

**PERMASALAHAN SISTEM HUKUM PENGAWASAN IZIN TINGGAL KEIMIGRASIAN
TERHADAP TENAGA KERJA ASING ILLEGAL YANG BEKERJA PADA
PERUSAHAAN PENANAMAN MODAL ASING DI INDONESIA**

*(The Problem of The Supervision of Immigration Stay Licenses on Illegal Foreign Labor
Working in Foreign Capital Investment Companies in Indonesia)*

Tony Mirwanto

Politeknik Imigrasi

Komplek BPSDM Kementerian Hukum dan HAM Jalan Raya Gandul, Cinere, Depok

E-mail: tony.mirwanto@politeknikimigrasi.ac.id

ABSTRACT

Abuse of Residence Permits by foreigners with the mode of using tourist visit visas often occurs, generally used in the context of working as a Foreign Worker in a Foreign Investment Company in Indonesia. This has led to a reduction in employment opportunities for Indonesian Migrant Workers in the country and a reduction in State income in terms of the use of Foreign Workers. Based on the facts in the field, the problem of misuse of Tourism Visit Stay Permits generally comes from the policy of Free Visa for Tourist Visits, this is a problem that over time is increasingly difficult to resolve, even more difficult to detect by law enforcement officials. The involvement of Indonesia in various international agreements that accommodate the ease of investment and the use of foreign labor, has made Indonesia increasingly fulfilled by investors and foreign workers. The problem of the use of foreign workers needs to be taken seriously by the government, especially in monitoring its activities while in Indonesia, so that the use of foreign labor can be beneficial for Indonesia. Giving ease of Visa Free in order to increase foreign exchange in tourism to foreigners who will enter Indonesia, of course, must be accompanied by supervision of their residence permit as a consequence of the ease of granting the Visa Free. In order for the practice of using foreign workers illegally by foreign investment companies, it can be minimized as early as possible

Keywords: *Visa, Abuse of Residence Permit, Foreign Workers*

ABSTRAK

Penyalahgunaan Izin Tinggal oleh orang asing dengan modus menggunakan visa kunjungan wisata kerap kali terjadi, umumnya digunakan dalam rangka bekerja sebagai Tenaga Kerja Asing pada Perusahaan Penanaman Modal Asing di Indonesia. Hal ini menyebabkan menjadi berkurangnya kesempatan kerja bagi Tenaga Kerja Indonesia di dalam negeri dan berkurangnya pendapatan Negara dari sisi penggunaan Tenaga Kerja Asing. Berdasarkan fakta di lapangan, masalah penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan Wisata umumnya berasal dari kebijakan Pemberian Bebas Visa Kunjungan Wisata hal ini merupakan permasalahan yang lama kelamaan semakin sulit diselesaikan, bahkan semakin sulit terdeteksi oleh aparat penegak hukum. Keterlibatan Indonesia dalam berbagai perjanjian internasional yang mengakomodir tentang kemudahan dibidang penanaman modal dan penggunaan tenaga kerja asing, menyebabkan Indonesia semakin dipenuhi oleh para Pemodal dan Tenaga Kerja Asing. Masalah penggunaan tenaga kerja asing perlu mendapat perhatian serius pemerintah khususnya dalam pengawasan kegiatannya selama berada di Indonesia, agar penggunaan tenaga kerja asing dapat bermanfaat bagi Indonesia. Pemberian kemudahan Bebas Visa dalam rangka meningkatkan devisa negara di bidang pariwisata terhadap orang asing yang akan memasuki Indonesia, tentunya harus dibarengi dengan pengawasan terhadap izin tinggalnya sebagai konsekuensi kemudahan pemberian Bebas Visa tersebut.

Kata kunci: *Visa, Penyalahgunaan Izin Tinggal, Tenaga Kerja Asing*

A. PENDAHULUAN

Pesatnya kemajuan teknologi informasi dan transportasi saat ini, berpengaruh terhadap semakin mudahnya mobilitas manusia dari suatu negara ke negara lain. Mobilitas manusia antar negara tentunya memiliki tujuannya masing-masing sesuai dengan keperluannya, salah satu keperluan yang umum saat ini adalah dalam rangka bekerja dan menetap di negara lain atau lebih dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Asing (TKA). Terjadinya perpindahan penduduk yang berprofesi sebagai TKA di suatu negara disebabkan kebutuhan *host country* itu sendiri karena masih terbatasnya atau belum tersedianya Tenaga Kerja yang mampu dan menguasai pekerjaan yang diduduki oleh Tenaga Kerja Asing (TKA), disamping kebutuhan pertukaran wawasan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Salah satu fenomena menarik yang terjadi hingga pertengahan tahun 2015 adalah masih maraknya orang asing yang melakukan penyalahgunaan izin tinggal wisata untuk bekerja pada Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA), tanpa diketahui pihak berwajib atau menyalahgunakan/ melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian Izin Tinggal keimigrasian yang diberikan kepadanya. Mengutip pernyataan dari Menteri Ketenagakerjaan Hanif Dhakhiri yang mengatakan bahwa hingga akhir tahun 2017 tercatat sebanyak sekitar 85.947 orang TKA bekerja di Indonesia. Sementara 21.271 diantaranya berasal dari China¹.

Dengan adanya penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia ini, diharapkan posisi jabatan yang sebelumnya sebagian besar diduduki oleh TKA tersebut dapat beralih kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Namun, hal ini justru

menjadi permasalahan dimana seringkali pihak imigrasi yang melakukan pengawasan dilapangan terhadap orang asing menemukan banyak pelanggaran izin tinggal. Sebagaimana keterangan yang diberikan oleh Mirza Iskandar (Direktur Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian) pada tahun 2015, yakni: "Setiap tahun imigrasi mendeportasi sekitar 13.000 orang asing ke negara asalnya. Dari jumlah itu, warga China selalu paling banyak. Mereka bekerja di berbagai bidang dan tempat tanpa izin kerja. Sedangkan ketentuannya, orang asing yang bekerja di Indonesia harus ada penjamin dan prosedurnya melalui ketentuan yang dikeluarkan Kementerian Tenaga Kerja"².

Pada tahun 2016 menurut keterangan dari Kementerian Ketenagakerjaan menemukan 800 TKA *illegal* yang sebagian besar berasal dari Tiongkok dan bekerja di perusahaan konstruksi³. Fenomena ini sering kali terjadi dengan modus menggunakan Bebas Visa Kunjungan Wisata (BVKW) untuk keperluan kunjungan wisata tapi kemudian malah disalahgunakan dengan bekerja secara tidak resmi (*illegal*).

Selain itu masih lemahnya pengawasan izin tinggal orang asing di Indonesia menyebabkan fenomena ini yang lama kelamaan, justru mengurangi kesempatan bekerja bagi Tenaga Kerja dalam negeri dan pemasukan negara. Mulai dari masih lemahnya koordinasi, kemampuan dan mentalitas petugas, serta belum terintegrasinya data orang asing secara *online* antar instansi. Menyebabkan terhambatnya kegiatan pengawasan terhadap orang asing yang berprofesi sebagai Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia. Dalam hal orang asing yang bermaksud bekerja sebagai tenaga ahli di Indonesia, tentunya memiliki

¹ Chs/chs, CNN Indonesia, 27 April 2018 "Menaker: Jumlah TKA di Indonesia Masih Proporsional," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180427035106-20-293984/menaker-jumlah-tka-di-indonesia-masih-proporsional> diakses 1 Oktober 2018.

² RED, "WN Tiongkok Pelanggar Imigrasi Terbanyak," [http://www.suarakarya.id/2015/06/01/wn-](http://www.suarakarya.id/2015/06/01/wn-tiongkok-pelanggar-imigrasi-terbanyak.html)

[tiongkok-pelanggar-imigrasi-terbanyak.html](http://www.suarakarya.id/2015/06/01/wn-tiongkok-pelanggar-imigrasi-terbanyak.html), diakses, 1 Oktober 2018.

³ Pramdia Arhando Julianto, "Kemenaker Temukan 800 Tenaga Kerja Asing Ilegal Selama 2016," *Kompas*, 12 Januari 2017, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2017/01/12/222253726/kemenaker.temukan.800.tenaga.kerja.asing.ilegal.selama.2016>, diakses pada 1 Oktober 2018.

persyaratan dan ketentuan yang harus dipenuhi mulai dari orang asing tersebut:

1. Bermohon RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing);
2. Permohonan IMTA (Izin Mempekerjakan Tenaga Asing);
3. Bermohon Visa (VITAS/ Visa Tinggal Terbatas) pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri;
4. Diberikan VITAS untuk masuk ke wilayah Indonesia;
5. Pemeriksaan Orang Asing tersebut di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di pelabuhan udara/laut/darat;
6. Pemberian Izin Keimigrasian (ITAS/ Izin Tinggal Terbatas);
7. Selama berkegiatan di Indonesia;
8. Meninggalkan wilayah Indonesia.

Berdasarkan kebijakan Selektif (*Selective Policy*) yang dijabarkan pada paragraf ke VIII penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, yang menyebutkan bahwa "...hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia"⁴. Dengan adanya prosedur pengawasan yang ketat dan selektif mulai dalam pemberian Visa (VITAS/ Visa Tinggal Terbatas) pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, hingga orang asing meninggalkan wilayah Indonesia maka diharapkan akan memberikan saringan dan pengawasan yang efektif terhadap orang asing, sesuai dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

Dengan membuka pintu dan memberikan fasilitas terhadap Tenaga Kerja Asing (TKA) yang akan bekerja di Indonesia, maka diharapkan penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) pada perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) dapat

tepat guna sesuai dengan kompetensi yang diperlukan. Sehingga kedatangan Tenaga Kerja Asing (TKA) dari luar Indonesia diharapkan dapat ikut berpartisipasi dalam pembangunan nasional. Hal ini sejalan dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada paragraf ke IV, yang mengatakan bahwa: "...dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa"⁵.

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan, maka kegiatan pengawasan sangat diperlukan terutama untuk mengamati, mendeteksi, mencegah, dan menindak apabila terdapat orang asing yang melakukan pelanggaran Izin Tinggal atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan pemberian Izin Tinggal yang diberikan kepadanya selama berada di wilayah Indonesia. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, dalam Bab VI pasal 66-73 yang mengatur Tentang Pengawasan Keimigrasian. Kegiatan Pengawasan merupakan inti untuk mengadakan evaluasi dan penerapan tindakan korektif dalam mencapai sasaran hasil yang telah direncanakan atau rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu⁶. Karena apabila suatu peraturan perundang-undangan yang diberlakukan, namun tidak dilakukan pengawasan yang efektif maka dikhawatirkan akan terjadi penyimpangan atau tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sehingga Pengawasan menjadi seperti pengawal dan pendeteksi apabila terjadi penyimpangan atau pelanggaran.

Dalam rangka tertib hukum administrasi dan kelancaran pelayanan kepada Tenaga Kerja Asing (TKA) di Indonesia secara cepat dan tepat, keberadaan dan kegiatan orang asing yang berada di wilayah Indonesia, haruslah sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia atau memperhatikan aspek sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

⁴ *Prosedur Tetap Imigrasi UU Keimigrasian Nomor 6 Tahun 2011 (Indonesia-Inggris)*. Cetakan ke II, Jakarta: Pustaka Yustisia, 2012, hal 71.

⁵ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara (Dilengkapi Perubahan Pertama.Kedua.Ketiga.Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

Tahun 1945, Jakarta: CV Novindo Pustaka Mandiri, 2009, hlm. 99.

⁶ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, Bandung: PT Alumni, 2011, hlm. 91.

Sebagaimana dari segi sifatnya, hukum itu sendiri memaksa (hukum imperatif, *dwingen recht*) ialah peraturan hukum yang tidak boleh dikesampingkan atau di simpangi oleh orang-orang yang berkepentingan. Peraturan hukum mana mau tidak mau harus ditaati yang berkepentingan.⁷ Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” dan pada Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Segala warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Sehingga dimaknai bahwa setiap orang yang berada dan berkegiatan di Indonesia harus melaksanakan sistem hukum yang berlaku di Indonesia, sehingga pembangunan dapat terus berjalan dengan meminimalisir dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan Tenaga Kerja Asing (TKA).

Sebagai negara berkembang yang masih terus melakukan pembangunan, penulis tidak semata-mata menyatakan bahwa Indonesia tidak memerlukan bantuan asing dalam hal pengelolaan kekayaan alamnya. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa di Indonesia sendiri masih memiliki beberapa keterbatasan seperti dalam hal teknologi, sumber daya manusia, dan modal. Dengan adanya bantuan pihak asing, seharusnya dapat mempercepat pembangunan dan mengurangi jumlah pengangguran. Bahkan ke depan diharapkan dapat menjadikan Bangsa Indonesia menjadi Bangsa yang mandiri dengan dapat mengolah kekayaan alam yang terdapat di Indonesia dengan kemampuannya sendiri.

Dengan mengetahui sistem hukum pengawasan tenaga kerja asing di Indonesia. Diharapkan para aparat penegak hukum dapat mengidentifikasi, mendeteksi, dan mengambil langkah tepat dalam rangka pengawasan yang lebih efektif dan untuk penegakan hukum itu sendiri. Baik dengan melakukan peningkatan

ataupun merubah sistem tata cara pengawasan, namun tetap berlandaskan dengan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sesuai pengertian dari negara hukum, dimana negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum⁸.

Berdasarkan latar belakang diatas, Permasalahan Sistem Hukum Pengawasan Izin Tinggal Terhadap Tenaga Kerja Asing *Illegal* yang Bekerja pada perusahaan Penanaman Modal Asing di Indonesia sangatlah penting untuk diketahui terutama untuk mencegah dampak negatif dengan adanya Tenaga Kerja Asing (TKA) yang berada pada perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA), serta menjadikan masyarakat setempat dan warga negara asing khususnya dalam Wilayah Kerja Unit Pelayanan Teknis (UPT) pada Kantor Imigrasi, tertib terhadap tata hukum yang berlaku.

Melihat betapa pentingnya upaya untuk meminimalisir dampak negatif dari keberadaan TKA di Indonesia, maka dirasakan perlu mengkaji Sistem Hukum Pengawasan Izin Tinggal Terhadap Tenaga Kerja Asing *Illegal* yang Bekerja pada perusahaan Penanaman Modal Asing di Indonesia. Untuk mengetahui bagaimana sistem Pengawasan TKA pada perusahaan PMA berdasarkan sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

B.1. Sistem Hukum Pengawasan Izin Tinggal Keimigrasian Tenaga Kerja Asing Pada Perusahaan Penanaman Modal Asing Di Indonesia

Sistem adalah seperangkat komponen yang saling berhubungan dan saling

⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Cetakan ke V. Bandung: PT CITRA ADITYA BAKTI, 2011, hlm. 77.

⁸ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Cetakan ke I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 8.

beraksi⁹. Apabila digabungkan dengan kata “Hukum” maka menjadi Sistem Hukum. Adapun, definisi Sistem Hukum yang diberikan oleh Sudikno Mertokusumo, adalah Sistem Hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut¹⁰.

Berkaitan dengan Pengaturan Ketenagakerjaan, dalam hal penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) pada Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, mengacu kepada beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing;
- b. Terkait dengan Visa dan Izin Tinggal Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- c. Terkait dengan perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) dapat menggunakan Tenaga Kerja Asing (TKA) diatur dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman modal.

Kebutuhan akan Tenaga Kerja Asing (TKA) tidak dapat dipungkiri khususnya bagi profesi-profesi tertentu yang belum banyak dikembangkan di Indonesia. Oleh karena itu, mempekerjakan tenaga kerja yang berasal dari luar negeri sebagai ahli menjadi solusi untuk menjalankan dan mengembangkan perusahaan, khususnya bagi yang berbentuk PT Penanaman Modal Asing (PMA). Oleh karenanya maka diperlukan suatu perangkat aturan hukum yang mengatur secara jelas tentang sistem pengaturan penggunaan TKA yang

bertujuan untuk memberikan dampak positif bagi Negara Indonesia, serta untuk mengantisipasi dampak negatif dari datangnya orang asing yang akan bekerja sebagai tenaga kerja asing di Indonesia.

Berdasarkan sistem hukum yang berlaku di Indonesia pengaturan penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Izin Tinggal Tenaga Kerja Asing pada Perusahaan Penanaman Modal Asing yang saling berkaitan satu dengan lainnya terdiri dari beberapa tahapan yang mengacu pada 2 (dua) Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Apabila dijelaskan berdasarkan kedua peraturan perundangan tersebut maka sistem penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Izin Tinggal Tenaga Kerja Asing pada Perusahaan Penanaman Modal Asing, terdiri dari beberapa tahap kepengurusan, diantaranya:

1. Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA);
2. Visa Tinggal Terbatas (VITAS);
3. Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA);
4. Izin Tinggal Terbatas (ITAS) Kerja.

Jika telah memenuhi segala persyaratan yang telah ditentukan dan tidak tercantum dalam daftar pencegahan dan penangkalan (cekal) maka orang asing tersebut akan diberikan Visa Tinggal Terbatas (VITAS), yang kemudian setelah orang asing masuk wilayah Indonesia akan diberikan Izin Tinggal Terbatas (ITAS) berupa Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) dan diterakan cap nomor register ITAS pada dokumen perjalanan orang asing tersebut. Beberapa tahapan diatas dilaksanakan dari Orang Asing sebelum masuk ke Indonesia, berada

⁹ G.R. Terry dan L.W. Rue, *Dasar-Dasar Manajemen*, Cetakan Kelima, Jakarta: Bumi Aksara, 1996, hlm.6

¹⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Cetakan ke V, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti:2011, hlm. 159.

dan berkegiatan di Indonesia, serta keluar dari Indonesia.

Pengawasan terhadap lalu lintas manusia merupakan salah satu fungsi keimigrasian yang diemban dan menjadi bagian yang penting serta strategis dalam rangka meminimalisasikan dampak negatif dari kedatangan orang asing sejak masuk, berada, dan melakukan kegiatan di Indonesia hingga keluar wilayah Indonesia dan sekaligus mempunyai dampak positif dalam menciptakan kesinambungan pembangunan nasional¹¹. Pengawasan kegiatan orang asing di Indonesia tidak lain merupakan pelaksanaan dari *selective policy* (Kebijakan Selektif), yakni kebijakan yang mengamankan hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di Wilayah Indonesia. Untuk dapat melaksanakan kebijakan selektif tersebut, maka perlu diadakan kegiatan pengawasan terhadap kegiatan orang-orang asing yang berada dan berkegiatan di wilayah Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan menurut sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Adapun pelaksanaan Pengawasan terhadap Orang Asing di Indonesia berdasarkan Pasal 66 ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, meliputi:

- a. Masuk dan keluarnya orang asing Wilayah Indonesia.
- b. Keberadaan dan kegiatan Orang Asing di di Wilayah Indonesia.

Berdasarkan bentuknya kegiatan Pengawasan Orang Asing yang dilaksanakan sebagaimana dijabarkan pada Pasal 180 dan 181 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2011 Tentang Kemigrasian, terdiri atas:

- a. Pengawasan Administratif.

Pengawasan Administratif adalah pengawasan yang dilakukan melalui penelitian surat-surat atau dokumen, berupa pencatatan, pengumpulan, pengolahan data, dan penyajian maupun penyebaran informasi secara manual dan elektronik, tentang lalu lintas keberadaan dan kegiatan orang asing¹². Adapun bagian/ seksi yang khusus melakukan kegiatan pengawasan di UPT dilakukan oleh seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian.

Dalam implementasinya masih terdapat kelemahan, utamanya terhadap penggunaan daripada sistem informasi keimigrasian. Dimana data yang bersifat administratif tersebut belum dapat digunakan secara maksimal, dalam pelaksanaan pengawasan. Seperti dengan adanya *profiling data* tentang orang asing yang kerap kali masuk ke wilayah Indonesia dengan menggunakan Bebas Visa Kunjungan Wisata (BVKW) dalam waktu singkat dari negara-negara tertentu, yang dicurigai menjadi tenaga kerja *illegal* di Indonesia. Hal ini terkadang menjadi dilematis dimana Fungsi Pelayanan yang lebih dikedepankan.

Selain itu berkaitan dengan pemberian Izin Tinggal di kantor imigrasi data pada *server* keimigrasian belum terintegrasi dengan semua instansi yang ada di Indonesia. Hal ini sangatlah diperlukan mengingat apabila masih menggunakan cara cetak *manual*

¹¹ Agung Sampurno, *Keimigrasian Di Wilayah Perbatasan*, Jakarta : Direktorat Jenderal Imigrasi, 2007, hlm. iii.

¹² Sihar Sihombing, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan ke I. Bandung: Nuansa Aulia , 2013, hlm. 57.

maka dengan adanya kemajuan teknologi komputer, bentuk/ *format* dalam surat-surat tertentu yang bersifat tulisan dan cap dapat dengan mudah untuk di manipulasi atau bahkan dipalsukan.

b. Pengawasan Lapangan

Pengawasan Lapangan adalah pengawasan yang dilakukan dengan mendatangi langsung tempat dimana terdapat orang asing berada dan berkegiatan. Pengawasan ini dapat dilakukan secara terbuka (menunjukkan identitas petugas) atau secara tertutup (tidak menunjukkan identitas petugas/ penyamaran). Baik Pengawasan Administratif maupun Lapangan dilaksanakan oleh bagian/ seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian.

Orang asing yang berada di Indonesia yang akan melakukan kegiatan berupa aktifitas haruslah sesuai dengan tujuan kedatangannya di Indonesia. Dalam melakukan kegiatannya, dilakukan pengawasan apakah kegiatannya di Indonesia sesuai dengan peraturan yang berlaku atau apakah orang asing tersebut melakukan kegiatan yang merugikan negara dan pemerintah, serta masyarakat dengan menyalahgunakan perizinan yang diberikan¹³. Agar tujuan kebijakan tersebut dapat terlaksana maka diperlukannya suatu sistem pengawasan terhadap Izin Tinggal yang jelas, terpadu, dan sinergis agar penyalahgunaan terhadap Izin Tinggal dapat terdeteksi dan ditangani sejak dini.

Berdasarkan Pasal 172 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2013 tentang Peraturan

Pelaksanaan Undang-Undang nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, berikut tahapan kegiatan pengawasan terhadap orang asing, yang dimulai semenjak orang asing tersebut:

1. Bermohon Visa
2. Masuk Wilayah Indonesia
3. Pemberian izin Tinggal
4. Berada dan Melakukan Kegiatan di Wilayah Indonesia
5. Keluar Wilayah Indonesia

Apabila ditinjau dari segi sifat pelaksanaannya pengawasan terhadap izin tinggal TKA pada PMA, bersifat koordinasi antar instansi. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 Undang-Undang nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian (Pendahulu Undang-Undang 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian), yakni: “Pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang dilakukan Menteri dengan berkoordinasi bersama Badan atau Instansi terkait”¹⁴. Hal ini diperlukan karena luasnya cakupan kegiatan orang asing di Indonesia dan terdapat kewenangan beberapa instansi yang berkaitan dengan keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia. Misalnya Intansi Kepolisian, Dinas Ketenagakerjaan (Disnaker), Dinas Kependudukan Catatan Sipil (Dukcapi), dan sebagainya.

Kegiatan pengawasan yang sifatnya koordinasi tersebut dalam implementasinya dilaksanakan pada tingkat kabupaten/ kota dan kecamatan dilaksanakan dengan

¹³ Moh.Arif, *Komentar Undang-Undang Keimigrasian Beserta Peraturan Pemerintah*, Jakarta: N.V. Tjengkir Mas, 1997, hlm. 69.

¹⁴ Euginia Liliwati Muljono, *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Keimigrasian*, Harvarindo, 2006, hlm. 15.

berkoordinasi dengan instansi terkait atau lebih dikenal dengan istilah Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA). Anggota TIMPORA bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi terkait berkaitan dengan pengawasan Orang Asing dan juga dapat melaksanakan operasi gabungan, dimana apabila ditemukan tindak pidana dalam operasi gabungan tersebut maka akan diserahkan kepada instansi terkait untuk dapat ditindak sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

B.2. Permasalahan Yang Terdapat Dalam Kegiatan Pengawasan Izin Tinggal Tenaga Kerja Asing Yang Bekerja Pada Perusahaan Penanaman Modal Asing di Indonesia.

Apabila ditinjau dari segi substansi hukum, bahwasanya kegiatan pengawasan orang asing sudah termasuk baik. Akan tetapi dalam implementasinya masih terdapat beberapa permasalahan diantaranya:

- a. Substansi hukum yang terkesan dipaksakan.

Indonesia pada saat ini masih sangata gencar terhadap promosi pariwisata dalam negerinya. Dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat, semakin memperbanyak orang asing yang masuk ke Wilayah Indonesia. Namun demikian tidak semua orang asing yang masuk ke Indonesia bena-benar hendak melakukan wisata, namun justru digunakan untuk melakukan kegiatan sebagaimana Visa datau Izin Tinggal yang diberikan kepadanya. Bahkan hingga saat sekarang ini

masih mencantumkan negara yang dimana warga negaranya seringkali kedapatan melakukan penyalahgunaan terhadap Izin Tinggal yang diberikan oleh Instansi Keimigrasian, dengan menjadi TKA *Illegal*. Hal ini juga dinyatakan oleh Wakil Ketua Komisi IX DPR Saleh Daulay, yang mengatakan bahwa “...tidak terdapat pendapatan (*income*) dari segi pariwisata, malah justru Indonesia kehilangan *income* dari adanya kebijakan Bebas Visa”¹⁵. Hal ini menjadi dilema tersendiri bagi petugas pengawas di lapangan, dimana jumlah orang asing yang diawasi terlalu banyak.

Belum lagi semenjak adanya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, dimana menghapuskan syarat TKA harus memiliki kemampuan berbahasa Indonesia. Hal ini memang lebih mempermudah untuk Tenaga Kerja Asing (TKA) untuk masuk ke Indonesia, namun terdapat kendala dimana TKA tersebut harus mentransfer (*transfer skill*) Tenaga Kerja Indonesia yang menjadi pendampingnya karena tidak memiliki kemampuan berbahasa Indonesia.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan Kebijakan Selektif (*Selective Policy*) yang menjadi Politik Hukum daripada amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Sehingga sudah seharusnya, dilakukan Revisi terhadap kedua peraturan tersebut karena menimbulkan potensi kerawanan yang sangat tinggi untuk disalahgunakan. Terutama kepada subjek pemberian fasilitas Bebas Bisa

¹⁵ tvOneNews, *Dialog Apa Kabar Indonesia Pagi - Serbuan TKA China Ilegal* (23/12/2016),

<https://www.youtube.com/watch?v=KRGakte7Pmw>, diakses 11 Oktober 2018.

terhadap Negara Cina dimana warga negaranya seringkali ditemukan melakukan penyalahgunaan Izin Tinggal. Juga mencabut Izin Operasional bagi Perusahaan yang dengan sengaja membiarkan atau melakukan kegiatan *illegal* tersebut. Juga mencantumkan kembali kewajiban berbahasa Indonesia dalam Peraturan Penggunaan TKA tersebut.

b. Sumber Daya Manusia.

Organisasi Direktorat Jenderal Imigrasi meliputi 1 (satu) Kantor Pusat, 33 (tiga puluh tiga) Divisi Imigrasi pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 115 (seratus lima belas) Kantor Imigrasi, 13 (tiga belas) Rumah Detensi Imigrasi¹⁶. Hal ini tidak sebanding dengan jumlah orang asing yang harus diawasi di Indonesia, dimana tidak semua petugas bertugas pada bagian pengawasan orang asing. Kurangnya jumlah dan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) dalam melakukan pengawasan terhadap orang asing juga menjadi permasalahan tersendiri. Mengutip pernyataan dari Anggota Komisi III dari Fraksi Partai Gerindra, Sufmi Dasco Ahmad mengatakan "Saat ini jumlah pegawai Ditjen Imigrasi hanya sekitar 7000 orang. Kita bisa bandingkan dengan Malaysia yang wilayahnya jauh lebih kecil dari kita pegawai imigrasinya 12.000 orang, bahkan Singapura dengan wilayah sekecil itu memiliki 6000 orang pegawai"¹⁷.

Selain itu dalam pola mutasi pegawai tidak terdapat pola karir

yang jelas. Maksudnya disini adalah seiring dengan bertambahnya masa kerja seorang pegawai tidak diarahkan kepada *spesialisasi* bidang tertentu, misalnya saja petugas pengawasan. Apabila dibandingkan dengan instansi seperti kepolisian, maka akan terdapat pegawai yang memiliki keahlian tertentu dan memang lebih berpengalaman lama di bidangnya. Seperti misalnya saja sebagai Intelijen dan Penyidik yang memang dirintis dari petugas yang memiliki latar belakang Intelijen dan Penyidik. Terdapat pola karir yang jelas dari mulai penerimaan hingga penempatan kerja yang menjadi ke khususannya.

Maka dari itu sudah seharusnya, Ditjen Imigrasi melalui kepanjangannya pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) merubah paradigma yang terkesan hanya mengurus bidang pelayanan yang sifatnya rutinitas semata di bidang pelayanan, seperti hanya berfokus di bidang penerbitan dokumen keimigrasian. Tetapi juga lebih memaksimalkan fungsi Urusan Kepegawaiannya utamanya terhadap jenjang pola karir yang jelas dan berkesinambungan. Selain itu juga perlu diadakan kegiatan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) yang berkesinambungan agar dapat meningkatkan kompetensi pegawai sesuai dengan bidangnya masing-masing.

c. Sarana dan Prasarana.

Dalam kegiatan pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing selain membutuhkan SDM juga harus didukung oleh Sarana dan Prasarana

¹⁶ Wikipedia Bahasa Indonesia, *Direktorat Jenderal Imigrasi*, https://id.wikipedia.org/wiki/Direktorat_Jenderal_Imigrasi, di akses 17 Oktober 2018.

¹⁷ Astri Novaria, *Pemerintah Harus Tambah Petugas Imigrasi*, (Jum'at, 6 May 2016 23:08 WIB), <http://mediaindonesia.com/news/read/44016/pemerintah-harus-tambah-petugas-imigrasi/2016-05-06>, diakses 12 Oktober 2018

(Sarpras) yang memadai. Pada pelaksanaan pengawasan di baik secara administratif maupun lapangan masih terdapat kendala. Seperti misalnya saja kurangnya unit komputer, *bandwith* yang rendah, tidak adanya alat beladiri bagi petugas dalam pelaksanaan tugas di lapangan, belum tersedianya alat transportasi untuk daerah yang sulit dijangkau, belum tersedianya *mobile unit* pengawasan lapangan, dan lain sebagainya. Hal ini tentu mengurangi efektivitas daripada kegiatan pengawasan dan bahkan cenderung membahayakan petugas pelaksana di lapangan. Belum lagi masih kurangnya anggaran perihal mendukung kegiatan operasional Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA).

Maka dari itu sudah seharusnya Ditjen Imigrasi sebagai pusat komando daripada Unit Pelaksana Teknis di daerah untuk dapat merumuskan standarisasi terkini Sarpras untuk mendukung tugas pengawasan baik secara administratif dan lapangan, didukung dengan anggaran yang ada.

d. Mekanisme Kerja.

Permasalahan selanjutnya adalah mengenai mekanisme kerja yang masih dirasakan kurang maksimal terutamanya dalam hal koordinasi. Meskipun sudah di bentuk Tim Pengawasan Orang Asing (Timpora), namun terkadang tidak dapat dipungkiri masih terkendala pada permasalahan ego sektoral. Selain itu, seringkali apabila terdapat permasalahan orang asing selalu terkesan dibebankan kepada intansi Keimigrasian semata. Hal ini

sebagaimana dikatakan oleh Dirjen Imigrasi “Di sini yang sering orang lupa, begitu bicara orang asing, seolah-olah semua itu tanggung jawab dan tugas imigrasi. Singkatnya, untuk mengawasi WNA di Indonesia semua pihak mesti menanggalkan ego-ego sektoral masing-masing. Mari bergotong royong, bersama-sama dengan imigrasi mengawasi WNA”¹⁸. Belum lagi adanya kesan terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam hal pengawasan orang asing di Indonesia. Dimana salah satu intansi merasa paling berkewenangan dalam mengurus masalah orang asing.

Selain itu juga masih kurangnya pemahaman baik dari intansi terkait dan masyarakat perihal Fungsi Pengawasan dan Penindakan terhadap pelanggaran Undang-Undang Keimigrasian, karena Imigrasi sendiri saat ini terkesan lebih dikenal dengan Fungsi Pelayanannya daripada Fungsi Penegakkan Hukumnya.

C. PENUTUP

Dari uraian tersebut di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Sistem Hukum Pengawasan Izin Tinggal Orang Asing di Indonesia merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Pengawasan dilaksanakan oleh Intansi Keimigrasian, sehingga kewenangan pengawasan terhadap Izin Tinggal Orang Asing terdapat pada Intansi Keimigrasian. Namun, karena luasnya cakupan pengawasan perialhal keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia, pengawasan juga dilaksanakan secara bersama dengan intansi lainnya atau

¹⁸ MT.com, *Pengawasan WNA di Indonesia Tanggung Jawab Semua*, <http://www.majalahtrias.com/pengawasan-wna-di->

indonesia-tanggung-jawab-semua.html, diakses 22 Oktober 2018.

dikenal dengan Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA).

- b. Sistem Pengawasan Izin Tinggal TKA pada perusahaan PMA di Indonesia sudah baik. Namun demikian masih memiliki beberapa permasalahan baik dari segi pemberian kebijakan yang memberi kemudahan orang asing untuk masuk dan berkegiatan di Indonesia dalam rangka wisata yang justru banyak disalahgunakan, hingga permasalahan implementasi kegiatan pengawasan terhadap kegiatan orang asing di lapangan.

Adapun beberapa saran yang dapat diberikan atas permasalahan yang ada, yakni:

- a. Berbagai permasalahan dan luasnya cakupan kegiatan Orang Asing di Indonesia memerlukan kerjasama yang baik antar instansi pemerintah dalam melakukan pengawasan orang asing, maka sudah seharusnya Ditjen Imigrasi maupun instansi terkait lainnya menanggalkan sifat ego sektoralnya, karena tanggung jawab permasalahan Orang Asing merupakan tanggung jawab bersama.
- b. Mengingat semakin banyaknya orang asing yang masuk dan berkegiatan di Indonesia. Agar segera dibentuk Badan Pengawasan Orang Asing (BPOA), sehingga kegiatan Pengawasan terhadap orang asing di Indonesia lebih terkoordinir dengan baik dan mengurangi pemasalahan/ kendala yang ada.
- c. Dalam pemberian kebijakan kemudahan bagi orang asing di Indonesia dalam rangka wisata seharusnya diiringi dengan instrument yang selektif dan ketat, mulai dari pra kedatangan sampai orang asing keluar wilayah Indonesia. Misalnya saja dengan menerapkan kebijakan dimana hanya biro perjalanan resmi tertentu yang bekerjasama dengan pemerintah Indonesia, yang mendapatkan fasilitas kebijakan kemudahan Bebas Visa untuk masuk ke Indonesia. Hal ini sudah dilakukan sebagaimana biro perjalanan Umroh/Haji jamaah Indonesia ke Arab Saudi. Sehingga orang asing yang masuk/ keluar Indonesia

lebih dapat diawasi dan apabila terjadi permasalahan terhadap orang asing yang melanggar, maka biro perjalanan ikut bertanggung jawab.

DAFTAR PUSTAKA

Buku- Buku

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Cetakan ke I. Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2011.
- Agung Sampurno, *Keimigrasian Di Wilayah Perbatasan*, Jakarta : Direktorat Jenderal Imigrasi, 2007.
- Euginia Liliwati Muljono, *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Keimigrasian*, Harvarindo, 2006.
- G.R. Terry dan L.W. Rue, *Dasar-Dasar Manajemen*, Cetakan Kelima, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.
- Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, Bandung: PT Alumni, 2011.
- Moh. Arif, *Komentar Undang-Undang Keimigrasian Beserta Peraturan Pemerintah*, Jakarta: N.V. Tjengkir Mas, 1997.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Cetakan ke V. Bandung: PT CITRA ADITYA BAKTI, 2011.
- Sihar Sihombing, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan ke I. Bandung: Nuansa Aulia , 2013.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman modal

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Kemigrasian

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing

<https://www.youtube.com/watch?v=KRGAkte7Pmw>, diakses 11 Oktober 2018.

Wikipedia Bahasa Indonesia, *Direktorat Jenderal Imigrasi*, https://id.wikipedia.org/wiki/Direktorat_Jenderal_Imigrasi, di akses 17 Oktober 2018.

Sumber Internet

Astri Novaria, *Pemerintah Harus Tambah Petugas Imigrasi*, (Jum'at, 6 May 2016 23:08 WIB), <http://mediaindonesia.com/news/read/44016/pemerintah-harus-tambah-petugas-imigrasi/2016-05-06>, diakses 12 Oktober 2018

Chs/chs, CNN Indonesia, 27 April 2018 “Menaker: Jumlah TKA di Indonesia Masih Proporsional,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180427035106-20-293984/menaker-jumlah-tka-di-indonesia-masih-proporsional> diakses 1 Oktober 2018.

MT.com, *Pengawasan WNA di Indonesia Tanggung Jawab Semua*, <http://www.majalahtrias.com/pengawasan-wna-di-indonesia-tanggung-jawab-semua.html>, diakses 22 Oktober 2018.

Pramdia Arhando Julianto, “Kemenaker Temukan 800 Tenaga Kerja Asing Ilegal Selama 2016,” *Kompas*, 12 Januari 2017, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2017/01/12/222253726/kemenaker.temukan.800.tenaga.kerja.asing.ilegal.selama.2016>, diakses pada 1 Oktober 2018.

RED, “WN Tiongkok Pelanggar Imigrasi Terbanyak,” <http://www.suarakarya.id/2015/06/01/wn-tiongkok-pelanggar-imigrasi-terbanyak.html>, diakses, 1 Oktober 2018.

tvOneNews, *Dialog Apa Kabar Indonesia Pagi - Serbuan TKA China Ilegal (23/12/2016)*,