



**PUTUSAN  
NOMOR 40/PUU-IX/2011**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh:

[1.2] 1. Nama : **Dr. Rico Pandeiro, S.H., LL.M**

Tempat/tanggal lahir : Tondano, 8 Mei 1971

Pekerjaan : Advokat

Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat

2. Nama : **Afrian Bondjol, S.H., LL.M**

Tempat/tanggal lahir : Jakarta, 19 April 1979

Pekerjaan : Advokat

Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat

3. Nama : **Yulius Irawansyah, S.H., M.H**

Tempat/tanggal lahir : Lampung Selatan, 10 Juli 1971

Pekerjaan : Advokat

Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat

4. Nama : **Slamet Yuono, S.H., M.H**

Tempat/tanggal lahir : Malang, 9 Juli 1979

Pekerjaan : Advokat

Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat

5. Nama : **Rachmawati**  
 Tempat/tanggal lahir : Jakarta, 17 Januari 1979  
 Pekerjaan : Advokat  
 Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
 Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat
6. Nama : **Gusti Made Kartika, S.H**  
 Tempat/tanggal lahir : Selong, 24 Maret 1970  
 Pekerjaan : Advokat  
 Alamat : Jalan Majapahit Nomor 18-20 Komplek  
 Majapahit Permai Blok 122-123, Jakarta Pusat

Selanjutnya disebut sebagai -----**para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;  
 Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemerintah;  
 Memeriksa bukti-bukti tertulis para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan tertulis para Pemohon dan Pemerintah.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 10 Juni 2011, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi) pada Rabu tanggal 22 Juni 2011 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 239/PAN.MK/2011 dan diregistrasi pada Senin tanggal 27 Juni 2011 dengan Nomor 40/PUU-IX/2011 yang telah diperbaiki dan di terima di Kepaniteraan Mahkamah pada hari Jumat tanggal 29 Juli 2011 yang pada pokoknya sebagai berikut:

### I. DASAR PERMOHONAN

#### A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Bahwa Indonesia telah membuat sejarah baru dalam membentuk sistem bernegara yang modern. Hal ini ditandai dengan lahirnya berbagai lembaga

negara, salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi diharapkan mampu menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Mahkamah Konstitusi juga diharuskan mampu memberi keseimbangan (*check and balances*) antara lembaga negara dan menyelesaikan sengketa konstitusional agar hukum dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) tetap terjaga.

Bahwa sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 huruf c ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan, yaitu:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. memutus pembubaran partai politik; dan
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Bahwa kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi kemudian dikuatkan dengan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) yang menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. *memutus pembubaran partai politik; dan*
- d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*".

Bahwa selain ketentuan tersebut di atas, mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman khususnya Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:

- "(1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. *memutus pembubaran partai politik; dan*
- d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;*
- e. *kewenangan lain yang diberikan oleh Undang-undang”.*

Bahwa Mahkamah Konstitusi berhak untuk melakukan pengujian atas undang-undang yang dilakukan dengan tolak ukur Undang-Undang Dasar. Pengujian tersebut dapat dilakukan secara materiil maupun secara formil. Yang dimaksud dengan pengujian materiil menyangkut pengujian atas materi undang-undang, sehingga yang dipersoalkan harus jelas bagian mana dari undang-undang bersangkutan bertentangan dengan ketentuan mana dari UUD 1945. Yang diuji dapat terdiri hanya 1 bab, 1 pasal, 1 kalimat ataupun 1 kata dalam undang-undang yang bersangkutan.

Adapun permohonan pengujian yang para Pemohon ajukan adalah pengujian materiil, yang didefinisikan sebagai pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi Republik Indonesia.

Bahwa para Pemohon dalam hal ini mengajukan pengujian materiil atas Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52) terhadap Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi.

Bahwa yang dimaksud dengan UUD 1945 tidak semata pada pemahaman pasal-pasal di dalamnya, tetapi menurut Soepomo, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Batang Tubuh. Pembukaan menjelaskan pokok pikiran atau filosofi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Batang tubuh berisikan pasal-pasal yang menjelaskan pelaksanaan pokok-pokok pikiran atau filosofi Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian permohonan para Pemohon terhadap Pasal 16 ayat (1) huruf b tidak dibatasi pertentangannya dengan batang tubuh, tetapi Mahkamah

Konstitusi harus pula memperhatikan dan menguji pokok pikiran atau filosofi dari Pembukaan UUD 1945 terhadap undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Bahwa oleh karena kewenangan mengadili oleh Mahkamah Konstitusi atas permohonan ini telah sesuai dengan ketentuan, maka para Pemohon meminta kepada Ketua Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili permohonan *a quo*.

#### **B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon sebagai Pemohon Hak Uji Konstitusional**

Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, telah diatur mengenai pihak-pihak yang dapat menjadi Pemohon dalam sidang Mahkamah Konstitusi adalah:

*"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara."*

Bahwa selain ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang tentang kedudukan hukum juga mengatur syarat-syarat sebagai berikut:

*"Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah:*

- a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
- c. badan hukum publik atau badan hukum privat;*
- d. lembaga negara."*

Berdasarkan uraian peraturan di atas, dapat disimpulkan bahwa subyek hukum yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ialah badan hukum publik atau badan hukum privat, di samping perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama), kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU, dan lembaga negara. Sehingga subjek-subjek hukum inilah yang merupakan subjek-subjek hukum yang potensial memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Lebih lanjut, walaupun UU MK tidak menjelaskan tentang apa dan siapa yang dikategorikan sebagai badan hukum publik atau badan hukum privat, ditambah pula ketentuan yang mengatur badan hukum pada umumnya juga belum ada. Namun demikian, penjelasan atas UU MK menyatakan,

*“Yang dimaksud dengan perorangan termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.”*

Bahwa Pemohon 1 sampai dengan Pemohon 6 adalah warga negara Indonesia yang mempunyai kesamaan pekerjaan sebagai Advokat. Sehingga para Pemohon mendapatkan kesempatan untuk mengetahui lebih dalam tentang UU Keimigrasian yang menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan profesi berikut penerapannya dalam praktik.

Bahwa Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan selanjutnya, memberikan penafsiran terhadap Pasal 51 ayat (1) UU MK terkait dengan hak konstitusional yang dijelaskan sebagai berikut:

- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa dalam hubungannya dengan *legal standing* para Pemohon yang adalah warga negara Indonesia yang secara bersama-sama mempunyai kepentingan yang sama karena berprofesi sebagai Advokat. Sehingga apabila dikaitkan dengan jenis kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang harus spesifik dan aktual, maka kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon termasuk dalam jenis kerugian yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

Bahwa secara tegas dan jelas Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian sebagaimana yang berbunyi:

*“(1) Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut:*

*b. diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang”.*

Bahwa pada frasa yang menyatakan menolak “orang”, dengan tidak membatasi kepada siapa orang tersebut. Maka dapat ditarik kesimpulan orang yang dimaksud adalah setiap orang. Dan setiap orang dengan sendirinya yang dapat menjadi objek penyelidikan, termasuk dan tidak terbatas pada Pemohon. Apabila pasal dalam UU hanya membatasi pada sekelompok orang. Contohnya, apabila hanya ditunjukkan pada suatu masyarakat adat atau sekelompok orang tertentu, dan apabila jelas para Pemohon bukan masyarakat yang dituju maka tidak ada *legal standing* bagi Pemohon. Karena pasal tersebut tersebut tidak mungkin akan merugikan kepentingan konstitusional dari para Pemohon. Namun karena ini ditunjukkan kepada setiap orang maka sangat potensial pasal ini dikenakan kepada Pemohon apabila Pemohon menjadi objek dalam penyelidikan. Terlebih lagi penyelidikan adalah suatu rangkaian kegiatan tanpa harus ada suatu tindak

pidana, cukup dengan adanya dugaan tindak pidana sehingga berpotensi dikenakan kepada siapapun tanpa ada peristiwa hukum pidana terlebih dahulu.

Dalam hal ini apabila suatu saat para Pemohon dalam proses penyelidikan, maka para Pemohon akan mengalami kerugian konstitusional yang diakibatkan pemberlakuan undang-undang yang keliru yang dilakukan oleh aparat penegak hukum (*in casu* Penyelidik, Penyidik, Penuntut Umum dan Hakim), di mana hak para Pemohon untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya, serta berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, dapat terenggut dengan berlakunya ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b ini.

Bahwa unsur kepentingan yang sama dari para Pemohon, adalah kepentingan untuk mencegah timbulnya kerugian konstitusional yang berpotensi akan terjadi dan dialami sendiri oleh para Pemohon. Disamping itu, selain para Pemohon berkedudukan sebagai warga negara Indonesia, para Pemohon juga memiliki profesi ataupun pekerjaan yang sama, yakni sebagai Advokat yang berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, dinyatakan bahwa:

*“Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan undang-undang ini.”*

Bahwa pemberlakuan Pasal 16 ayat (1) huruf b dalam praktiknya dapat membuka peluang yang mengakibatkan hilangnya hak konstitusional para Pemohon sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta *living constitutional values* yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian adalah pasal yang sangat tidak adil sehingga telah melanggar hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Pemohon khususnya Pasal 28 huruf D ayat (1):

*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Demikianlah penjabaran para Pemohon atas dasar-dasar kedudukan hukum/*legal standing* dari para Pemohon. Pelanggaran hak-hak konstitusional yang para Pemohon sebutkan di dalam bagian ini telah menunjukkan adanya hak konstitusional yang dimiliki oleh para Pemohon.

Dalam usaha membuktikan adanya kedudukan hukum/*legal standing* tentulah tidak dapat dihindari masuknya argumen-argumen yang terkait dengan UU yang hendak diuji. Namun demikian, di dalam posita permohonan ini, akan dijelaskan lebih jauh mengenai duduk perkara serta pelanggaran-pelanggaran hak-hak konstitusional yang terjadi sehubungan dengan penerapan Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian.

Selanjutnya, Prof. Dr. Jimly Asshidiqie, S.H. mengatakan bahwa kriteria-kriteria tersebut, dalam pelaksanaannya, bersifat abstrak dan tidak diberlakukan secara mutlak. Untuk melihat apakah ada hak-hak, kewenangan, ataupun kerugian konstitusional, maka haruslah melihat konstitusi dari suatu negara.

## **II. MENGENAI KERUGIAN KONSTITUSIONAL**

Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah bertentangan dan melanggar hak konstitusional para Pemohon yang terdapat dalam Pasal 28 huruf A dan Pasal 28 huruf D ayat (1) UUD 1945.

Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) memiliki sejarah panjang yang dimulai dari martabat alamiah dan hak-hak kemanusiaan yang sama dan tidak dapat dicabut. Pengakuan martabat dan hak-hak tersebut merupakan dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian dunia. Kita melihat HAM sebagai sesuatu yang vital untuk menjaga kehidupan manusia tetap manusiawi dan menjaga hak yang paling berharga, yaitu hak untuk menjadi manusia. Sebagai istilah, martabat dan hak-hak kemanusiaan tersebut disebut sebagai HAM. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan sejumlah hak asasi yang bersifat mutlak, tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Hak-hak tersebut antara lain:

1. Hak untuk hidup;
2. Hak untuk tidak disiksa;
3. Hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani;

4. Hak beragama;
5. Hak untuk tidak diperbudak;
6. Hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum;
7. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Rumusan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sama dengan rumusan Pasal 28 huruf I ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yaitu:

*“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.*

Kalimat *“...tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”* menunjukkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak yang bersifat mutlak, tidak dapat dibatasi, sekalipun dalam Pasal 28 huruf J ayat (2) UUD 1945 terdapat pengakuan terhadap kewajiban untuk menghormati hak dan kebebasan orang lain dalam batasan-batasan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dengan demikian, pengakuan sebagai pribadi dan perlakuan serta perlindungan yang sama di hadapan hukum, menimbulkan hak bagi seseorang untuk menuntut kepada pemerintah untuk memenuhi dan memberikan perlindungan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Dalam permohonan ini, hak konstitusional yang mungkin dan/atau telah dilanggar adalah hak konstitusional yang telah diberikan oleh UUD 1945, tepatnya pada Pasal 28 huruf A dan huruf D ayat (1) yang berbunyi:

Pasal 28 huruf A:

*“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya”.*

Pasal 28 huruf D ayat (1):

*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*

Berdasarkan Pasal 28 huruf A dan Pasal 28 huruf D ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas, maka setiap orang, termasuk para Pemohon, berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya mendapatkan kedudukan serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Bahwa berkaitan dengan hak untuk hidup, menurut para Pemohon dengan diberlakukannya Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian sepanjang kata penyelidikan, jelas keluar wilayah Indonesia memiliki hubungan dalam arti luas. Dalam bekerja mencari penghasilan para Pemohon menjalankan profesinya sebagai Advokat, tentu terkadang menuntut para Pemohon untuk keluar wilayah Indonesia, namun apabila dalam menangani suatu perkara kemudian para Pemohon dikait-kaitkan dengan suatu perkara yang para Pemohon tangani dan perkara tersebut baru dalam tahap penyelidikan kemudian para Pemohon telah dicekal, maka jelas menimbulkan kerugian konstitusional terhadap diri para Pemohon.

Bahwa secara tegas dan jelas Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian telah memberikan ruang bagi penyelidik maupun penyidik untuk melanggar hak asasi para Pemohon, sebagaimana yang berbunyi:

*“(1) Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar Wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut:*

*b. diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang”.*

Bahwa bunyi ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b yang mengatur mengenai wewenang penyelidik untuk meminta kepada pejabat imigrasi melakukan cekal terhadap seseorang, meskipun pemeriksaan baru pada tahap penyelidikan sangat melanggar hak asasi seseorang.

Ketentuan tersebut di atas sangat membuka ruang dan peluang bagi lembaga-lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk dengan mudahnya melanggar hak asasi seseorang untuk bepergian dalam rangka melangsungkan hidup dan kehidupannya.

Selain itu apabila para Pemohon masih dalam proses penyelidikan namun sudah dilarang untuk bepergian, pejabat imigrasi menolak para Pemohon untuk keluar wilayah Indonesia atas permintaan penyidik, di mana belum ditetapkan siapa yang menjadi Tersangka, hak konstitusional para Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 28 huruf D ayat (1) jelas-jelas telah dilanggar. Praktik seperti ini terjadi dalam perkara atas nama M. Nazaruddin yang dicekal atas permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi, padahal terhadap M. Nazarudin belum ada perkara dan belum pernah dipanggil oleh KPK.

Bahwa dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 16 ayat (1) huruf b tersebut seorang warga negara terbukti telah sangat dirugikan hak-hak konstitusionalnya yang seharusnya dilindungi, yaitu hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 28 huruf D ayat (1) UUD 1945. Kerugian atas pelanggaran Hak Konstitusional atas berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf b tersebut juga berpotensi akan merugikan hak konstitusional para Pemohon dikemudian hari.

Bahwa pada intinya para Pemohon sangat keberatan apabila masih dalam proses penyelidikan, seseorang sudah dapat ditolak atau pada intinya dilarang untuk bepergian keluar negeri. Karena tindakan tersebut adalah suatu bentuk perampasan kemerdekaan atau suatu bentuk upaya paksa.

Penyelidikan sendiri sesuai dengan bunyi Pasal 1 butir 5 KUHAP yaitu:

*“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”.*

Sehingga berdasarkan bunyi pasal tersebut, adalah sangat prematur apabila masih dalam tingkat penyelidikan seseorang sudah dapat dikenakan upaya paksa. Bahwa adanya lembaga penyelidikan *ratio legis* nya adalah memperkecil adanya upaya paksa.

Contoh kasus, apabila terjadi pencurian di kantor O.C. Kaligis, dan untuk kepentingan tersebut penyidik melalui pejabat imigrasi melakukan upaya cekal terhadap para pegawai O.C. Kaligis. Hal tersebut mungkin masih masuk di akal.

Namun apabila “mungkin” ada pencurian atau belum tentu ada pencurian di kantor O.C. Kaligis, kemudian penyidik melalui pejabat imigrasi melakukan upaya pencekalan terhadap pegawai kantor O.C. Kaligis. Hal tersebut adalah suatu tindakan yang sangat tidak masuk akal, karena sudah melakukan upaya paksa padahal belum tentu ada peristiwa hukum pidana.

Bahwa tetapi ternyata perbuatan seperti yang dapat dilakukan oleh penyidik melalui pejabat imigrasi seperti contoh tersebut di atas telah diperbolehkan terjadi berdasarkan pada Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian.

Bahwa saat ini para Pemohon tidak bertindak sebagai kuasa hukum dari orang yang terkena dampak langsung berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf b ataupun saat ini para Pemohon tidak pernah atau tidak sedang mengalami pencekalan akibat berlakunya pasal tersebut. Sekali lagi para Pemohon tegaskan bahwa mengacu pada Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, kerugian setidaknya-tidaknyanya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

Bahwa tindakan KPK tersebut adalah bukti dari pemberlakuan Pasal 16 ayat (1) huruf b yang dilakukan oleh KPK, sehingga dikemudian hari akan selalu terbuka kemungkinan bahwa hak-hak konstitusional terkait dengan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 huruf D ayat (1) UUD 1945 akan dilanggar.

Bahwa berlakunya ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Keimigrasian yang telah jelas dan terang yang dilakukan oleh KPK terhadap M. Nazaruddin, maka berpotensi menimbulkan kerugian terhadap hak konstitusional para Pemohon yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Dapat dimungkinkan suatu saat nanti apabila para Pemohon terkait dengan suatu peristiwa yang belum tentu peristiwa tersebut adalah peristiwa pidana, para Pemohon sudah dicekal terlebih dahulu.

Dengan demikian, untuk menghindari terjadinya lagi tindakan-tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum, para Pemohon mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian secara materiil terhadap Pasal 16 ayat (1) huruf b UU Keimigrasian sepanjang kata “Penyelidikan” yang

sangat inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28 huruf D ayat (1) UUD 1945.

#### IV. PERMOHONAN

Bahwa berdasarkan hal-hal yang telah para Pemohon uraikan di atas, para Pemohon dengan ini memohon kiranya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berkenan mengadili permohonan para Pemohon dengan amar putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan dari para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan kata “Penyelidikan” pada Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia 2011 Nomor 52) dan Penjelasan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52) telah bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
3. Menyatakan kata “Penyelidikan” pada Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia 2011 Nomor 52) dan Penjelasan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52) tidak mempunyai kekuatan mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Namun apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, maka mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya Pemohon mengajukan bukti tertulis Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-2 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;

2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya para Pemohon pada persidangan tanggal 27 September 2011 telah didengar keterangan ahli para Pemohon yang juga mengajukan keterangan tertulis melalui Kepaniteraan Mahkamah tanggal 29 September 2011 yang pada pokoknya sebagai berikut;

**1. Prof. Dr. O.C Kaligis**

- Bahwa Pasal 16 ayat (1) UU Keimigrasian dikaitkan dengan KUHAP, maka dapatlah ditarik penafsiran bahwa pejabat Imigrasi menolak untuk keluar wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut diperlukan untuk kepentingan penyelidikan, pejabat imigrasi dapat menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia jika ada dugaan tindak pidana. Hal ini menurut ahli, bertentangan dengan hukum, mengingat sifatnya yang sangat prematur/dini. Bagaimana mungkin semata-mata karena adanya dugaan tindak pidana, seseorang dapat ditolak untuk keluar wilayah Indonesia;
- Adapun dasar hukum yang ahli gunakan adalah sebagai berikut:
  - a. *Pasal 13 Universal Declaration Of Human Rights (“UDHR”) yang berbunyi:*

*“1. Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each of state. 2. Everyone has the right to leave any country, including his own, and return to his country;*

Terjemahan ahli sebagai berikut:

    - 1). Setiap orang memiliki hak untuk bergerak dan memilih tempat tinggal sepanjang berada dalam batas-batas wilayah negara masing-masing;
    - 2). Setiap orang memiliki hak untuk meninggalkan negara manapun, termasuk negaranya sendiri, serta kembali ke negaranya sendiri.
  - b. *Pasal 27 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (“UU HAM”) yang berbunyi:*
    1. Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
    2. Setiap warga negara Indonesia berhak meninggalkan dan masuk kembali ke wilayah negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Pasal 16 ayat (1) alinea b dari UU Imigrasi bertentangan dengan bunyi Pasal 27 UU HAM tersebut;

- c. Pasal 12 *International Covenant On Civil and Political Rights* (“ICCPR”) yang telah diratifikasi Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik), bunyi Pasal 12 ICCPR adalah sebagai berikut:
1. Setiap orang yang berada dalam wilayah suatu negara secara sah, memiliki hak atas kebebasan bergerak dan memilih tempat tinggal di dalam wilayah negara tersebut;
  2. Setiap bebas untuk meninggalkan negara manapun, termasuk negaranya, sendiri;
  3. Hak-hak yang telah disebutkan di atas tidak dapat dilarang kecuali jika diatur oleh hukum, dianggap perlu untuk melindungi keamanan nasional, keamanan publik, kesehatan, atau moral publik, hak dan kebebasan orang lain, dan sesuai dengan hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan ini;
  4. Tidak seorangpun dapat melarang hak warga negara untuk memasuki negaranya sendiri secara sewenang-wenang.
- d. Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”;
- Bahwa bunyi Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak saja bertentangan dengan hukum nasional serta Konstitusi, namun juga melanggar instrumen hukum internasional yang telah diakui serta wajib dilaksanakan oleh Indonesia;
  - Pencengkalan di tingkat penyelidikan adalah perampasan kemerdekaan dan merupakan kejahatan jabatan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 421 dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kedudukan saksi dan tersangka baru ada di tingkat penyidikan, sehingga sudah sepatutnyalah pencekalan baru dapat dikeluarkan setelah tahap penyidikan.

## 2. Dr. Arbijoto

- Bahwa bunyi Pasal 16 ayat (1) huruf b yang mengatur mengenai wewenang penyidik untuk meminta kepada pejabat imigrasi melakukan pencekalan terhadap seseorang, meskipun pemeriksaan baru pada tahap penyelidikan, sangat melanggar hak asasi seseorang;
- Pencekalan terhadap seseorang yang masih pada tahap penyelidikan, adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 28A UUD 1945, yang menyatakan “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupan”;
- Bahwa dengan kewenangan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tersebut, seorang warga negara terbukti telah dirugikan hak-hak konstitusionalnya yang seharusnya dilindungi, yaitu hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Kerugian atas pelanggaran hak konstitusional atas berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tersebut, juga berpotensi akan merugikan hak konstitusional atas berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tersebut, juga berpotensi akan merugikan hak konstitusional para Pemohon di kemudian hari;

[2.3] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 13 September 2011 telah didengar keterangan lisan pemerintah dan pada tanggal 4 Oktober 2011 Pemerintah telah mengajukan keterangan tertulis yang disampaikan melalui Kepaniteraan Mahkamah yang pada pokoknya sebagai berikut:

### I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

- a. Bahwa para Pemohon warga negara Indonesia yang mempunyai kesamaan pekerjaan sebagai Advokat, sehingga para Pemohon mendapatkan kesempatan untuk mengetahui lebih mendalam tentang Undang-Undang Keimigrasian yang menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan profesi berikut penerapannya dalam praktik, karenanya undang-undang *a quo* telah menimbulkan jenis kerugian yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- b. Bahwa menurut para Pemohon khususnya kata "orang" yang dan terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Keimigrasian yang ditujukan kepada setiap orang, maka sangat potensial dikenakan kepada para Pemohon apabila para Pemohon menjadi objek dalam penyelidikan, padahal kegiatan penyelidikan tersebut tanpa harus adanya suatu tindak pidana, dan cukup dengan adanya dugaan tindak pidana tanpa ada peristiwa hukum pidana terlebih dahulu;
- c. Bahwa menurut para Pemohon ketentuan *a quo* yang mengatur wewenang penyelidik untuk meminta kepada Pejabat Imigrasi melakukan cekal terhadap seseorang, meskipun pemeriksaan baru pada tahap penyelidikan sangat melanggar hak asasi seseorang, dan hal ini dapat membuka peluang bagi lembaga penegak hukum untuk dengan mudahnya melarang seseorang untuk bepergian ke luar negeri;
- d. Singkatnya menurut para Pemohon ketentuan *a quo* telah menciptakan perlakuan yang tidak adil, dan karenanya bertentangan dengan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

## **II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, maka menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap

hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Bahwa menurut Pemerintah, ketentuan mengenai pencegahan berlaku terhadap setiap orang yang memenuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan tidak hanya berlaku kepada para Pemohon yang berprofesi sebagai Advokat sehingga ketentuan *a quo* tidak bersifat diskriminasi dan menjunjung persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*).

Bahwa para Pemohon dalam permohonan pengujian *a quo* bukanlah orang yang sedang dimintakan oleh pejabat yang berwenang untuk ditolak bepergian ke luar wilayah Indonesia, sehingga menurut pemerintah tidak ada kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon.

Selain itu menurut Pemerintah, ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tidak dalam posisi yang mengurangi, membatasi atau setidaknya menghalang-menghalangi para Pemohon dalam menjalankan tugasnya sebagai Advokat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan oleh ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

Karena itu, menurut Pemerintah adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, berikut di sampaikan Penjelasan Pemerintah, sebagai berikut:

### III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Bahwa sebelum Pemerintah menguraikan penjelasan secara rinci atas materi muatan norma dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan landasan filosofis pencegahan serta Implementasi pelaksanaan pencegahan dalam Undang-Undang *a quo*, sebagai berikut:

#### A. FILOSOFI PENCEGAHAN

Kebebasan bergerak setiap orang yang diakui sebagai hak asasi manusia sebagaimana dicantumkan dalam konvensi internasional antara lain *Universal Declaration of Human Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights*, juga dalam ketentuan Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun hak asasi manusia mengakui dan menjamin kebebasan setiap orang untuk bergerak namun kebebasan yang dimaksud bukanlah kebebasan yang sebebaskan-bebasnya (kebebasan mutlak). Dalam hal ini negara dapat membatasi kebebasan bergerak manusia didasarkan pada pertimbangan kepentingan suatu negara berdasarkan alasan yang jelas secara hukum dan rasional, antara lain alasan keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan dan moral masyarakat dan kepentingan masyarakat.

Selain itu secara internasional hak kebebasan bergerak dibatasi oleh konvensi internasional dalam artikel 12 poin 3 *International Covenant on Civil and Political Rights*, serta instrumen hukum lainnya yang bersifat regional seperti *Protocol ke-4* Konvensi Eropa dan Konvensi Amerika dan Piagam Afrika. Keseluruhannya menunjuk pada suatu pembatasan kebebasan bergerak harus berdasarkan alasan yang jelas secara hukum dan rasional berkaitan dengan upaya melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum.

Syarat pembatasan dalam *Protocol ke-4* Konvensi Eropa dan Konvensi Amerika merujuk pada alasan yang memang diperlukan dalam suatu masyarakat demokrasi. Lebih jelasnya Konvensi Amerika dan Piagam Afrika menambahkan kalimat kemaslahatan masyarakat dan moral umum sebagai alasan, serta Konvensi Amerika dan *Protocol ke-4* Konvensi Eropa yang menambahkan keselamatan umum juga sebagai alasan.

Dengan demikian pembatasan kebebasan bergerak terhadap seseorang secara internasional dimungkinkan dengan alasan-alasan yang disesuaikan dengan kepentingan suatu negara yang implementasinya dalam peraturan perundang-undangan negara tersebut.

Pasal 283 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengakui adanya pembatasan terhadap hak kebebasan bergerak setiap orang berdasarkan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 yang mengatur tentang Keimigrasian secara nasional, mengatur pembatasan kebebasan bergerak dalam hal ini keluar wilayah Indonesia diimplementasikan dalam kerangka pencegahan, dan karenanya setiap orang yang dibatasi kebebasannya dapat ditolak keberangkatannya keluar negeri dengan alasan tertentu oleh Pejabat Imigrasi di tempat perlintasan internasional yang dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang ini sebagai "Tempat Pemeriksaan Imigrasi" (TPI).

#### B. IMPLEMENTASI PASAL 16 AYAT (1) HURUF b TENTANG KEIMIGRASIAN

Bahwa Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyatakan bahwa Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia ditujukan pada suatu kepentingan penyelidikan dan penyidikan oleh instansi atau lembaga penegak hukum. Konteks penolakan tersebut adalah dengan tidak memberangkatkan keluar wilayah Indonesia terhadap orang setelah adanya permintaan Pejabat yang berwenang. Yang dimaksud Pejabat yang berwenang dalam Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 91 ayat (2) UU Keimigrasian terdiri atas:

- a. Menteri Keuangan;
- b. Jaksa Agung;
- c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- d. Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- e. Kepala Badan Narkotika Nasional; atau

f. Pimpinan kementerian/lembaga yang berdasarkan undang-undang memiliki kewenangan Pencegahan.

Permintaan pejabat yang berwenang disampaikan secara tertulis baik kepada Menteri untuk melaksanakan pencegahan dan/atau bersifat langsung kepada Pejabat Imigrasi yang bertugas di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) atau unit pelaksana teknis yang membawahi TPI dalam keadaan mendesak sebagaimana diatur dalam Pasal 92 UU Keimigrasian, yang berbunyi:

*"Dalam keadaan yang mendesak pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) dapat meminta secara langsung kepada Pejabat Imigrasi tertentu untuk melakukan Pencegahan."*

Yang dimaksud dengan "keadaan yang mendesak" tersebut misalnya yang akan dicegah dikhawatirkan melarikan diri keluar negeri pada saat itu juga atau telah berada di Tempat Pemeriksaan Imigrasi untuk keluar negeri sebelum keputusan pencegahan ditetapkan. Kepentingan yang ingin dilindungi disini dengan pengaturan penolakan orang untuk keluar wilayah Indonesia di TPI berkaitan dengan kepentingan nasional meliputi keamanan nasional ketertiban umum, dan kepentingan masyarakat.

Keadaan mendesak ini telah pula diatur dalam undang-undang lain yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia tepatnya dalam Pasal 16 ayat (1) huruf j yang berbunyi:

*"Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:*

*j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana."*

Permintaan di sini diajukan dalam rangka kepentingan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g, oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) paling rendah setingkat Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) yang selanjutnya dalam waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari harus dikukuhkan dalam keputusan tertulis oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).

Lebih lanjutnya dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 kepentingan permintaan langsung dalam rangka penyelidikan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf J Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 telah diakomodir dalam Pasal 92 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011. Bahkan Pasal 92 tersebut tidak hanya mengakomodir kepentingan penyelidikan dan penyidikan oleh Kepolisian, namun juga antara lain oleh:

- a. Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dalam Pasal 12 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002;
- b. Badan Narkotika Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009; dan
- c. Kejaksaan Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf f Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004;

Dengan demikian penolakan oleh pejabat imigrasi kepada orang yang akan keluar wilayah Indonesia dilaksanakan dalam konteks pencegahan.

Pencegahan yang dilaksanakan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu yang diatur dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 yaitu:

1. Harus ditetapkan dengan keputusan tertulis oleh Pejabat yang berwenang;
2. Keputusan tertulis tersebut memuat sekurang-kurangnya:
  - a. nama, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir atau umur, serta foto yang dikenai Pencegahan;
  - b. alasan Pencegahan; dan
  - c. jangka waktu Pencegahan.

Tidak dipenuhinya kriteria tersebut, Menteri dapat menolak permintaan pelaksanaan Pencegahan yang akan disampaikan kepada pejabat yang berwenang dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal permohonan diterima disertai dengan alasan penolakan.

Terhadap materi muatan norma Undang-Undang Keimigrasian yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon yaitu Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Keimigrasian yang menyatakan:

Pasal 16 UU Keimigrasian

*“(1) Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar Wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut:*

- a. ....

*b. diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang;"*

Ketentuan tersebut di atas oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

Pasal 28A UUD 1945:

*"Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*

Atas anggapan para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah dapat menjelaskan sebagai berikut:

1. bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, pengertian Penyelidikan adalah merupakan serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Penyelidikan disini harus dilaksanakan berdasarkan surat perintah/tugas untuk melakukan Penyelidikan.
2. bahwa kewenangan menolak orang bepergian keluar wilayah Indonesia yang sedang diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan, adalah merupakan bagian kecil dari proses penegakan hukum pidana di Indonesia yang dikenal dengan mekanisme *integrated criminal justice system*. Bahwa mekanisme *integrated criminal justice system* adalah sistem yang memandang proses penyelesaian perkara pidana sebagai satu kesatuan sejak penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemutusan perkara, sampai dengan ppidanaan dan penyelesaiannya di tingkat masyarakatan, yang didalamnya terdapat kewenangan-kewenangan pembatasan berupa tindakan pencegahan dan/atau penahanan.
3. Bahwa kewenangan pejabat berwenang untuk meminta dan/atau memerintahkan pencekalan terhadap orang dalam tahap penyelidikan dan penyidikan tersebar dalam berbagai Undang-Undang yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang berbunyi:  
Pasal 92  
*"Dalam keadaan yang mendesak pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) dapat meminta secara langsung kepada Pejabat Imigrasi tertentu untuk melakukan Pencegahan."*
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, yang berbunyi:  
Pasal 12 ayat (1) huruf b  
*"(1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:*  
*b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;"*
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, yang berbunyi:  
Pasal 16 ayat (1) huruf j  
*"(1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 dibidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:*  
*j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana."*
- d. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Badan Narkotika Nasional, yang berbunyi:  
Pasal 71  
*"Dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika."*
- e. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia, yang berbunyi:

Pasal 35 huruf f

*"Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang:*

*f. mencegah atau menangkal orang tertentu masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan."*

Sehingga menurut Pemerintah, para Pemohon telah keliru dalam menetapkan pasal yang diuji di dalam persidangan karena kewenangan pejabat berwenang untuk meminta dan/atau memerintahkan pencekalan terhadap orang dalam tahap penyelidikan dan penyidikan, bukanlah terletak pada Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

4. Bahwa dikaitkan dengan Pasal 16 ayat (1) huruf b yang menjadi Permohonan para Pemohon, perlu disampaikan bahwa Penyelidikan tidak dapat dilaksanakan secara serta merta tanpa ada surat perintah/tugas yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan ditujukan dalam rangka mencari atau menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana.
5. Bahwa penolakan untuk tidak memberangkatkan orang keluar wilayah Indonesia dalam rangka Penyelidikan ini tetap dibutuhkan berdasarkan pertimbangan pejabat yang berwenang untuk melindungi kepentingan nasional berdasarkan undang-undang. Dengan demikian, pertimbangan para Pemohon bahwa penyelidikan secara sewenang-wenang dan dapat dipandang akan berpotensi merugikan hak konstitusionalnya tidak dapat diterima argumentasinya, karena penyelidikan yang sewenang-wenang tidak boleh dilakukan dan hal tersebut dibatasi oleh undang-undang.
6. Bahwa menurut Pemerintah, para Pemohon telah keliru dalam menafsirkan isi ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang diajukan pengujian, dimana pasal tersebut tidak memberikan kewenangan kepada penyelidik untuk meminta kepada pejabat imigrasi melakukan cekal terhadap seseorang, tetapi hanya merupakan ketentuan pelaksanaan yang memberikan kewenangan kepada Pejabat Imigrasi untuk menolak orang bepergian keluar negeri dalam hal orang tersebut diperlukan untuk penyelidikan dan penuntutan atas permintaan pejabat yang berwenang.

Bahwa jauh sebelum Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian diberlakukan, Undang-Undang telah memberikan kewenangan kepada penyidik dan atau penyidik dan atau pejabat yang berwenang untuk meminta atau memerintahkan pencekalan terhadap seseorang yang dalam penyelidikan, penyidikan, penuntutan perkara pidana.

Sebagai contoh, Pasal 12 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, telah memberikan kewenangan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, untuk memerintahkan Pejabat Imigrasi melarang seseorang bepergian ke luar wilayah Indonesia.

7. Bahwa terkait dalil para Pemohon tentang perkara atas nama M. Nazaruddin yang dicekal atas permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi, padahal terhadap M. Nazarudin belum ada perkara dan belum pernah dipanggil oleh KPK, hal tersebut adalah keliru dan perlu Pemerintah klarifikasi, bahwa berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor Kep-235/01/V/2011 tentang Larangan Bepergian Ke Luar Negeri terhadap Muhammad Nazaruddin, Yulianis dan Oktarina Furi, diketahui bahwa pada saat keputusan pencekalan dikeluarkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, proses hukum perkara *a quo* sudah memasuki tahap Penyidikan, sebagaimana Surat Perintah Penyidikan Nomor Sprin.Dik-11/01/IV/2011 tanggal 22 April 2011, Nomor Sprin.Dik-12/01/IV/2011 tanggal 22 April 2011 dan Nomor Sprin.Dik-13/01/IV/2011 tanggal 22 April 2011.
8. Bahwa Pemerintah dapat memberikan perbandingan pelaksanaan pencegahan di negara lain, dalam hal ini sebagai perbandingan yang ada di negara Belanda. Praktik pencegahan di negara Belanda, secara "*zakelijk*" (konkrit) dilakukan dengan alasan yang terkait dengan kepentingan negara, misalnya untuk orang yang akan keluar wilayah Belanda yang jika namanya terdaftar dalam kasus masalah pajak bila tidak membayar denda atas putusan terhadapnya, maka ia tidak diizinkan meninggalkan negara Belanda. Pemberlakuan ketentuan ini antara lain untuk kepentingan negara seperti *investigation* (penyidikan). Warga negara Belanda-pun bila akan mengajukan visa ke negara Eropa lain apabila karena masalah tertentu sehingga namanya masuk dalam "*alert*" *Schengen Information System* (SIS)

maka ia tidak akan diberikan *visa* dan tentunya tidak dapat berangkat ke negara yang dituju.

Dari uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah sejalan dengan amanat konstitusi dan karenanya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karenanya pula tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

#### **IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat serta tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[2.4] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 27 September 2011 dan tanggal 12 Oktober 2011 telah didengar keterangan ahli Pemerintah yang pada pokoknya sebagai berikut:

##### **1. Prof. Dr. Eddy OS Hiariej, S.H., M.Hum**

- Bahwa kebebasan bergerak setiap orang yang diakui sebagai hak asasi manusia sebagaimana dicantumkan dalam *universal declaration of human rights* dan *internasional covenant on civil and political rights* sebenarnya terdapat dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945. Meskipun hak asasi manusia mengakui dan menjamin kebebasan setiap orang untuk bergerak, namun

kebebasan yang dimaksud bukanlah kebebasan yang mutlak. Kebebasan tersebut dapat dibatasi atas pertimbangan kepentingan negara berdasarkan alasan yang jelas secara hukum dan rasional;

- Bahwa kebebasan untuk bergerak sebagaimana yang dimaksud oleh para Pemohon bukanlah pasal-pasal yang tidak dapat disimpangi dalam keadaan apapun. Hal ini berbeda dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan dengan tegas dan rinci hak-hak yang tidak dapat disimpangi dalam keadaan apapun. Meskipun ada yang berpendapat bahwa pembatasan terhadap Pasal 28I ayat (1) terdapat dalam Pasal 28J UUD 1945;
- Bahwa berdasarkan kasus posisi permasalahan dan analisis yuridis, ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, tidak bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

## **2. Prof. Dr. Denny Indrayana, S.H.,**

- Bahwa kebebasan bergerak bukanlah kebebasan yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau *non-derogable rights*. Dia adalah hak dasar yang dapat disimpangi dengan syarat diatur dalam ketentuan hukum atau dalam konteks ini dalam Ketentuan Undang-Undang Imigrasi, maka ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Imigrasi khususnya ayat (1) huruf b yang diajukan konstitusionalitasnya menurut pendapat ahli, tidak bertentangan dengan konstitusi.
- Kewenangan pencegahan itu yang diberikan kepada pejabat imigrasi juga tidak serta-merta menyebabkan yang bersangkutan tidak berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D karena yang bersangkutan sebenarnya tetap diakui prosesnya ada, itu bukan kewenangan absolut, tanpa pengawasan, yang tidak dapat dibatalkan. Pasal 96 ayat (1) undang-undang yang bersangkutan, imigrasi mengatur mekanisme agar setiap orang yang dikenai pencegahan dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang mengeluarkan keputusan pencegahan itu. Jadi, ada prosedur yang diberikan oleh undang-undang yang juga membuka peluang untuk di-*challenge* pencegahan yang dilakukan.

- Pencekalan atau pencegahan tidak membatasi hak hidup yang bersangkutan. Dia tetap dapat hidup, memang terbatas karena yang bersangkutan prosesnya sedang menjalani proses penegakan hukum, terutama hukum pidana.
- Pembatasan-pembatasan hak dasar dalam proses pidana adalah satu hal yang sah, tidak bertentangan dengan konstitusi, terutama kalau dia bukan *non-derogable rights* dan diatur berdasarkan undang-undang. Bahwa ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Imigrasi tidak bertentangan dengan, baik Pasal 28A maupun Pasal 28D UUD 1945;

### 3. Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, khususnya pasal-pasal tentang penolakan orang untuk keluar wilayah Indonesia dimaksudkan untuk merespons berbagai keluhan masyarakat, terkait dengan sering terlambatnya upaya cekal yang dilakukan oleh penegak hukum. Hal ini penting untuk memberikan kepastian dalam upaya penegakan hukum bagi mereka yang berpotensi melarikan diri ke luar negeri.
- Keimigrasian yang menyatakan bahwa pejabat imigrasi menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia, dalam hal orang tersebut diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang, justru dimaksudkan untuk efektivitas penegakan hukum, melindungi ketertiban umum, dan memelihara rasa keadilan seluruh masyarakat. Rasa keadilan masyarakat akan terkoyak, apabila masyarakat melihat fakta seorang pelaku yang telah merugikan negara atau memporak-porandakan ketertiban umum atau merusak masa depan generasi bangsa ini, dibiarkan melenggang ke luar negeri dan kita hanya bisa menonton peristiwa itu tanpa bisa berbuat apa-apa.
- Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, tidak bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan merupakan implementasi dari Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Karena dalam Pasal dimaksud secara tegas dinyatakan, "*Setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan, serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain, dan untuk*

*memenuhi kebutuhan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, ketertiban umum dalam suatu masyarakat.”*

- Salah satu yang menjadi pijakan ahli, Thomas Hack membuat satu ajaran yang disebut dengan *the jurisprudence of interests* adalah ajaran hukum kepentingan. Artinya dikatakan, “Ketika kepentingan yang lebih besar, ketika kepentingan perlindungan kedaulatan negara, ketika kepentingan penegakan hukum, ketika kepentingan ketertiban umum yang lebih besar, harus didahulukan, maka pembatasan-pembatasan itu harus kita lakukan”.

[2.5] Menimbang bahwa para Pemohon dan Pemerintah telah menyerahkan kesimpulan tertulis melalui Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Oktober 2011 dan 24 Oktober 2011;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah menguji konstusionalitas Pasal 16 ayat (1) huruf b sepanjang kata “penyelidikan” dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216, selanjutnya disebut UU 6/2011) terhadap Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut Mahkamah, akan mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum"*, yang kemudian diulang kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) menyatakan, *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*, juncto Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) menyatakan, *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas norma Pasal 16 ayat (1) huruf b sepanjang kata "penyelidikan" dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (Legal Standing) Para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan

konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. Kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. Adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengkualifikasi dirinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Advokat menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 sepanjang kata penyelidikan dan Penjelasannya;

[3.6] Menimbang bahwa mengenai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian tentang adanya 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia dan menganggap mempunyai hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 yaitu:

- Pasal 28A menyatakan, "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya";
- Pasal 28D ayat (1) menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya:

- Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 sepanjang kata **penyelidikan dan penjelasannya**;
- Bahwa para Pemohon mendalilkan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tersebut sepanjang kata penyelidikan terkadang menuntut para Pemohon untuk keluar wilayah Indonesia, namun apabila dalam menangani suatu perkara para Pemohon dikait-kaitkan dengan suatu perkara yang para Pemohon tangani dan perkara tersebut baru dalam tahap penyelidikan sedangkan para Pemohon telah dicekal sehingga menimbulkan kerugian konstitusional bagi para Pemohon;

[3.9] Menimbang bahwa dengan memperhatikan akibat yang potensial dialami oleh para Pemohon dikaitkan dengan hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011;

[3.10] Menimbang bahwa berdasarkan uraian paragraf [3.6] dan paragraf [3.8] tersebut di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.11] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3.12] Menimbang bahwa para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 sepanjang kata “penyelidikan” yang pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas pasal *a quo* yang apabila masih dalam proses penyelidikan seseorang sudah dapat ditolak atau pada intinya dilarang untuk bepergian ke luar negeri, menurut para Pemohon tindakan tersebut adalah suatu bentuk perampasan kemerdekaan atau suatu bentuk upaya paksa;

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan para Pemohon (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-2) untuk mendukung dalil-dalilnya yang selengkapnya telah diuraikan dalam bagian Duduk Perkara di atas;

Bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan Ahli yang diajukan oleh para Pemohon, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### **1. Prof. Dr. O.C Kaligis**

- Bahwa bunyi Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak saja bertentangan dengan hukum nasional serta konstitusi, namun juga melanggar instrumen hukum internasional yang telah diakui serta wajib dilaksanakan oleh Indonesia;

#### **2. Dr. Arbijoto**

- Bahwa bunyi Pasal 16 ayat (1) huruf b yang mengatur mengenai wewenang penyelidik untuk meminta kepada pejabat imigrasi melakukan pencekalan

terhadap seseorang, meskipun pemeriksaan baru pada tahap penyelidikan, sangat melanggar hak asasi seseorang;

Bahwa Mahkamah mendengar keterangan lisan dan membaca keterangan tulisan Pemerintah yang pada pokoknya menyatakan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah sejalan dengan amanat konstitusi dan karenanya tidak bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, serta tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

Untuk membuktikan keterangannya Pemerintah mengajukan tiga orang ahli yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**1. Prof. Dr. Eddy OS Hiariej, S.H., M.Hum**

- Bahwa berdasarkan kasus posisi permasalahan dan analisis yuridis ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, tidak bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

**2. Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D**

- Bahwa kebebasan bergerak bukanlah kebebasan yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun atau *non-derogable rights*. Dia adalah hak dasar yang dapat disimpangi dengan syarat diatur dalam ketentuan hukum atau dalam konteks ini dalam Ketentuan Undang-Undang Imigrasi, maka ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Imigrasi khususnya ayat (1) huruf b yang diajukan pengujian konstitusionalitasnya menurut pendapat ahli, tidak bertentangan dengan konstitusi.

**3. Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H**

- Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, tidak bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan merupakan implementasi dari Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Karena dalam Pasal dimaksud secara tegas dinyatakan, "Setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan, serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain, dan untuk

memenuhi kebutuhan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

### **Pendapat Mahkamah**

[3.14] Menimbang bahwa para Pemohon menguji konstitusionalitas kata “penyelidikan” yang terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 yang menyatakan, “(1) Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut: a. ...; b. diperlukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang; atau” karena menurut para Pemohon kata penyelidikan tersebut bertentangan dengan hak setiap orang untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya [*vide* Pasal 28A UUD 1945] dan hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum [*vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945];

[3.15] Menimbang bahwa perlu lebih dahulu memahami pengertian “penyelidikan” untuk kemudian mempertimbangkan bertentangan atau tidak bertentangan dengan kedua pasal UUD 1945 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan kata “penyelidikan” tersebut;

[3.16] Menimbang bahwa menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209 selanjutnya KUHAP), “Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan **dapat** atau **tidaknya** dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”;

[3.17] Menimbang bahwa dari definisi penyelidikan tersebut dapat disimpulkan, belum tentu dilakukan penyidikan, artinya belum ada kepastian hukum akan dilakukan penyidikan padahal sudah dapat dilakukan penolakan oleh Imigrasi untuk keluar wilayah Indonesia;

[3.18] Menimbang bahwa para Pemohon tidak keberatan apabila pencegahan keluar wilayah Indonesia dilakukan pada tahap penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya (*vide* Pasal 1 angka 2 KUHAP);

[3.19] Menimbang bahwa dalam tahap penyelidikan belum ada kepastian disidik atau tidak disidik. Belum dilakukan pencarian dan pengumpulan bukti, baru tahap mengumpulkan informasi. Kalau dalam tahap penyidikan karena memang dilakukan pencarian dan pengumpulan bukti, wajar bila bisa dilakukan penolakan untuk berpergian keluar negeri, karena ada kemungkinan tersidik membawa bukti-bukti yang berkaitan dengan tindak pidana keluar negeri sehingga mempersulit penyidik melakukan pencarian dan pengumpulan bukti untuk membuat terang tentang pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya;

[3.20] Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat penyelidikan itu masih dalam tahapan yang dilakukan oleh penyidik dalam rangka menentukan ada atau tidak adanya suatu tindak pidana dalam kasus tertentu dan untuk mencari bukti-bukti awal untuk menentukan siapa pelakunya. Oleh karena itu, penolakan terhadap seseorang untuk keluar wilayah Indonesia ketika statusnya belum pasti menjadi tersangka dalam suatu tindak pidana karena masih dalam tahap penyelidikan akan mudah dijadikan alasan untuk menghalangi gerak seseorang untuk keluar negeri. Lagipula dalam tahap penyelidikan, seseorang belum mengetahui apakah dirinya sedang dalam proses penyelidikan atau tidak dan proses penyelidikan itu tidak ada jangka waktu yang pasti sehingga tidak diketahui kapan harus berakhir. Mencegah seseorang untuk ke luar negeri dalam tahap tersebut dapat disalahgunakan untuk kepentingan di luar kepentingan penegakan hukum sehingga melanggar hak seseorang yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak yang ditentukan dalam Pasal 28E UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali". Ketentuan *a quo* juga melanggar ketentuan konstitusi yang mewajibkan negara memberikan

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.21] Menimbang bahwa meskipun hanya kata “penyelidikan” yang dimohonkan oleh para Pemohon untuk dinyatakan tidak konstitusional, akan tetapi kata “dan” yang terdapat antara kata “penyelidikan dan penyidikan” sudah tidak mempunyai makna, karena sisa kata “penyidikan” yang tertinggal, tak ada lagi kata “penyelidikan” sehingga kata “dan” dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 harus dihapuskan pula. Dengan demikian Pasal 16 ayat (1) huruf b UU 6/2011 selengkapnya menyatakan, “(1) Pejabat Imigrasi menolak orang untuk keluar wilayah Indonesia dalam hal orang tersebut: a. ...; b. diperlukan untuk kepentingan penyidikan atas permintaan pejabat yang berwenang; atau”;

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan para Pemohon;

[4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076).

## 5. AMAR PUTUSAN

**Mengadili,****Menyatakan:**

- Mengabulkan permohonan para Pemohon;
- Kata “penyelidikan dan” yang tertera dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Kata “penyelidikan dan” yang tertera dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Muhammad Alim, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Harjono, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa tanggal dua puluh empat bulan Januari tahun dua ribu dua belas** dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu tanggal delapan bulan Februari tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Muhammad Alim, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, dan dihadiri oleh para Pemohon,

Pemerintah atau yang mewakili, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Ida Ria Tambunan**