ULIL ALBAB : Jurnal Ilmiah Multidisiplin
Vol.5, No.12, November 2026

Disharmonisasi Regulasi Penanaman Modal dan Keimigrasian dalam Pencegahan Penyalahgunaan Izin Tinggal Investor Fiktif

Shindy Masdamaya
Program Studi Hukum Keimigrasian, Jurusan Keimigrasian, Politeknik Imigrasi dan Pemasyarakatan
E-mail: shindymasdamaya@google.com

Article History:
Received: 23 September 2026
Revised: 15 Oktober 2026
Accepted: 30 Oktober 2026

Keywords: *ITAS Investor, Disharmonisasi Regulasi, Keimigrasian, Investor Fiktif.*

Abstrak: *Izin Tinggal Terbatas (ITAS) Investor dirancang untuk mendukung investasi asing, namun kerap disalahgunakan warga negara asing yang tidak merealisasikan kegiatan investasi. Penelitian ini menganalisis akar persoalan penyalahgunaan ITAS Investor fiktif dan upaya penanggulangannya, studi kasus di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang, menggunakan metode yuridis empiris dengan data wawancara dan rekapitulasi Tindakan Administratif Keimigrasian tahun 2024-2025 yang dilengkapi data tahun berjalan Januari-April 2026. Hasil menunjukkan akar persoalan terletak pada disharmonisasi antara prinsip self-assessment sistem Online Single Submission dan asas selective policy keimigrasian, dengan kasus bermuatan investor meningkat dari 1 menjadi 6 dalam setahun dan tetap berlanjut pada tahun berjalan 2026. Dianalisis melalui Teori Sistem Hukum Friedman, persoalan melibatkan disharmonisasi substansi hukum, keterbatasan struktur pengawasan, dan budaya hukum yang berorientasi formalitas. Penelitian merekomendasikan verifikasi silang data lintas lembaga dan edukasi hukum bagi notaris dan penjamin.*

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia secara konsisten mendorong kemudahan berusaha guna menarik investasi asing, salah satunya melalui reformasi perizinan berbasis *Online Single Submission* (OSS) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Penanaman Modal dan diperkuat oleh Undang-Undang Cipta Kerja. Sistem OSS menganut prinsip *self-assessment*, yaitu pemohon menyatakan sendiri data usahanya, dan Nomor Induk Berusaha (NIB) diterbitkan tanpa verifikasi lapangan terlebih dahulu, sebagai bagian dari deregulasi dan debirokratisasi perizinan berusaha (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja).

Di sisi lain, hukum keimigrasian Indonesia berdiri di atas asas *selective policy*, yang memberi negara kewenangan untuk menyeleksi setiap warga negara asing yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian). Karena penerbitan Izin Tinggal Terbatas (ITAS) Investor mensyaratkan NIB sebagai salah satu dokumen dasar, kelonggaran verifikasi pada sistem OSS turut terbawa ke proses keimigrasian, sehingga membuka celah bagi warga negara asing untuk memperoleh status investor tanpa pernah

merealisasikan kegiatan investasi yang sesungguhnya.

Sejumlah kajian terdahulu telah menyoroti persoalan disharmonisasi regulasi penanaman modal secara umum (Widjaja, 2025), termasuk kajian yuridis normatif mengenai penegakan hukum terhadap investor fiktif warga negara asing (Wijaya dkk., 2025). Namun, kajian-kajian tersebut umumnya bersifat normatif dan belum menyertakan data empiris dari kantor imigrasi tertentu sebagai objek studi kasus. Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan menghadirkan data primer dan sekunder dari Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang, sehingga analisis disharmonisasi regulasi tidak berhenti pada tataran norma, tetapi juga menggambarkan bagaimana persoalan tersebut termanifestasi secara konkret di lapangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis akar persoalan yuridis yang menyebabkan penyalahgunaan ITAS Investor fiktif dapat terjadi meski instrumen hukumnya telah tersedia, serta menguraikan upaya Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang dalam mengatasi kendala pengawasan dan penindakan terhadap penyalahgunaan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang mengombinasikan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dengan data lapangan (Marzuki, 2014). Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan Kepala Seksi Izin Tinggal dan Status Keimigrasian serta Kepala Subseksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang, yang masing-masing mewakili sisi penerbitan/verifikasi izin dan sisi pengawasan/penindakan. Data sekunder diperoleh dari studi dokumen berupa rekapitulasi Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang periode Januari 2024 hingga Desember 2025, serta peraturan perundang-undangan dan literatur terkait. Data dianalisis secara kualitatif deskriptif dengan pisau analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang membedah persoalan penegakan hukum melalui tiga elemen: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Penyalahgunaan ITAS Investor di Kanim Malang

Data rekapitulasi Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang mencatat 64 kasus TAK sepanjang tahun 2024 dan meningkat menjadi 93 kasus pada tahun 2025 (Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang, 2025). Dari jumlah tersebut, kasus yang secara eksplisit terkait status investor tercatat meningkat signifikan, dari 1 kasus pada tahun 2024 menjadi 6 kasus pada tahun 2025 mengalami peningkatan enam kali lipat dalam kurun waktu satu tahun. Data tahun berjalan periode Januari-April 2026 mencatat 25 kasus TAK, dengan 1 di antaranya bermuatan investor (WNA asal Tiongkok, dikenakan Pasal 75 ayat (1) UU No. 6/2011 dengan tindakan detensi, deportasi, dan penangkalan), yang menunjukkan bahwa pola penyalahgunaan ITAS Investor masih berlanjut meski belum genap satu tahun observasi. Tabel 1 menyajikan ringkasan kasus bermuatan investor yang tercatat dalam data rekapitulasi tersebut.

Tabel 1. Kasus TAK Bermuatan Investor, Kanim Malang 2024-2026

Tahun	Total Kasus TAK	Kasus Bermuatan Investor	Kebangsaan Dominan
2024	64	1	Ukraina
2025	93	6	Yaman, Pakistan

2026*	25	1	Tiongkok

**Data 2026 mencakup periode Januari-April, belum genap satu tahun.*

Sumber: Diolah dari Data Rekapitulasi TAK Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang, 2024-2026.

Salah satu kasus paling menonjol dalam data tahun 2025 adalah klaster satu keluarga besar warga negara asing asal Yaman yang dikenai Pasal 123 huruf a Undang-Undang Keimigrasian secara bersamaan pada bulan Juli 2025, dengan sebagian anggota keluarga terdaftar dengan indeks visa ITAS Investor dan sebagian lain dengan indeks ITAS Keluarga. Seluruh anggota keluarga tersebut dikenai tindakan detensi dan pemindahan ke Rumah Detensi Imigrasi. Menariknya, kasus bermuatan investor dari kebangsaan lain pada periode yang sama, seperti Pakistan dan Ukraina, hanya dikenai Pasal 78 ayat (1) berupa pengenaan biaya beban administratif, tanpa tindakan deportasi. Pola ini mengindikasikan adanya perbedaan penanganan yang tidak semata didasarkan pada berat-ringannya pelanggaran, melainkan turut dipengaruhi oleh karakteristik kasus, termasuk pola keterkaitan keluarga dan latar belakang komunitas warga negara asing yang bersangkutan. Data tahun berjalan 2026 turut mengonfirmasi bahwa pola penyalahgunaan ini tidak terbatas pada satu kelompok kebangsaan tertentu, mengingat kasus yang tercatat pada Januari 2026 melibatkan warga negara asing asal Tiongkok yang justru langsung dikenai Pasal 75 ayat (1) dengan tindakan detensi, deportasi, dan penangkalan sekaligus.

Disharmonisasi Substansi Hukum: OSS *Self-Assessment* versus *Selective Policy*

Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Izin Tinggal dan Status Keimigrasian mengonfirmasi bahwa verifikasi status investor pada tahap permohonan ITAS sebagian besar bersandar pada dokumen yang telah diterbitkan OSS/BKPM, tanpa mekanisme verifikasi lapangan yang bersifat wajib pada tahap awal (Kepala Seksi Izin Tinggal dan Status Keimigrasian, komunikasi pribadi, 2026). Status investor dinilai fiktif bukan dari besar-kecilnya nilai investasi yang tercatat, melainkan dari ada tidaknya realisasi usaha secara nyata, sebuah penilaian substantif yang justru tidak menjadi bagian dari proses verifikasi *self-assessment* pada sistem OSS.

Kondisi ini sejalan dengan pandangan bahwa kemudahan berusaha yang diusung Undang-Undang Cipta Kerja (Putri dkk., 2024) pada praktiknya tidak dibarengi mekanisme verifikasi lintas lembaga yang mengikat, sehingga menciptakan celah normatif yang bersifat prosedural. Dalam kerangka Teori Sistem Hukum Friedman, persoalan ini tergolong pada dimensi substansi hukum *(legal substance)*, yakni isi norma itu sendiri yang saling bertentangan secara filosofis antara satu regulasi dengan regulasi lainnya, meski keduanya sama-sama sah secara formal.

Struktur Hukum: Kendala Kelembagaan dalam Pengawasan

Dari sisi struktur hukum, hasil wawancara dengan Kepala Subseksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian menunjukkan bahwa wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang mencakup lima wilayah administratif, yaitu Kota Malang, Kabupaten Malang, Kota Probolinggo, Kabupaten Probolinggo, dan Kota Batu, dengan jumlah personel pengawasan yang terbatas (Kepala Subseksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian, komunikasi pribadi, 2026). Efektivitas struktur hukum sangat ditentukan oleh kesiapan kelembagaan dan sumber daya aparat penegak hukum (Friedman, 2009); dalam konteks ini, luasnya cakupan wilayah kerja yang tidak sebanding dengan jumlah personel menjadi salah satu faktor pembatas utama pengawasan proaktif.

Selain itu, deteksi kasus penyalahgunaan investor sebagian besar masih bersumber dari laporan masyarakat atau kepekaan petugas di lapangan, bukan dari sistem pengawasan yang terintegrasi secara otomatis dengan data OSS/BKPM. Koordinasi lapangan antara Kanim Malang

dan instansi penanaman modal juga belum berjalan secara rutin dan terstruktur, sehingga verifikasi lanjutan terhadap kasus yang dicurigai lebih banyak dilakukan secara manual.

Budaya Hukum: Formalitas Notaris dan Perlindungan Komunitas

Dimensi budaya hukum *(legal culture)* tercermin dari dua pola. Pertama, proses administratif di notaris pada tahap pendirian badan usaha dinilai turut menjadi titik rawan, karena notaris pada praktiknya mencatat keterangan yang disampaikan pemohon tanpa kewajiban verifikasi substantif atas realisasi modal. Kedua, kuatnya ikatan komunitas, khususnya pada warga negara asing asal Timur Tengah dengan ikatan keagamaan yang erat di lingkungan tempat tinggalnya, membuat masyarakat sekitar cenderung melindungi dan enggan memberikan informasi kepada petugas, sehingga menyulitkan proses pengawasan dan penindakan di lapangan.

Pola ini sejalan dengan pandangan Friedman (1975) bahwa efektivitas hukum tidak dapat dilepaskan dari nilai, sikap, dan kesadaran hukum masyarakat yang berinteraksi dengannya. Kepatuhan yang masih berorientasi pada formalitas administratif, baik oleh notaris maupun penjamin, tanpa disertai tanggung jawab substansial menjadi salah satu faktor yang melanggengkan celah penyalahgunaan status investor.

Upaya Penanggulangan

Sejalan dengan pandangan bahwa argumentasi hukum yang baik harus menjembatani kesenjangan antara das Sollen dan das Sein (Hadjon & Djatmiati, 2005), penanggulangan penyalahgunaan ITAS Investor fiktif perlu ditempuh secara simultan pada tiga elemen sistem hukum. Pada elemen substansi, diperlukan mekanisme verifikasi silang data secara *real-time* antara sistem OSS/BKPM dan sistem keimigrasian, sehingga status investor dapat diverifikasi sejak tahap permohonan, bukan hanya pada tahap pengawasan pascaterbit izin. Pada elemen struktur, diperlukan optimalisasi forum Tim Pengawasan Orang Asing serta penjajakan nota kesepahaman antara Kementerian Imigrasi dan Kementerian Investasi, disertai penguatan jumlah personel pengawasan yang proporsional dengan luas wilayah kerja. Pada elemen budaya hukum, diperlukan edukasi kepada notaris, biro jasa, dan penjamin lokal mengenai konsekuensi yuridis penyalahgunaan status investor, sekaligus penguatan kesadaran hukum masyarakat melalui sosialisasi berkelanjutan.

KESIMPULAN

Penyalahgunaan ITAS Investor fiktif di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang bukan disebabkan oleh kekosongan hukum, melainkan oleh disharmonisasi antara prinsip *self-assessment* pada rezim penanaman modal dan asas *selective policy* pada rezim keimigrasian, yang diperparah oleh keterbatasan struktur pengawasan serta budaya hukum pihak-pihak terkait yang masih berorientasi formalitas (Mertokusumo, 2010). Data rekapitulasi menunjukkan tren peningkatan kasus bermuatan investor yang signifikan dari tahun 2024 ke tahun 2025, sekaligus mengindikasikan adanya pola disparitas penanganan berdasarkan karakteristik kasus. Data tahun berjalan Januari-April 2026 turut mengonfirmasi bahwa persoalan ini belum tertangani secara tuntas, meski cakupan periode tersebut belum genap satu tahun sehingga belum dapat dijadikan dasar simpulan tren tahunan yang definitif.

Penguatan verifikasi silang data lintas lembaga, optimalisasi koordinasi antarinstansi, dan edukasi hukum bagi notaris serta penjamin merupakan langkah yang perlu diambil secara simultan agar penanggulangan yang dilakukan bersifat komprehensif, bukan parsial. Penelitian lanjutan dapat diarahkan untuk menjangkau perspektif dari sisi lembaga penanaman modal

(BKPM/DPMPTSP) guna memperkuat triangulasi data mengenai mekanisme verifikasi lintas sektor.

DAFTAR REFERENSI

Friedman, L. M. (1975). The legal system: A social science perspective. Russell Sage Foundation.

Friedman, L. M. (2009). Sistem hukum dalam perspektif ilmu sosial (M. Khozim, Terj.). Nusa Media.

Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2005). Argumentasi hukum. Gadjah Mada University Press.

Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang. (2026). Data rekapitulasi Tindakan Administratif Keimigrasian tahun 2024-2026 (periode Januari-April 2026). Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian.

Marzuki, P. M. (2014). Penelitian hukum (Edisi Revisi). Kencana Prenada Media Group.

Mertokusumo, S. (2010). Mengenal hukum: Suatu pengantar. Cahaya Atma Pustaka.

Putri, A., Rahmawati, D., & Santoso, B. (2024). Implikasi omnibus law dalam menarik investasi asing di Indonesia: Studi penyederhanaan perizinan pada UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Jurnal Batavia, 1(5), 225-234.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Widjaja, G. (2025). Ketidakpastian hukum dan regulasi tumpang tindih: Implikasi terhadap penegakan hukum dan pertumbuhan investasi di Indonesia. Jurnal Salome: Multidisipliner Keilmuan, 3(4), 592-602.

Wijaya, M. F., Tambunan, A., & Purwanti, M. (2025). Penegakan hukum terhadap investor fiktif warga negara asing: Analisis yuridis dan implikasi terhadap kebijakan keimigrasian Indonesia. Arus Jurnal Sosial dan Humaniora, 5(2), 3128-3135.