indonesia dapat dicegah ke luar dari dan dapat ditangkal masuk ke wilayah Negara Republik Indonesia. Meskipun demikian, keputusan pencegahan dan penangkalan tidak mengurangi kemungkinan bagi pejabat yang berwenang untuk memberikan izin kepada orang yang dikenakan pencegahan melakukan perjalanan ke luar wilayah Negara Republik Indonesia karena alasan keamanan, ibadah haji, dan untuk kepentingan nasional.

Tetapi karena penangkalan pada dasarnya ditujukan pada orang asing, maka penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia hanya dikenakan dalam keadaan sangat khusus. Penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia dikenakan terhadap mereka yang telah lama meninggalkan Indonesia, menetap atau telah menjadi penduduk negara lain serta melakukan tindakan atau sikap bermusuhan terhadap negara dan pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Selanjutnya terhadap Warga Negara Indonesia dapat pula dikenakan penangkalan berdasarkan pertimbangan bahwa dengan masuknya mereka ke wilayah Negara Republik Indonesia diperkirakan akan mengganggu jalannya pembangunan nasional, menimbulkan perpecahan bangsa, mengganggu stabilitas nasional, dan dapat menimbulkan ancaman terhadap diri atau keluarganya.

Landasan hukum dari pencegahan dan penangkalan adalah Undang-Undang No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Dalam Bab III mengenai Pencegahan dan Penangkalan, pada pasal 11 disebutkan bahwa ada beberapa instansi yang berwenang dan bertanggung jawab mengenai pencegahan yaitu: Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM), sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian; Menteri Keuangan, sepanjang menyangkut urusan piutang negara; Jaksa Agung, sepanjang menyangkut ketentuan pasal 32 huruf g Undang undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (telah di revisi dalam pasal 35 huruf f Undang – undang No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan republik Indonesia); serta Panglima ABRI, sepanjang menyangkut pemeliharaan dan penegakan keamanan dan pertahanan negara.

Dari landasan hukum tersebut ada beberapa permasalahan yang timbul, bahwa dalam Undang-undang No 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian, pasal 21 ayat (2) disebutkan bahwa apabila tidak ada keputusan perpanjangan maka keputusan cekal berakhir demi hukum, hal ini menunjukkan bahwa keputusan cekal merupakan sebuah keputusan hukum. Namun dalam Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 1994 di pasal 15, disebutkan bahwa keputusan cekal berakhir apabila :

- Telah habis masa berlakunya
- Dicabut oleh pejabat yang berwenang
- Dicabut berdasarkan keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa keputusan cekal merupakan sebuah keputusan administrasi, hal ini menjadi rancu ketika sebuah Undang-undang dan peraturan pelaksana di bawahnya tidak sinkron. Sehubungan dengan itu, maka dalam pelaksanaan dilakukan dengan sangat hati-hati dan selektif, penuh dengan ketelitian dan ketepatan, baik yang berkaitan dengan pejabat-pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pencegahan atau penangkalan, alasan-alasan yang digunakan untuk melakukan pencegahan atau penangkalan, jangka waktu, orang yang dikenakan pencegahan atau penangkalan, maupun tata cara pelaksanaannya.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pencegahan dan penangkalan terdapat pada Undang-undang No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Terdapat beberapa peraturan pelaksanaannya, akan tetapi dalam kenyataannya telah banyak pencegahan maupun penangkalan dilakukan oleh para pejabat yang berwenang dengan alasan yang kadang kurang berpihak pada rasa keadilan. Pencekalan diusulkan oleh eksekutif, kemudian diputuskan sendiri oleh eksekutif, berarti semua berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sedangkan kita ketahui bahwa materi dari keputusan pencegahan dan penangkalan adalah adanya pembatasan hak terhadap seseorang dalam bepergian atau secara eksplisit merupakan "hukuman" sehingga seseorang tidak boleh bepergian.

Kemudian juga diketahui bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan keputusan hukum harus melalui suatu proses hukum formal yang berlaku yang dilakukan oleh lembaga yudikatif. Kita ketahui bahwa esensi dari pencegahan dan

penangkalan adalah tindakan preventif yaitu pencegahan agar tidak keluar dari wilayah Indonesia dan pencegahan agar tidak masuk ke wilayah Indonesia.

Dari esensi tersebut ada pembatasan hak kebebasan seseorang yang dapat dipandang sebagai "hukuman" secara eksplisit, yaitu bahwa cekal dapat di analogikan sebagai "penahanan rumah" dalam dimensi yang lebih luas yaitu negara. Selain itu pencegahan dan penangkalan dikeluarkan melalui suatu Keputusan yaitu Surat Keputusan Cekal yang seakan-akan mempunyai kekuatan hukum, karena mempunyai jangka waktu keberlakuan tertentu dan mengikat. Kemudian dalam hal berakhirnya masa Pencegahan dan Penangkalan terhadap seseorang harus dilakukan suatu pencabutan melalui Keputusan Pencabutan Cekal.

Dan pada implementasinya Daftar Pencegahan dan Penangkalan ini menimbulkan tanda tanya bagi peneliti, antara lain keputusan tersebut dikeluarkan tidak melalui suatu proses hukum tertentu seperti layaknya keputusan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yudisial dimana sebelumnya dilakukan proses hukum tertentu, sehingga terdapat suatu keragu-raguan mengenai status suatu keputusan Pencegahan dan penangkalan, apakah merupakan suatu keputusan hukum atau lebih merupakan suatu keputusan administratif. Hal lain yang menjadi permasalahan adalah terkait dengan masa berlaku dari keputusan pencegahan dan penangkalan, apabila keputusan tersebut telah berakhir apakah otomatis langsung tidak berlaku lagi pencegahan atau penangkalan tersebut, atau masih perlu adanya tindakan lain seperti pencabutan surat keputusan cekal tersebut? Hal ini menjadi kurang jelas karena belum jelasnya status keputusan cekal tersebut.

Hal ini harus ditegaskan secara jelas, mengingat suatu keputusan pencegahan dan penangkalan tersebut berdimensi hukum dimana di dalam keputusan tersebut terdapat jangka waktu yang mengikat terhadap seseorang. Pengaturan mengenai pencegahan dan penangkalan ini dari segi hukum memiliki beberapa permasalahan terutama yang menyangkut masalah jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta pelaksanaan hak asasi manusia. Wewenang untuk melakukan pencegahan dan penangkalan dimiliki oleh beberapa pejabat. Menurut pasal 11 ayat (1) Undang-undang No 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian

wewenang dan tanggung jawab pencegahan dilakukan oleh Menteri Kehakiman sepanjang menyangkut urusan yang bersifat keimigrasian

Berangkat dari latar belakang tersebut maka peneliti sangat tertarik untuk meneliti permasalahan pencegahan dan penangkalan terutama terhadap keputusan pencegahan dan penangkalan bagi seseorang serta implementasi pelaksanaan cekal tersebut di lapangan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Berpijak dari hal itulah maka penulis tertarik untuk menganalisa lebih dalam persoalan tersebut. Agar pembahasan dalam penelitian ini dapat lebih terarah pada sasaran yang di harapkan maka penulis memperinci dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Keputusan Pencegahan dan Penangkalan merupakan suatu keputusan hukum atau keputusan administrasi ditinjau dari Teori Kedaulatan Negara?
2. Mengapa kewenangan pencegahan dan penangkalan itu ada dan bagaimana Institusi-institusi tersebut mempunyai kewenangan khusus dalam hal pencegahan dan penangkalan tersebut?

1.3. Tujuan Penelitian

Siapapun tidak ingin masuk dalam deretan daftar cekal, baik karena alasan politik, ekonomi, keamanan negara, maupun alasan-alasan lain. Meluasnya cekal hingga ke bidang kehidupan lain sebenarnya tidaklah tepat. Adalah suatu kelatahan saja sehingga cekal bisa menyentuh kepada aspek kehidupan lain, atau dapat dikatakan sebagai suatu kesalahan penafsiran, mengingat pengertian cekal yang sesungguhnya tidaklah demikian. Sehubungan dengan banyaknya kesalahkaprahan, kesalahan penafsiran, kelatahan, dan sederet kesalahan-kesalahan lain yang disebabkan ketidaktahuan dan keawaman, maka penelitian tentang cekal ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisa mengenai hubungan atau kaitan antara keputusan administrasi pencegahan dan penangkalan dengan kedaulatan sebuah negara.
2. Untuk menganalisa tentang latar belakang dan alasan diberikannya kewenangan institusi-institusi tersebut dalam mengeluarkan sebuah keputusan pencegahan dan penangkalan terhadap seseorang.

Selain hal tersebut diatas peneliti juga tertarik untuk menganalisa mengenai keputusan pencegahan dan penangkalan khususnya yang bersifat keimigrasian yang dilimpahkan kewenangannya dari Menteri Kehakiman kepada Direktorat Jenderal Imigrasi. Dan penelitian inipun bertujuan untuk memberikan pandangan-pandangan dan pembahasan-pembahasan dari segi hukum, mengingat pencekalan sebenarnya bukan semata-mata tindakan politis, tetapi juga berdimensi pada hukum.

Khususnya pembahasan akan lebih menuju kepada kewenangan yang dimiliki oleh institusi Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai sebuah organisasi eksekutif tetapi mempunyai kewenangan dalam mengeluarkan keputusan yang bernuansa hukum yang seharusnya dikeluarkan oleh lembaga yudikatif dan harus melalui suatu proses hukum. Di sini terjadi semacam ketidakjelasan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Institusi Direktorat Jenderal Imigrasi mengingat keputusan pencegahan dan penangkalan terhadap seseorang bertentangan dengan kaidah internasional yaitu adanya pembatasan kebebasan untuk bepergian keluar negeri.

1.4. Manfaat Penelitian

Kegunaan dari dilakukannya penelitian tentang Pencegahan dan Penangkalan antara lain:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemikiran baru mengenai mengenai status hukum dari pencegahan dan penangkalan, apakah suatu keputusan cekal merupakan keputusan hukum atau hanya merupakan sebuah sanksi administrasi, kemudian dapat pula menjelaskan mengenai latar belakang dari kewenangan khusus yang diberikan kepada Institusi Imigrasi terkait dalam keputusan pencegahan dan penangkalan serta dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menambah kajian ilmiah Keimigrasian,kepuustakaan bagi para pihak yang berminat dan berkepentingan dengan masalah ini.
2. Secara Praktis, penelitian diharapkan dapat memberikan ketetapan mengenai Tata cara Pencegahan dan Penangkalan terkait dengan status sebagai keputusan hukum atau keputusan administrasi, sehingga dapat memberikan

panduan yang jelas bagi Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai Institusi pelaksana (eksekutor) keputusan Pencegahan dan Penangkalan. Kemudian diharapkan dapat menambah wawasan bagi pembaca khususnya di jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi bahwa Aspek keimigrasian adalah sangat luas, multidimensi dan sangat penting, salah satunya dari permasalahan pencegahan dan penangkalan ini, kemudian manfaat lain yaitu dapat referensi dalam menentukan dan merumuskan kebijakan keimigrasian khususnya dibagian pencegahan dan penangkalan.

1.5. Batasan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti memberikan batasan-batasan tertentu dalam melakukan penelitian tersebut. Pembatasan tersebut bertujuan agar obyek yang diteliti tetap fokus dan tidak melebar kepada persoalan lain yang dapat membiaskan obyek penelitian. Selain itu pembatasan tersebut dilakukan agar tujuan penelitian dapat tercapai.

Penelitian mengenai Pencegahan dan Penangkalan Keimigrasian ini dibatasi pada analisa terhadap kewenangan dan keputusan Pencegahan dan Penangkalan yang dilakukan oleh beberapa instansi yang berwenang mengeluarkan keputusan pencegahan dan penangkalan. Kemudian kaitannya dengan keimigrasian yang merupakan institusi pelaksana pencegahan dan penangkalan maka perlu diberikan kejelasan mengenai batasan waktu, yaitu dilakukan pembatasan sejak diberlakukannya Undang-Undang No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sampai dengan sekarang.

Kemudian untuk batasan materi, dibatasi pada kerangka hukum keimigrasian yang berlaku di Indonesia sesuai dengan dasar hukum keimigrasian di Indonesia yaitu Undang-undang No 9 tahun 1992 serta dalam kerangka hukum Administrasi Negara dimana keimigrasian di Indonesia pada dasarnya merupakan bagian dari cabang Hukum Administrasi negara.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan dan pembahasan hasil penelitian ini, maka penulis menggunakan sistematika penulisan yang keseluruhannya terbagi atas 6 (enam) Bab, yang susunannya adalah sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini dikemukakan mengenai pokok-pokok bahasan yang mendasari penelitian, yaitu menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II. GAMBARAN UMUM

Dalam bab ini dikemukakan mengenai gambaran Umum mengenai Keimigrasian, Pencegahan dan Penangkalan, serta tata cara pelaksanaan pencegahan dan penangkalan, dan mengenai Keputusan Administrasi Negara

BAB III. KERANGKA TEORI

Dalam bab ini dikemukakan mengenai teori-teori dasar yang digunakan dalam menganalisa obyek penelitian yaitu teori-teori yang berhubungan dengan pencegahan dan penangkalan antara lain Teori Kedaulatan dan Teori Yurisdiksi serta Teori Hukum Positif.

BAB IV. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pendekatan penelitian dan teknik pengumpulan data yang meliputi : wawancara, penelitian kepustakaan, cara penyajian data dan analisis data

BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan disajikan mengenai hasil dari penelitian yang dilakukan oleh penulis mengenai pencegahan dan penangkalan yang terjadi di Indonesia. Kemudian diuraikan mengenai analisis penulis mengenai permasalahan pencegahan dan penangkalan serta penjelasan mengenai kewenangan beberapa institusi termasuk institusi Imigrasi dalam melakukan kegiatan pencegahan dan penangkalan.

BAB VI. PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai simpulan yang bersumber dari pembahasan dalam bab-bab sebelumnya berkaitan dengan pencegahan dan penangkalan yang terjadi di Indonesia dan diberikan beberapa saran yang dapat menjadi pertimbangan dalam memperbaiki sistem pencegahan dan penangkalan di Indonesia

