

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana di ketahui di setiap negara yang berdaulat dan merdeka memiliki kedaulatan atas wilayahnya, sehingga setiap negara berhak untuk menentukan nasibnya sendiri melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat dan penguasa negara yang berupa peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan ataupun perundang-undangan (Mochtar Kusumatmadja, 1999 : 5).

Indonesia sebagai negara berdaulat yang diakui oleh hukum dan pergaulan internasional membawa konsekuensi bahwa perkembangan nasional Indonesia maupun internasional mengalami tingkat kemajuan dengan diwujudkannya suatu kerja sama dan hubungan antar negara. Dengan diiringi kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta berkembangnya kerja sama regional dan internasional merupakan faktor yang mendorong arus orang untuk masuk dan keluar wilayah Indonesia. Keluar atau masuknya dan beradanya orang asing dari berbagai negara dan bangsa di Indonesia sudah merupakan bagian dari pergaulan antar bangsa dan hubungan internasional, sehingga diperlukan adanya pengaturan yang sesuai untuk menghindarkan kemungkinan timbulnya pertentangan kepentingan yang dapat menimbulkan gangguan dan ancaman yang dapat membahayakan kepentingan nasional. Bukan mustahil dari adanya kegiatan lalu-lintas keluar masuknya orang asing

di Indonesia dapat menimbulkan dampak negatif yang membahayakan kepentingan nasional, dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dijelaskan bahwa : “ Terhadap orang asing, pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang bersifat selektif (*selective policy*)”.

“ Prinsip selektif memandang hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat maupun negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang diizinkan masuk atau keluar wilayah Indonesia “ (Andi hamzah: 1995:68).

Di era globalisasi ini orientasi dunia telah beralih dan menjadikan masalah perekonomian sebagai suatu primadona. Hal ini tidak berarti bahwa dunia telah melupakan masalah yang berkaitan dengan ideologi, politik, sosial budaya, dan keamanan. Kecenderungan itu terlihat dengan pertumbuhan dan pembentukan aliansi ekonomi di dunia, seperti *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), serta *World Trade Organization* (WTO), yang pada umumnya menitikberatkan kerjasama di bidang perdagangan, perindustrian, pengelolaan sumber daya alam, ketenagakerjaan, serta beberapa hal lain yang melandasi kerjasama aliansi tersebut.

Perkembangan kerjasama itu telah melahirkan badan usaha baru (perusahaan perdagangan, industri, dan jasa) di berbagai pelosok dunia yang menciptakan lapangan kerja baru, baik bagi para pekerja domestik maupun pekerja asing. Sejalan dengan perkembangan itu sendiri, industri dan jasa di

berbagai pelosok dunia yang menciptakan lapangan kerja baru, baik bagi para pekerja domestik maupun pekerja asing.

Di satu sisi aliran dana sebagai investasi atau dana bantuan dari negara maju kepada negara berkembang, seperti juga yang terjadi di Indonesia, merupakan salah satu penyebab peningkatan arus manusia baik warga negara asing maupun warga negara Indonesia yang berlalu-lintas baik secara domestik maupun internasional. Di sisi lain peningkatan pendapatan per kapita baik di negara maju maupun negara berkembang mendorong kebutuhan manusia untuk mencari hiburan (*pleasure*) dengan melakukan perjalanan wisata yang seolah-olah sudah merupakan bagian dari kehidupannya.

Kondisi dan kecenderungan itu tentu saja sangat berpengaruh di dalam pelaksanaan fungsi keimigrasian, baik fungsi pelayanan, penegakan hukum, sekuriti, maupun fungsi fasilitator pembangunan ekonomi. Berbagai ketentuan baru yang dikeluarkan pada sektor lain, yang dimaksudkan untuk mempercepat pertumbuhan perekonomian Indonesia, tentu saja secara langsung dan tidak langsung akan berkaitan dengan kebijakan di bidang keimigrasian. Dalam masalah keimigrasian pada umumnya selalu berhubungan erat dengan hal ikhwal yang menyangkut keluar atau masuknya maupun keberadaan orang asing suatu negara termasuk di negara Indonesia. Dengan demikian seorang asing yang memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukumnya negara tersebut sebagaimana halnya warga negara itu sendiri (J.G. Starke: 2003 : 467).

“ Pihak negara berperan besar dalam bidang keimigrasian terutama dalam menentukan kebijakan mengatur lalu lintas orang, yang diantara kebijakan itu berhubungan dengan perbedaan antara warga negaranya dan orang asing “ (Koerniatmono Soetoprawiro : 1996 :74).

Disinilah peranan keimigrasian sebagai aspek pelayanan yang berfungsi untuk memudahkan dan melancarkan orang masuk dan keluar wilayah Indonesia.

Di Indonesia keimigrasian telah ada sejak zaman penjajahan Belanda, pada saat itu terdapat badan pemerintahan kolonial bernama *Immigratie Dients* yang bertugas menangani masalah keimigrasian untuk kawasan Hindia Belanda yang tanggal 26 Januari 1950 dengan resmi ditimbang terimakan ke pemerintah Indonesia (Abdullah Sjahriful: 1993: 18), dahulu bersifat politik pintu terbuka (*opendeur politic*) kini menjadi bersifat selektif politik (*selective policy*) dan didasarkan kepentingan nasional. Tentunya melalui suatu perjuangan dan proses yang panjang pada akhirnya bangsa Indonesia telah memiliki undang-undang keimigrasian yang baru, yakni Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.

Dalam Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1992 Pasal 1 butir 1 yang dimaksud dengan keimigrasian yaitu hal ikhwal lalu-lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia.

Dalam undang – undang keimigrasian memuat 2 unsur penting, yaitu :

1. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu-lintas orang keluar dan masuk dan tinggal dari dan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia, dapat dilihat pada Bab II undang-undang Nomor 9 Tahun 1992.
2. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia, dapat dilihat pada Bab VI sampai dengan Bab VIII Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992.

Berkaitan dengan izin masuk bagi orang asing telah diatur dalam Undang- Undang Nomor: 9 Tahun 1992 Pasal 4 ayat (2), bahwa setiap orang asing baru dapat masuk ke wilayah Indonesia setelah mendapat izin masuk. Izin masuk adalah izin yang diterakan pada visa atau surat perjalanan orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi di tempat pemeriksaan Imigrasi, sedangkan menurut Pasal 6 ayat (1) Undang- Undang Nomor: 9 Tahun 1992 menyatakan bahwa setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia wajib memiliki visa, keberadaan visa sangat diperlukan bagi orang asing yang akan masuk ke wilayah Indonesia. Visa hanya dapat diberikan kepada orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi bangsa Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan prinsip politik selektif, pemberian visa harus berdasarkan ketentuan yang berlaku dan penggunaan visa pun harus sesuai dengan tujuan yang diajukan pada waktu permohonan visa.

Prinsip selektif memunculkan suatu pengawasan terhadap orang asing yang tidak hanya pada saat mereka masuk tetapi sekaligus selama mereka berada dan melakukan kegiatannya di wilayah Indonesia. Kegiatan

keimigrasian berupa pengawasan mencakup penegakan hukum keimigrasian baik yang bersifat administratif maupun bersifat pidana keimigrasian. Penegakan hukum keimigrasian akan ditindak lanjuti melalui tindakan keimigrasian dan atau proses pengadilan jika terdapat penyimpangan, pelanggaran atau kejahatan di bidang keimigrasian. Pasal 42 Undang-Undang Nomor: 9 Tahun 1992 mengatur tentang tindakan keimigrasian ialah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan, sedangkan yang diselesaikan melalui proses peradilan dilakukan prosedur hukum di pengadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian diharapkan dapat menjamin kepentingan nasional sekaligus memberikan manfaat dan melindungi segenap bangsa Indonesia yang dituangkan dalam. Undang-undang keimigrasian tersebut selain mengatur bidang keimigrasian juga mencantumkan ketentuan pidana berhubungan dengan tindak pidana keimigrasian. Ketentuan pidana tersebut merupakan pedoman bagi aparat penegak hukum baik bagi pihak imigrasi maupun pengadilan dalam memeriksa dan memutuskan perkara tindak pidana yang menyangkut bidang keimigrasian.

Adanya ketentuan pidana pada undang-undang keimigrasian menunjukkan bahwa pelanggaran dan kejahatan di bidang keimigrasian perlu dilakukan penanganan serius agar tidak menimbulkan kerugian bagi bangsa dan negara Indonesia.

“ Perkembangan kejahatan dewasa ini tidak hanya sebatas teritorial suatu negara tetapi terkadang sudah menimbulkan dampak terhadap lebih dari satu negara serta sudah memiliki lingkup dan jaringan internasional “ (Romli Atmasasmita : 1995 : 58).

Penegakan hukum oleh aparat imigrasi untuk mencegah semakin meluasnya kejahatan antar negara. Orang asing di suatu negara dapat dipantau dan ditinjau oleh aparat yang berwenang di bidang keimigrasian dari dua aspek yaitu keberadaan dan kegiatannya.

“ Keberadaan orang asing digolongkan menjadi 3 bagian yaitu orang asing yang mempunyai izin tinggal sah yang masih berlaku, orang asing yang mempunyai izin tinggal yang sah tetapi sudah tidak berlaku dan orang asing yang tidak memiliki izin tinggal yang sah. Kegiatan orang asing digolongkan menjadi 3 bagian pula yaitu kegiatan yang sesuai dengan izin yang diberikan sesuai dengan maksud kedatangannya, kegiatan yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan juga maksud kedatangannya dan kegiatan yang merugikan atau membahayakan negara yang didatangi “ (Muhammad Arif : 1997 :104,105).

Kedua aspek dari orang asing di suatu negara yaitu keberadaan dan kegiatannya berhubungan dengan aturan-aturan, syarat-syarat dan prosedur-prosedur yang telah ditetapkan oleh undang-undang keimigrasian.

Tindak pidana keimigrasian penyelesaiannya dapat dilakukan melalui proses penindakan sebagai berikut :

1. Undang-undang nomor 9 Tahun 1992 Bab VIII mengatur bahwa setiap pelanggaran yang dilakukan oleh orang asing berupa tindak pidana keimigrasian dapat diajukan ke pengadilan melalui proses hukum acara pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Pejabat imigrasi bertindak sebagai pejabat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang selanjutnya diteruskan ke Kejaksaan

Negeri dan Pengadilan Negeri untuk diputuskan. Setiap orang asing yang telah menjalani putusan Pengadilan Negeri dan setelah bebas, orang asing tersebut diserahkan kepada imigrasi untuk proses pemulangan ke negara asalnya.

2. Pasal 42 Undang- Undang Nomor: 9 Tahun 1992 yang pada dasarnya Imigrasi dapat mengambil langsung tindakan keimigrasian terhadap orang asing tanpa melalui proses peradilan berupa tindakan pengusiran atau pendeportasian. Hal ini menggambarkan seolah-olah peranan kebijakan aparat imigrasi sangat menentukan di dalam menjatuhkan sanksi yang akan diberlakukan. Sanksi administratif lebih sering diprioritaskan dari pada sanksi pidana.

Warga negara asing yang akan bekerja di Indonesia berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi NO: F-306.IZ.01.10 TH 1995 Tentang Bentuk, Peneraan dan Penomorannya Visa harus menggunakan visa tinggal terbatas atau izin tinggal terbatas, sedangkan penggunaan tenaga kerja asing berdasarkan Undang-Undang nomor : 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur dalam Bab VII Pasal 42 ayat (1) bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk, serta dalam Petunjuk Pelaksanaan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor : Kep-20/Men/III/2004 Tentang Tatacara Memperoleh Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Tanggal 01 Maret 2004 mengatur bahwa warga negara asing yang akan bekerja di Indonesia harus

menggunakan visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia dan untuk keperluan yang mendesak dapat menggunakan visa kunjungan usaha.

Dengan demikian Undang-Undang Keimigrasian mengatur mengenai izin tinggal dari orang asing, sedangkan Undang-Undang Ketenagakerjaan mengatur mengenai izin pemberi kerja (pengusaha) yang mempekerjakan tenaga kerja asing.

Dalam pelaksanaannya terdapat penggunaan visa yang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud kedatangan orang asing setelah masuk ke Indonesia, dalam arti setelah orang asing tersebut masuk ke Indonesia, izin visa disalahgunakan, hal tersebut merupakan termasuk dalam katagori perbuatan melanggar hukum keimigrasian.

Aparat Imigrasi dengan segala keterbatasan baik organisasi, anggaran, sumber daya manusia, maupun sistem pengawasan, mengalami kesulitan untuk mendeteksi dan menemukan orang asing yang menyalahgunakan izin keimigrasian. Tidak sedikit terbongkar pelanggaran keimigrasian dilakukan orang asing yang disebabkan dari laporan masyarakat.

Konsepsi ideal, terdeteksi dan terungkapnya segala pelanggaran keimigrasian termasuk menyalahgunakan izin keimigrasian adalah karena faktor sistem pengawasan yang efektif dan bukan karena faktor kebetulan. Sistem pengawasan orang asing yang efektif ditandai dengan berfungsinya segala instrumen pengawasan berupa : administrasi, sarana, dana, koordinasi, kegiatan dan operasi, integritas dan profesionalitas aparat pengawasan

termasuk kesadaran hukum dan partisipasi aktif masyarakat untuk memberitahukan adanya orang asing yang bekerja kepada petugas imigrasi.

Penyalahgunaan izin keimigrasian yang tidak terdeteksi dan tidak dibongkar, dapat merugikan negara di berbagai sektor baik kerugian pajak, penerimaan negara bukan pajak dan sebagainya.

Berdasarkan uraian tersebut yang menggambarkan tentang permasalahan-permasalahan yang terjadi maka dilakukan pengkajian lebih lanjut tentang upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing .

B. Permasalahan.

Dengan demikian rumusan masalah yang dikemukakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing.
2. Bagaimana bentuk kerugian negara terhadap pelanggaran keimigrasian dan ketenagakerjaan.

C. Batasan Masalah

Dalam penulisan ini yang dibahas hanya penyelesaian terhadap pelanggaran izin keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing dalam hal pelanggaran izin keimigrasian dengan bentuk izin tinggal kunjungan.

Upaya berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia adalah usaha, ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud memecahkan persoalan, mencari jalan keluar dan sebagainya).

Penyelesaian berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan, menyelesaikan (dalam berbagai-bagai arti seperti pemberesan, pemecahan).

Bambang Poernomo (1992:96) memberikan definisi pelanggaran adalah "*politie-onrecht*" itu merupakan perbuatan yang tidak mentaati larangan atau keharusan yang ditentukan oleh penguasa negara.

Spelt dan ten Berge dalam Hadjon (1992: 2), memberikan definisi izin sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan. Jadi menurut Spelt dan ten Berge dalam Hadjon (1992: 5), digunakan sebagai instrumen untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit.

Keimigrasian berdasarkan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1992 pada Pasal 1 butir 1 adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia..

Tenaga kerja asing berdasarkan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.

Dengan demikian upaya penyelesaian terhadap pelanggaran izin keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing adalah proses atau cara untuk mencapai suatu maksud memecahkan persoalan atau mencari jalan

keluar/penyelesaian terhadap tenaga kerja asing pemegang izin keimigrasian yang melakukan perbuatan/kegiatan melanggar izin keimigrasian.

D. Keaslian Penelitian.

Penulis mengetahui bahwa banyak tulisan maupun artikel, karya ilmiah dengan bentuk lain yang membahas tentang upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian, akan tetapi sepanjang pengetahuan penulis, penelitian tentang upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian khususnya untuk penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing belum ada yang meneliti.

E. Manfaat Penelitian.

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak yang terkait untuk dapat membuat suatu aturan hukum yang diinginkan (*ius constituendum*) sesuai dengan perkembangan masyarakat saat ini.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Imigrasi dalam upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing.

F. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi upaya penyelesaian terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh tenaga kerja asing.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi bentuk kerugian negara terhadap pelanggaran keimigrasian dan ketenagakerjaan.