

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebagai negara berkembang Indonesia memerlukan teknologi negara lebih maju untuk menggali potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia, bagi kepentingan pembangunan. Berkaitan dengan teknologi negara maju, kita tidak bisa menghindari faktor manusianya. Mereka inilah yang kita harapkan dapat menularkan pengetahuannya kepada putra-putri Indonesia. Untuk itulah keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia.

Penggunaan TKA di Indonesia terutama dimaksudkan untuk alih teknologi. Suatu jenjang pekerjaan pada suatu sektor tertentu yang sudah dapat dialihkan, harus diberikan dan dikerjakan Tenaga Kerja Indonesia sendiri. Sektor apa saja yang sudah bisa dikerjakan Tenaga Kerja Indonesia dan sejauh mana pengalihan teknologi-teknologi tersebut haruslah dicermati pula oleh lembaga-lembaga yang berwenang atau dengan perkataan lain bahwa peran Pemerintah haruslah lebih difungsikan lagi.

Tenaga kerja asing di Indonesia telah memberikan kontribusi terhadap perekonomian nasional. Pada tahun 2011, jumlah TKA mencapai 77,300 dengan jumlah terbesar dari China, diikuti oleh Jepang, dan Korsel, dengan mayoritas bekerja di sektor industri dan perdagangan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diaz Hendropriyono, " Pengawasan Tenaga Kerja Asing", Diakses Melalui <http://birokrasi.kompasiana.com/2014/01/21/pengawasan-tenaga-kerja-asing-627889.html>, Tanggal 20 Pebruari 2015.

Keberadaan tenaga asing diatur dalam Pasal 42-49 Undang-Undang No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Peraturan Presiden No.72 Tahun 2014 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Serta Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping, Peraturan Menakertrans No.02/Men/2008 tentang Tata Cara Pengaturan Tenaga Kerja Asing, PP No 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan, PP No 31/1994 tentang Pengawasan Warga Negara Asing, dan Undang-Undang No.6 Tahun 2011 Pasal 66-73 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menganut kebijakan selektif (*selective policy*). Berdasarkan prinsip ini, hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban juga tidak bermusuhan terhadap rakyat maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang diizinkan masuk wilayah Indonesia.

Dengan demikian, orang asing yang ingin masuk atau menetap di wilayah Negara Republik Indonesia harus dipertimbangkan dari berbagai segi, baik dari segi politik, ekonomi maupun sosial budaya bagi bangsa dan negara Indonesia. Sikap dan cara pandang seperti itu merupakan hal yang wajar, terutama apabila dikaitkan dengan pembangunan nasional, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta berkembangnya kerjasama regional maupun internasional yang mendorong meningkatnya arus orang asing yang masuk dan keluar wilayah Negara Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan prinsip *selective policy* ini dan untuk menjamin kemanfaatan orang asing tersebut dan dalam rangka menunjang tetap terpeliharanya

stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum serta kewaspadaan terhadap dampak negatif yang timbul akibat perlintasan orang antar negara, keberadaan, dan kegiatan orang asing di Wilayah Negara Republik Indonesia, dipandang perlu melakukan Pengawasan bagi orang asing dan tindakan keimigrasian secara tepat, cepat, teliti dan terkoordinasi, tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan bagi orang asing.<sup>2</sup>

Sebagai objek penelitian dalam tesis ini maka penelitian akan dilakukan di Kantor Imigrasi Kelas II Belawan. Keberadaan Imigrasi sangat potensial dalam menerapkan kewenangannya mengawasi tenaga kerja asing di Indonesia. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, Keimigrasian terhadap orang asing yang datang ke Indonesia berwenang memberikan izin tinggal, maupun sampai penolakan bagi orang asing yang akan melakukan kunjungan ke Indonesia karena suatu sebab.

Orang asing yang datang ke Indonesia dan memiliki izin keimigrasian, dapat tinggal di Indonesia selama waktu yang ditentukan dalam izin keimigrasiannya tersebut. Keberadaan orang asing di wilayah Indonesia yang melebihi batas waktu izin tinggal, yang dikenal juga dalam bidang keimigrasian dengan istilah *overstay*. Di dalam praktek keimigrasian, banyak terjadi kasus pelanggaran terhadap batas waktu izin tinggal yang dilakukan oleh orang asing tersebut, meskipun Undang-undang Keimigrasian telah memberikan sanksi pidana yang tegas. Batas waktu keberadaan orang asing diperlukan agar esensi kedaulatan negara dapat ditegakkan dan tujuan kedatangan serta keberadaan orang asing tersebut harus jelas agar tidak merugikan

---

<sup>2</sup> M. Imam Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Jakarta: UI Press, 2004, hal. 23.

kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia baik dari segi ekonomi, sosial budaya, keamanan, maupun politik.

Salah satu fungsi yang diberikan kepada keimigrasian khususnya Kantor Imigrasi Kelas II Belawan adalah fungsi penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja oleh tenaga kerja asing. Fungsi penegakan hukum ini menjadi sangat penting dalam kerangka tugas Kantor Imigrasi Kelas II Belawan yang mempunyai Wilayah Kerja di Kota Medan yang meliputi Kecamatan Medan Deli, Medan Belawan dan Medan Labuhan serta di Kabupaten Deli Serdang yang meliputi Kecamatan Hampran Perak, Percut Sei Tuan dan Batang Kuis dimana dengan penegakan hukum tersebut akan didapat manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia.

Pola dan bentuk terjadinya penyalahgunaan izin kerja oleh warga negara asing pada dasarnya bersifat administrasi. Dimisalkan suatu perusahaan yang beroperasi di Indonesia membutuhkan 30 (tiga puluh) orang tenaga kerja asing untuk ditempatkan di Bagian *Quality Control*. Kenyataan yang ditemukan peraturan pemakaian tenaga kerja asing di Indonesia hanya membatasi bahwa tenaga kerja asing yang ditempatkan di bagian *Quality Control* hanya 20 orang saja. Melihat keadaan tersebut maka 10 orang yang seharusnya ditempatkan di *Quality Control* oleh perusahaan ditempatkan di bagian *Manager Advisor* dengan fungsi *Quality Control*. Dengan demikian maka pada kapasitas ini telah terjadi penyeludupan administrasi sehingga oleh hukum Keimigrasian perlu dilakukan penindakan dengan penegakan hukum.

Penegakan Hukum terhadap tindak pidana penyalahgunaan izin kerja di lingkungan keimigrasian dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Keimigrasian

selanjutnya disebut sebagai PPNS Keimigrasian. PPNS Keimigrasian ini menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian adalah “Pejabat Imigrasi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana Keimigrasian”. Pejabat Imigrasi yang dimaksud menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-undang No.6 Tahun 2011 adalah “Pegawai yang telah melalui pendidikan khusus Keimigrasian dan memiliki keahlian teknis Keimigrasian serta memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab berdasarkan Undang-Undang ini”. Penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja, maka Keimigrasian dapat berkoordinasi dengan lembaga penegak hukum dalam negeri yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, Badan Koordinasi Intelejen Negara, Departemen Pertahanan Keamanan. Pada tingkat penyidikan koordinasi dilakukan dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Koordinasi ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam melakukan penyidikan.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka tesis ini mengambil judul "Peranan Penyidik Keimigrasian Terhadap Penyalahgunaan Izin Kerja Oleh Tenaga Kerja Asing (Studi di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas II Belawan)".

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran penyidik keimigrasian terhadap penyalahgunaan izin kerja oleh tenaga kerja asing di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Belawan?
2. Bagaimana kewenangan Kantor Imigrasi dalam pengawasan izin kerja terhadap

tenaga kerja asing?

3. Bagaimanakah hambatan-hambatan dalam penegakan hukum terhadap tenaga kerja asing yang melanggar izin kerja di Kantor Imigrasi Kelas II Belawan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui peran penyidik keimigrasian terhadap penyalahgunaan izin kerja oleh tenaga kerja asing di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Belawan.
2. Untuk mengetahui kewenangan Kantor Imigrasi dalam pengawasan izin kerja terhadap tenaga kerja asing.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam penegakan hukum terhadap tenaga kerja asing yang melanggar izin kerja di Kantor Imigrasi Kelas II Belawan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian yang dilakukan ini dibedakan dalam manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis sebagai berikut:

- a. Memberikan manfaat dalam bentuk sumbang saran untuk perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan untuk bidang keimigrasian pada khususnya yang berhubungan dengan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja tenaga kerja asing.

- b. Memberikan informasi dan menambah wawasan pemikiran bagi masyarakat tentang penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja tenaga kerja asing.
- c. Menambah khasanah perpustakaan.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis sebagai berikut:

- a. Sebagai masukan bagi pemerintah dan penegak hukum dalam menangani masalah pemakaian tenaga kerja asing.
- b. Sebagai masukan bagi penegak hukum yang ingin memperdalam, mengembangkan dan menambah pengetahuan tentang penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja tenaga kerja asing.
- c. Sebagai bahan masukan bagi penyempurnaan perundang-undangan nasional khususnya yang berhubungan dengan masalah penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja tenaga kerja asing.

## E. Kerangka Teori

### 1. Kerangka Teori

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,<sup>3</sup> dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidak benarannya.<sup>4</sup> Kerangka teori adalah

---

<sup>3</sup>J.J.J. M. Wuisman, dalam M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-Asas*, (Jakarta: FE UI, 1996), hal. 203.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 16.

kerangka pemikiran atas butir-butir pendapat teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi dasar perbandingan, pegangan teoritis.<sup>5</sup> Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan pedoman/ petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati. Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>6</sup>

Menurut W. Friedman, suatu undang-undang harus memberikan keadaan yang sama kepada semua pihak, walaupun terdapat perbedaan-perbedaan diantara pribadi-pribadi tersebut.<sup>7</sup> Pembahasan tentang penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin kerja oleh tenaga kerja asing khususnya di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas II Belawan adalah pembahasan tentang ditegakkannya perundang-undangan tentang kemigrasian dalam kaitannya dengan keberadaan tenaga kerja asing di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas maka sebagai wacana dalam penelitian ini diangkat teori penegakan hukum. Dalam konstelasi negara modern khususnya dalam membahas penegakan hukum penyalahgunaan izin kerja, hukum dapat difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).<sup>8</sup> Roscoe Pound menekankan arti pentingnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup>M. Soly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal. 80

<sup>6</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofi dan sosiologi)*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hal. 85

<sup>7</sup>W. Friedman, *Teori Dan Filsafat Hukum Dalam Buku Telaah Kasus Atas Teori-Teori Hukum, Diterjemahkan Dari Buku Aslinya Legal Theory, Terjemahan Muhammad*. (Bandung: Mandar Maju, 1997), hal. 21.

<sup>8</sup>Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, (Alumni, Bandung, 1992), hal. 43.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hal. 44.

Pada tataran konteks ke Indonesiaan, fungsi hukum demikian itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat.<sup>10</sup> Sebagai sarana untuk mendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundangundangan itu.

Penegakan hukum, sebagaimana dirumuskan secara sederhana oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.<sup>11</sup> Keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan di sini yaitu yang merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum, turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.

Dengan demikian pada gilirannya, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.<sup>12</sup>

Proses penegakan hukum, dalam pandangan Soerjono Soekanto,<sup>13</sup> dipengaruhi oleh lima faktor. Pertama, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Kedua,

---

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Binacipta, Jakarta: 1978, hal. 11.

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, (Sinar Baru, Bandung, 1983), hal. 24.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 25.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Binacipta, Jakarta, 1983), hal. 15.

faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. Kelima, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sementara itu Satjipto Rahardjo,<sup>14</sup> membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. Pertama, unsur pembuatan undang-undang cq. lembaga legislatif. Kedua, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan ketiga, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial. Pada sisi lain, Jerome Frank,<sup>15</sup> juga berbicara tentang berbagai faktor yang turut terlibat dalam proses penegakan hukum. Beberapa faktor ini selain faktor kaidah-kaidah hukumnya, juga meliputi prasangka politik, ekonomi, moral serta simpati dan antipati pribadi.

Sementara itu, Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan

---

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hal. 23.

<sup>15</sup> Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu*, (Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991), hal. 51.

komponen budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum (*legal structure*) merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum (*legal substance*) aturan-aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamati di dalam sistem. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.<sup>16</sup>

Dalam perkembangannya, Friedman menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*). Dengan komponen dampak hukum ini yang dimaksudkan adalah dampak dari suatu keputusan hukum yang menjadi objek kajian peneliti. Berkaitan dengan budaya hukum (*legal culture*) ini, menurut Roger Cotterrell, konsep budaya hukum itu menjelaskan keanekaragaman ide tentang hukum yang ada dalam berbagai masyarakat dan posisinya dalam tatanan sosial. Ide-ide ini menjelaskan tentang praktik-praktik hukum, sikap warga Negara terhadap hukum dan kemauan dan ketidakmauannya untuk mengajukan perkara, dan signifikansi hukum yang relatif, dalam menjelaskan pemikiran dan perilaku yang lebih luas di luar praktik dan bentuk diskursus khusus yang terkait dengan lembaga hukum. Dengan demikian, variasi budaya hukum mungkin mampu menjelaskan banyak tentang perbedaan-perbedaan cara di mana lembaga hukum yang nampak sama dapat berfungsi pada masyarakat yang berbeda.<sup>17</sup>

Substansi hukum dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memperoleh aspirasi untuk

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 8.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 9.

dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer. Hukum dengan karakter yang demikian itu lebih dikenal dengan konsep hukum *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound, atau yang di dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.<sup>18</sup>

Karakter keberpihakan hukum yang responsif ini, sering disebutkan sebagai hukum yang emansipatif. Hukum yang emansipatif mengindikasikan sifat demokratis dan egaliter, yakni hukum yang memberikan perhatian pada upaya memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dan peluang yang lebih besar kepada warga masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi dan politis untuk dapat mengambil peran partisipatif dalam semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dikatakan bahwa hukum yang responsif terdapat di dalam masyarakat yang menjunjung tinggi semangat demokrasi. Hukum responsif menampakkan ciri bahwa hukum ada bukan demi hukum itu sendiri, bukan demi kepentingan praktisi hukum, juga bukan untuk membuat pemerintah senang, melainkan hukum ada demi kepentingan rakyat di dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Berkaitan dengan karakter dasar hukum positif ini, Sunaryati Hartono melihat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 disusun dengan lebih berpegang pada konsep hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Binacipta, Bandung, 1986), hal. 11.

<sup>19</sup> A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, (Sinar Harapan, Jakarta, 1988), hal. 483.

<sup>20</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Alumni, Bandung, 1991), hal. 53.

Karakter hukum positif dalam wujudnya sebagai peraturan peraturan perundang-undangan, di samping ditentukan oleh suasana atau konfigurasi politik momentum pembuatannya, juga berkaitan erat dengan komitmen moral serta profesional dari para anggota legislatif itu sendiri. Oleh karena semangat hukum (*spirit of law*) yang dibangun berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang, maka dalam konteks membangun hukum yang demokratis, tinjauan tentang peran pembentuk undang-undang penting dilakukan.

Dikemukakan oleh Gardiner bahwa pembentuk undang-undang tidak semata-mata berkekwajiban *to adapt the law to this changed society*, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Pembentuk undang-undang, dengan demikian, tidak lagi semata-mata mengikuti perubahan masyarakat, akan tetapi justru mendahului perubahan masyarakat itu. Dalam kaitan ini Roeslan Saleh menegaskan bahwa masyarakat yang adil dan makmur serta modern yang merupakan tujuan pembangunan bangsa, justru sesungguhnya merupakan kreasi tidak langsung dari pembentuk undang-undang.<sup>21</sup>

Selain teori penegakan hukum maka teori lainnya yang diterapkan dalam penelitian ini adalah teori *legal system*. Beragamnya norma yang ada di tengah-tengah masyarakat, di mana masing-masing menghendaki eksistensinya, merupakan fenomena yang tidak mungkin dipisah-pisahkan begitu saja untuk dipilih sebagai acuan menetapkan dan membangun sebuah keteraturan dan ketertiban. Secara

---

<sup>21</sup> Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, (Bina Aksara, Jakarta, 1979), hal. 12.

alamiah hidup bermasyarakat telah diwarnai dan diatur oleh berbagai norma yang berlaku di dalamnya. Norma-norma tersebut secara otomatis dan sistemik menyatu dan selanjutnya bergerak mengarahkan perilaku manusia membentuk keteraturan dan ketertiban. Usaha memisahkan norma-norma tersebut dari arena kehidupan masyarakat pada hakekatnya merupakan usaha yang sia-sia, bahkan dapat dikatakan menciptakan porak-porandanya sebuah keteraturan yang telah mapan. Akan tetapi membiarkan begitu saja norma-norma tersebut berjalan secara alamiah, berarti tidak mendukung upaya mewujudkan kemajuan dan perkembangan. Hukum sebagai salah satu instrument pembangunan masyarakat senantiasa menghendaki atau menuntut adanya perkembangan, seiring dengan perkembangan yang terjadi pada masyarakat itu sendiri. Salah satu cara dari sekian banyak cara pengembangan yang dimaksudkan adalah menganggap bahwa hukum merupakan sebuah sistem, di mana komponen yang satu tidak dapat dipisahkan dengan komponen lainnya.

Secara filosofis, teori sistem hukum mendapatkan akarnya pada teori organis yang mendapat pematangan melalui proses perkembangannya menjelang pertengahan abad 20 yang pada hakikatnya merupakan reaksi terhadap berbagai kekurangan teori analitis mekanis, terutama dalam perspektif "*human sciences*".<sup>22</sup> Pendekatan sistem kemudian dianggap sebagai teori yang dapat mencukupi kebutuhan-kebutuhan pemecahan masalah hukum, ketika teori-teori tradisional tidak lagi mumpuni. Teori sistem hukum ini dicirikan sebagai berikut:

---

<sup>22</sup> Lili Rosjidi, I.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 1

Pertama, mampu memenuhi kritiknya terhadap metodologi analitis.<sup>23</sup> Ciri ini berhubungan dengan pusat perhatian teori sistem, yaitu apa yang disebut sistem atau keseluruhan (*wholes*). Suatu teori yang fungsinya tidak dapat dipenuhi oleh metode analitis, terutama dalam hal mempelajari sesuatu yang bagian-bagian tidak dapat dipisahkan, dan jika dipaksakan pemisahannya akan mengakibatkan lenyapnya makna masing-masing bagian yang dipisahkan.

Kedua, mampu melukiskan kekhususan hal yang disebut sistem itu. Ciri ini berhubungan dengan tujuan aplikasi teori sistem yang diarahkan untuk dapat diterapkan terhadap keseluruhan bentuk sistem tanpa memperhatikan ciri khusus dari elemen apapun sistem itu dibentuk. Inti sistem, dengan demikian adalah hubungan ketergantungan antarsetiap bagian yang membentuk sistem (*interrelationship between parts*).

Ketiga, mampu menjelaskan kekaburan hal-hal yang termasuk dalam suatu sistem. Ciri ini berhubungan dengan klasifikasi dalam sistem untuk menjelaskan setiap bagian dari sistem tersebut. Ciri ini juga berfungsi memberikan penegasan terhadap sifat umum sistem yang mungkin diterapkan terhadap berbagai kesatuan.

Keempat, merupakan teori saintifik. Ciri ini menegaskan sifat saintifik dari teori sistem, di mana ciri penting dari suatu teori sains adalah kemampuannya untuk memprediksi kejadian-kejadian yang akan terjadi di masa mendatang. Oleh karena itu suatu teori dianggap bukan saintifik apabila ia tidak memiliki predictive value. Dalam perspektif ini teori sistem sering dinilai sebagai teori yang tidak sepenuhnya

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 60.

memenuhi syarat ini, karena teori sistem senantiasa menggambarkan kejadian-kejadian yang telah mendahuluinya.<sup>24</sup>

Setiap Negara di dunia ini memiliki tata hukum atau hukum positif untuk memelihara dan mempertahankan keamanan, ketertiban dan ketentraman bagi setiap warga negaranya atau orang yang berada dalam wilayahnya. Hal inilah yang mendasari perlunya Negara mengatur masalah keimigrasian sebagai bagian dari pengimplementasian tujuan nasional untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia, adanya perlindungan segenap kepentingan bangsa Indonesia, keikutsertaan dalam melaksanakan ketertiban dunia dalam hubungan dengan dunia internasional sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Semua aspek keimigrasian harus didasarkan pada apa yang telah digariskan dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar untuk operasionalisasi dan pengaturan tugas-tugas pemerintahan di bidang keimigrasian. Di dalam dasar-dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan antara lain, bahwa pengaturan dan pelayanan di bidang keimigrasian merupakan hak dan kedaulatan Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum berdasarkan UUD 1945.

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang meliputi lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah merupakan hak dan wewenang negara Republik Indonesia serta merupakan salah satu perwujudan dan kedaulatannya sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD tahun

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 61.

1945. Pengaturan lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah Indonesia tersebut merupakan fungsi pemerintahan yang strategis dalam pergaulan internasional dan sekaligus menempatkan kedaulatan Negara secara berimbang. Berdasarkan ketentuan tersebut maka fungsi dan peran hukum keimigrasian Indonesia meliputi aspek nasional dan internasional sebagai implikasi dari eksistensi kedaulatan Negara Republik Indonesia dan Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pelaksanaan pengaturan lalu lintas orang tersebut merupakan derivasi dari Negara untuk memberi izin atau melarang orang asing masuk ke dalam wilayahnya dan merupakan atribut esensial dari pemerintahan Negara yang berdaulat. Oleh karena itu seorang asing yang memasuki wilayah Indonesia harus tunduk pada keimigrasian Indonesia.<sup>25</sup>

Berdasarkan konsep hukum modern, tanggung jawab dan peran Negara dalam hampir setiap aspek kehidupan menjadi suatu tuntutan sekaligus kebutuhan. Dengan demikian dapat ditelusuri landasan pemikiran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di bidang keimigrasian sebagai konsekuensi dari lahirnya kedaulatan bangsa Indonesia atas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik dalam menjalankan fungsi pelayanan publik maupun dalam penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan karakteristik dari penerapan konsep Negara hukum dengan berbagai instrumen yang saling terkait akan memberikan keteraturan, kenyamanan, keadilan dan kepastian hukum bagi semua lapisan masyarakat termasuk di bidang keimigrasian. Pentingnya konsep penegakan hukum ini diterapkan paling

---

<sup>25</sup> JG Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal. 467.

tidak untuk membuat segenap proses, prosedur dan efektifitas dari undang-undang yang berkaitan dengan keimigrasian dapat mencegah hal-hal yang menimbulkan kerugian terhadap bangsa dan Negara Indonesia.<sup>26</sup>

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan dengan semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antara bangsa dan negara, diperlukan penyempurnaan peraturan-peraturan keimigrasian yang sesuai dengan perkembangan zaman. Keimigrasian yang merupakan lalu lintas orang untuk masuk atau keluar di wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan terhadap orang asing di wilayah negara Republik Indonesia.

Penduduk Indonesia pada hakikatnya terdiri atas dua golongan, yaitu warga negara Indonesia dan orang asing atau warga asing. Oleh karena itu Indonesia merasa perlu untuk mengatur permasalahan orang asing yang ada di Indonesia, prinsip, tata pengawasan, tata pelayanan atas masuk dan keluarnya orang ke dan dari wilayah Indonesia perlu diatur guna menjamin kemanfaatan dan melindungi berbagai kepentingan nasional Indonesia.

Persoalan pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap tenaga kerja asing di Indonesia dapat dianalisis secara holistik dengan pendekatan sistem hukum pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap tenaga kerja asing. Untuk menguraikan sistem hukum pengawasan keimigrasian terhadap tenaga kerja asing di Indonesia dipergunakan teori Lawrence M. Friedman, yang mengatakan

---

<sup>26</sup> Muhammad Indra, *Perspektif Penegakan Hukum dalam Sistem Keimigrasian Indonesia*, Disertasi, Progam Doktor Program Pascasarjana, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008. hal. 37-38.

bahwa sistem hukum terdiri dari materi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.<sup>27</sup>

Pengertian materi hukum adalah aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Struktur hukum meliputi jumlah dan ukuran pengadilan, yuridiksinya dan cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif didata, berapa banyak anggota yang duduk di suatu komisi, apa yang boleh dilakukan oleh seorang Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh Departemen, Kepolisian, dan sebagainya. Persoalan legislatif adalah merupakan suatu lembaga yang dipercaya oleh masyarakat untuk menuangkan aspirasinya dan sekaligus mencari keadilan bagi kepentingannya. Secara sosiologis, lembaga politik tersebut adalah bagian dari hukum, artinya hukum merupakan suatu kaidah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia pada segala tingkatan yang bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat.<sup>28</sup> Budaya hukum diartikan sebagai suatu suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.

Lebih lanjut menurut Hart pengikut positivisme diajukan sebagai arti dari positivisme sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Hukum adalah perintah.
2. Analisa terhadap hukum adalah usaha-usaha yang berharga untuk dilakukan.
3. Keputusan-keputusan dapat dideduksikan secara logis dari peraturan-peraturan yang sudah ada lebih dulu, tanpa perlu menunjuk pada tujuan-tujuan sosial, kebijakan moral.
4. Penghukuman (*judgement*) secara moral tidak dapat ditegakkan dan dipertahankan oleh penalaran rasional, pembuktian, pengujian.
5. Hukum sebagaimana diundangkan, ditetapkan harus senantiasa dipisahkan dari hukum yang seharusnya diinginkan.

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), hal. 6-9.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 77.

<sup>29</sup> Satjito Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1982), hal. 267.

Pokok pikiran fungsi hukum dalam pembangunan dijelaskan lebih lanjut oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam teorinya, hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.<sup>30</sup> Asumsi hukum dari teori Mochtar ini didasarkan kepada dua hal. *Pertama*, bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu. *Kedua*, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.<sup>31</sup>

Apabila pandangan Mochtar tersebut di atas dikaitkan dengan beberapa prinsip pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap izin tinggal orang asing di Indonesia yang diuraikan sebelumnya, dapat dikatakan memiliki hubungan yang signifikan. Artinya, bahwa hukum sebagai instrumen dalam rangka pembangunan atau pembaruan harus didasarkan kepada asas-asas yang secara normatif dapat diimplementasikan dalam kehidupan pembangunan terhadap pengawasan tenaga kerja asing di Indonesia khusus lagi untuk mencapai sasaran dan tujuan dari pelaksanaan pengawasan tenaga kerja asing di Indonesia untuk menjalankan kedaulatan sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat.

Hakikat arah kebijakan nasional terhadap keimigrasian yang meletakkan sebagai keseimbangan antara pendekatan kesejahteraan dan pendekatan keamanan.

---

<sup>30</sup> Sunarjati Hartono, memberikan komentar bahwa fungsi hukum itu mempunyai empat fungsi: hukum sebagai pemeliharaan ketertiban keamanan; hukum sebagai sarana pembangunan; hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat. Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia.*, (Jakarta: Bina Cipta, 1986), hal. 12.

<sup>31</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Krimonologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hal. 13.

Kedua hal tersebut dapat sejalan dengan pokok pemikiran yang menyatakan negara harus memajukan kesejahteraan umum dan disisi lain melakukan perlindungan terhadap Bangsa dan Negara.

Selanjutnya hukum akan menjadi berarti apabila perilaku dari manusianya dipengaruhi oleh hukum dan juga apabila masyarakatnya menggunakan hukum menurut perilakunya, sedangkan di lain pihak efektivitas dari hukum itu sendiri terkait erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai norma. Hal ini sangat berbeda dengan kebijakan dasar nilai yang bersifat universal dari tujuan dan alasan pembentukan undang-undang.<sup>32</sup>

Selanjutnya juga dapat dilihat untuk memprediksi dari efektivitas suatu kaidah hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang tidak akan terlepas dari sistem hukum yang rasional, yang dapat memberikan panduan adalah hukum itu sendiri bukan karena hukum yang kharismatik yang populer di sebut sebagai *law prophet*. Sistem hukum rasional dapat dielaborasi melalui sistem keadilan yang secara profesional dapat disusun oleh individu-individu yang mendapatkan pendidikan hukum, dengan cara seperti ini dapat membuat orang terhindar dari penafsiran hukum

---

<sup>32</sup> Hikmahanto Juwana, *Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia*, Disampaikan pada Seminar Nasional Reformasi Hukum dan Ekonomi, Sub Tema: Reformasi Agraria Mendukung Ekonomi Indonesia diselenggarakan dalam rangka Dies Natalis USU ke-52, Medan, tanggal 14 Agustus 2004, bahwa tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan politik hukum sangat penting, paling tidak, untuk dua hal. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum. Pelaksanaan UU tidak lain adalah pencapaian apa yang diikhtiarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*).

secara *black letter rules* atau penafsiran yang legalistik.<sup>33</sup> Kaidah hukum tersebut ada yang berwujud sebagai peraturan-peraturan tertulis, keputusan-keputusan pengadilan maupun keputusan-keputusan dari lembaga-lembaga masyarakat.<sup>34</sup>

Lain lagi dengan suatu teori *sociological jurisprudence* yang menekankan bahwa hukum pada kenyatannya (realitas) dari pada kedudukan dan fungsi hukum dalam masyarakat. Prinsip dari teori ini hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Konsep ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang bersifat tertulis sebagai suatu kebutuhan masyarakat hukum demi kepastian hukum dan *living law* sebagai wujud dari pembentukan dari pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan dan orientasi hukum.<sup>35</sup> Aktualisasi dari *living law* tersebut bahwa hukum tidak dilihat dalam wujud kaidah melainkan dalam masyarakat itu sendiri.

---

<sup>33</sup> Bismar Nasution, *Hukum Rasional untuk Landasan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Disampaikan pada Seminar Nasional Reformasi Hukum dan Ekonomi, sub tema: Reformasi Agraria Mendukung Ekonomi Indonesia diselenggarakan dalam rangka Dies Natalis USU ke-52, Medan, Sabtu 14 Agustus 2004, hal. 8. Lihat juga Hans Kelsen mengatakan, bahwa hukum secara hakiki adalah identik dengan moral, artinya, segala tingkah laku yang diatur atau dilarang oleh norma-norma hukum juga diatur dan dilarang oleh norma-norma moral. Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*. London: University of California press, 1978, hal. 63. Bandingkan juga dengan, Moh. Mahfud MD, telah mengingatkan hukum responsif hanya dapat lahir di dalam konfigurasi politik yang demokratis, untuk melahirkan hukum-hukum yang responsif itu diperlihatkan demokratisasi di dalam kehidupan politik. Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia.*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 84. Bandingkan Philippe Nonet dan Philip Selznick yang mengemukakan *Pounds theory of social interests was a more explicit effort to develop a model of responsive law* (artinya: Teori Pound terhadap kepentingan sosial merupakan suatu upaya yang lebih eksplisit untuk mengembangkan sebuah model hukum yang responsif). Lihat, Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society In Transition, Toward Responsive Law*. New York: Harper Torchbooks, 1978, hal. 73. *Toeri Pound* mengemukakan tentang *Law as a social of engineering*. Di Indonesia *Toeri Pound* ini dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan menyebutkan bahwa hukum sebagai alat pembaruan dan pembangunan masyarakat.

<sup>34</sup> Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum, Edisi Baru*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 13.

<sup>35</sup> Lili Rasjidi dan Putra, I. B. Wyasa, *Hukum Sebagai Suatu System*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hal. 79.

Kemudian jika dilihat dari sejarah Kebijakan keimigrasian pada masa Hindia Belanda, berdasarkan prinsip pintu terbuka atau *opendeur policy*, artinya terbuka bagi setiap orang yang akan masuk dan berada atau bertempat tinggal di wilayah Hindia Belanda, sepanjang sesuai dengan kepentingan dan memberikan keuntungan terhadap pemerintah kolonial Belanda.

Hal ini dimulai sejak diberlakukannya *Besluit* Raja Belanda yang disebut *Toelatings Besluit* Nomor: 32, tanggal 15 Oktober 1915 dan terakhir *Staatblad* 1947 Nomor: 330 dikenal dengan Penetapan Izin Masuk (PIM). Kemudian dilengkapi dengan *Staatblad* 1949 Nomor: 331 yang dikenal dengan Ordonansi Izin Masuk (OIM). Kebijakan yang bersifat terbuka tersebut, antara lain dapat dilihat dari ketentuan sebagai berikut :

- a. Ketentuan dalam penetapan izin masuk, antara lain mengatur orang asing yang diizinkan masuk untuk menetap di wilayah Hindia Belanda dan tidak mengatur orang asing untuk berkunjung dalam waktu singkat. Dengan pengaturan tersebut menjadikan wilayah Hindia Belanda sebagai negara imigran atau *Immigrant Country*.
- b. Mendatangkan orang asing dari daratan Cina untuk menjadi penduduk.
- c. Setiap tahun menerapkan sistem kuota yaitu terhadap beberapa orang asing yang diberikan Visa untuk menetap di wilayah Hindia Belanda.
- d. Mengatur orang asing yang dibebaskan dari keharusan memiliki surat perjalanan (paspor) dan Visa untuk masuk dan menetap di Wilayah Hindia Belanda.

Setelah Indonesia merdeka, sebagai negara yang merdeka dan berdaulat berhak untuk merumuskan kebijakan politik dan administrasi yang disesuaikan dengan

amanat konstitusi negara yakni Undang-Undang Dasar 1945. Kebijakan keimigrasian terhadap orang asing dapat dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan yakni:

- a. Pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) artinya orang asing yang diizinkan masuk, berada dan melakukan kegiatan di wilayah Indonesia hanya yang benar-benar menguntungkan bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.
- b. Pendekatan sekuriti atau pendekatan keamanan (*security approach*) artinya mengizinkan atau memberikan perizinan keimigrasian hanyalah terhadap mereka yang tidak akan membahayakan keamanan negara dan ketertiban umum.<sup>36</sup>

Pada tanggal 27 September 1949, adalah saat penyerahan kedaulatan dari pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat. Penyerahan tersebut mempunyai arti penting karena merupakan titik awal dari era baru dalam politik hukum keimigrasian yang bersifat terbuka (*opendeur policy*) untuk kepentingan pemerintah kolonial, menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif yang didasarkan pada kepentingan nasional Indonesia. Implementasi kebijakan selektif ini menempatkan kebijakan keimigrasian dalam keseimbangan antara pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan pendekatan keamanan (*security approach*).

Ada perubahan paradigma menjadi imigrasi yang selektif, yaitu imigrasi yang menetapkan saringan, maka pengendalian dan pengawasan orang asing, tidak saja menimbulkan konsekuensi tuntutan peranan yang optimal dalam merumuskan

---

<sup>36</sup> Wahyudin Ukun, *Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum dan Kedaulatan Negara di Bidang Keimigrasian*, (Jakarta: PT. Adi Kencana Aji, 2004), hal. 8.

kebijakan keimigrasian menyangkut orang asing, tetapi juga dapat memberikan manfaat dan keuntungan bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Pengawasan atas keberadaan orang asing itu perlu dilakukan oleh imigrasi karena menyangkut tanggung jawab dan menjaga kepercayaan masyarakat. Pemeliharaan kepercayaan masyarakat terhadap integritas sistem pemerintahan diupayakan, oleh karena kepercayaan masyarakat merupakan faktor yang sangat krusial dalam pemerintahan.<sup>37</sup>

Jika dikaji istilah Keimigrasian berasal dari kata imigrasi yang merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *immigratie* dan bahasa Latin *immigratio*. Kata imigrasi terdiri dari 2 (dua) suku kata yaitu *in* yang artinya dalam dan *migrasi* yang artinya pindah, datang, masuk atau boyong. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa arti imigrasi adalah pemboyongan orang-orang masuk ke suatu negeri.<sup>38</sup> Dalam bahasa Inggris, pengertian imigrasi adalah: *immigration is the entrance into an alien country of persons intending to take a part in the life of that country and to make it their more or less permanent residence*,<sup>39</sup> yang artinya imigrasi adalah pemasukan ke suatu negara asing dari orang-orang yang berniat untuk menumpang hidup atau mencari nafkah dan sedikit banyak menjadikan negara itu untuk tempat mereka berdiam atau menetap. Selanjutnya istilah imigrasi kemudian berkembang menjadi istilah keimigrasian.

Pasal 1 ayat (1) UU No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyebutkan pengertian keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar

---

<sup>37</sup> Bismar Nasution, *Peranan Birokrasi dalam Mengupayakan Good Governance, Suatu Kajian dari Pandangan Hukum dan Moral*, Makalah, disampaikan pada Diseminasi Policy Paper Hukum Nasional RI, Medan, tanggal 1-2 Oktober 2003.

<sup>38</sup> T.S.G. Mulia dan K.A.H. Hidding, *Ensiklopedia Indonesia*, Jilid II, W.Van Hoeve, (Bandung: Gravenhage, 1957), hal. 649.

<sup>39</sup> Edwin, R.A. Seligman and Johnson, Alvin, *Encyclopedi of Social Science*, Volume VII, Cetakan XII, hal. 587.

Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Secara operasional keimigrasian mempunyai peran yang dapat diterjemahkan ke dalam suatu konsep trifungsi imigrasi. Konsep tersebut hendak menyatakan bahwa sistem keimigrasian, baik ditinjau dari segi budaya hukum keimigrasian, materi hukum (peraturan hukum) keimigrasian, lembaga, organisasi, aparatur, mekanisme hukum keimigrasian, sarana dan prasarana hukum keimigrasian, dalam operasionalnya harus selalu mengandung trifungsi, yaitu:

1. Fungsi pelayanan masyarakat;
2. Fungsi penegakan hukum;
3. Fungsi keamanan.<sup>40</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Dalam bagian ini, akan dijelaskan hal-hal yang berkenaan dengan konsep yang digunakan oleh peneliti dalam penulisan tesis ini. Konsep adalah suatu bagian yang terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dalam hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.<sup>41</sup> Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian antara penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain

---

<sup>40</sup> M. Imam Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, (Jakarta: UI Press, 2004), hal. 22.

<sup>41</sup> Idam, *Kajian Kritis Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah di Sumatera Utara*, Disertasi, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2002, hal. 59. Bandingkan, Misahardi Wilamarta: Dalam menjelaskan konsepsi ini dipakainya dengan istilah konseptual. Misahardi Wilamarta, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Implementasi Good Corporate Government.*, Disertasi, Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002, hal. 31.

itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini.<sup>42</sup>

Dari uraian kerangka teori di atas penulis akan menjelaskan beberapa konsep<sup>43</sup> dasar yang akan digunakan dalam tesis ini antara lain:

1. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.<sup>44</sup>
2. Penegakan hukum adalah adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>45</sup>
3. Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.<sup>46</sup>
4. Tenaga Kerja Asing menurut Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2014 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Serta Pelaksanaan Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja Pendamping pada Pasal 1 butir 1 menjelaskan tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia.

---

<sup>42</sup> Tan Kamello, *Perkembangan Lembaga Jaminan Fidusia, Suatu Kajian Terhadap Pelaksanaan Jaminan Fidusia dalam Putusan Pengadilan di Sumatera Utara*, Disertasi, Medan Program Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara, 2002, hal. 38-39.

<sup>43</sup> Syafruddin Kalo, dalam mengemukakan konsepsi ini, ditegaskannya adalah untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai istilah-istilah yang akan dipakai dalam penulisan disertasi ini, definisi operasional dari istilah-istilah tersebut dikemukakannya dalam bagian konsepsi ini. Syafruddin Kalo, *Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara.*, Disertasi, Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003, hal. 17.

<sup>44</sup> Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 201 tentang Keimigrasian.

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum", Diakses Melalui <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=>, Tanggal 20 Pebruari 2015.

<sup>46</sup> Pasal 1 Butir 9 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

5. Kantor Imigrasi adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian di daerah kabupaten, kota, atau kecamatan.<sup>47</sup>
6. PPNS Keimigrasian adalah Pejabat Imigrasi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana Keimigrasian.<sup>48</sup>
7. Pejabat Imigrasi adalah Pegawai yang telah melalui pendidikan khusus Keimigrasian dan memiliki keahlian teknis Keimigrasian serta memiliki wewenang untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab berdasarkan Undang-Undang ini.<sup>49</sup>



---

<sup>47</sup> Pasal 1 Butir 11 Undang-Undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>48</sup> Pasal 1 Butir 8 Undang-Undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>49</sup> Pasal 1 Butir 7 Undang-Undang No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian