

**PERLINDUNGAN TERHADAP ORANG ASING
DIKAITKAN DENGAN PERATURAN IZIN
TINGGAL DI INDONESIA¹**

Oleh : Richard Indra Kurnia Sianipar²

Flora Pricilla Kalalo³

Natalia L. Lengkong⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan pemberian ijin tinggal bagi orang asing di Indonesia dan bagaimana perlindungan bagi orang asing sebagai Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pemberian izin tinggal terhadap orang asing di Indonesia berdasarkan UU No. 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian, dimana dalam pemberian izin tinggal haruslah didasarkan atas kebijakan selektif (selective policy) yang berdasarkan hak asasi manusia dengan memperhatikan kepentingan nasional. Adapun kewenangan dan pengawasan orang asing ini menjadi tugas dan tanggung jawab dari Direktorat Jenderal Keimigrasian dibawah Departemen Hukum dan HAM RI yang tugasnya adalah melaksanakan pengaturan lalu lintas orang masuk atau keluar dari wilayah suatu negara sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia. Orang Asing yang dimaksudkan dalam skripsi ini selain turis/pelancong atau pelaku kunjungan wisata, termasuk juga adalah Tenaga Kerja Asing, Pengungsi dan Pencari Suaka. Kepentingan nasional yang dimaksud adalah untuk menjaga kedaulatan negara sesuai dengan tujuan negara yang tertuang dalam UUD 1945. Adapun permasalahan yang ditimbulkan akibat dari pelanggaran dari ijin tinggal ini menjadi wewenang Keimigrasian, dimana Keimigrasian bisa melakukan tindakan hukum berupa, penahanan, atau upaya deportasi bagi orang asing. 2. Pengawasan terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka yang berada di wilayah Indonesia juga menjadi tugas dari Direktorat Jenderal Keimigrasian yang bekerjasama dengan

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM: 15071101112

³ Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

organisasi Internasional seperti United Nation High Commission for Refugee (UNHCR) perwakilan di Indonesia, dan International Migration Organization (IMO) dalam hal memberikan pengawasan dan bantuan. Hal ini dikarenakan Indonesia bukanlah negara peratifikasi Statuta Pengungsi 1961 dan Protokolnya, sehingga Indonesia bukanlah negara yang mempunyai kewajiban Perlindungan bagi Pengungsi dan Pencari Suaka. Namun dalam prakteknya kehadiran Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia tidak dapat dihindari, sehingga Pemerintah Indonesia dengan kehendak baik (good will) atas dasar kemanusiaan menerima Pengungsi dan Pencari Suaka dengan melakukan pengawasan ketat dari pihak Dirjen Imigrasi sesuai dengan tauran yang berlaku di Indonesia.

Kata kunci: izin tinggal; perlindungan orang asing;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penulisan

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Orang asing yang berada di Indonesia haruslah mempunyai izin yang berupa surat perjalanan yang sah seperti paspor/visa dan izin tinggal yang sah. Menurut Sjachran Basah⁵, Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pemberian ijin tinggal bagi orang asing di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan bagi orang asing sebagai Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative.

⁵ Sjachran Basah, 1995, "Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hal.1-2.

PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum Terhadap Orang Asing Di Indonesia

Orang asing adalah subyek hukum yang harus dilindungi oleh negara. Subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban, baik itu manusia, badan hukum, maupun jabatan, dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan atau kewenangan yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum itu. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum, yakni interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar Hubungan hukum antar subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.⁶

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrument untuk mengatur hak dan kewajiban subjek hukum agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrument perlindungan bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo,⁷ hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.⁸

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum

tersebut. Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum, yaitu sebagai wakil dari badan hukum public dan sebagai pejabat dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara. Baik tindakan hukum keperdataan maupun public dari pemerintahan dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Namun, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan, yaitu perbuatan pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan ketetapan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiee daad*). Dua bidang pertama terjadi dalam bidang publik sehingga tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan hukum melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain apabila:

1. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut;
2. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum public serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

Secara garis besar, sehubungan dengan perbuatan pemerintah yang dapat terjadi baik dalam bidang public maupun perdata,

⁶ Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 265

⁷ Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 140.

⁸ Ridwan, *Op Cit*, hal. 279

perlindungan hukum akibat dari perbuatan pemerintah juga ada yang terdapat dalam bidang perdata maupun publik.⁹

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventive bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventive pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Mengapa warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintah? Ada beberapa alasan, yaitu pertama, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Oleh karena itu, warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum terutama untuk mendapatkan kepastian hukum dan jaminan keamanan yang merupakan factor penentu bagi dunia usaha. Kedua, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dengan posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. Ketiga, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrument pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun demikian bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan

perlindungan hukum, sebagaimana disebutkan Sjachtran Basah diatas, perlindungan hukum administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum.¹⁰

Di dalam Undang-Undang Keimigrasian, dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum diberikan baik kepada WNI ataupun WNA yang berada di Indonesia. Kepada WNI dapat dilihat bahwa setiap WNI berhak melakukan perjalanan keluar negeri dan oleh karenanya untuk memberikan jaminan perlindungan hukum, Pemerintah melalui institusi Imigrasi memberikan paspor atau surat perjalanan yang memuat identitas pemegangnya. Dengan demikian, bahwa setiap pemegang paspor tersebut di manapun keberadaannya tetap mendapatkan perlindungan hukum dari Negara Indonesia.

Sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap Hak asasi Manusia, pemerintah Indonesia wajib memberikan perlindungan hukum tidak hanya terhadap warga Negara Indonesia saja tetapi juga terhadap warga Negara asing yang berada di wilayah Indonesia. Di dalam berbagai instrument peraturan nasional, Pemerintah Indonesia selalu menjamin Hak asasi Manusia. Salah satu bentuk perlindungan hukum bagi warga Negara asing dapat ditemukan dalam Pasal 86 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, di mana ketentuan Tindakan Administrasi Keimigrasian tidak diberlakukan terhadap korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia dan di dalam Pasal 88 undang-undang yang sama mengatakan bahwa Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk mengupayakan agar korban perdagangan orang dan penyelundupan manusia yang berkewarganegaraan asing segera dikembalikan ke negara asal mereka dan diberikan surat perjalanan apabila mereka tidak memilikinya.

Suatu bentuk perlindungan hukum yang diberikan negara kepada orang asing dapat kita temukan dalam Pasal 77 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dimana orang asing yang dikenai tindakan administrative Keimigrasian dapat mengajukan keberatan pada Menteri. Hal ini menunjukkan bahwa setiap tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah harus

9 Muhsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara dan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 22

10 *Ibid*, hal. 292.

dapat dipertanggungjawabkan dan mencegah terjadinya suatu bentuk tindakan atau keputusan sewenang-wenang yang mungkin dibuat oleh pejabat pemerintah yang dapat menimbulkan kerugian bagi orang asing di Indonesia.

Selain perlindungan dari sisi keimigrasian, bentuk perlindungan hukum yang diberikan negara terhadap orang asing dapat kita temukan baik dalam sikap ataupun tindakan pemerintah. Hal ini terlihat dapat beberapa instrument hukum yang dikeluarkan pemerintah seperti mengeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Protocol Against The Smuggling of Migrants By Land, sea and Air, Supplementing The United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* (Protokol Menentang Penyelundupan Migrain melalui Darat, Laut, dan Udara, Melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan *International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya). Di dalam kedua undang-undang tersebut tergambar jelas bawa pemerintah menaruh perhatian penting terhadap perlindungan terhadap hak asasi manusia tidak terlepas warga negara asing yang berada di Indonesia.

Perlindungan terhadap orang asing tidak hanya diberikan melalui peraturan perundang-undangan di bidang Keimigrasian saja, tetapi juga di bidang investasi, perkawinan, Usaha, dan ketenagakerjaan yang menjamin hak warga negara asing selama bekerja berada di Indonesia. Walaupun demikian banyaknya kewenangan instansi pemerintah dalam mengatur keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia menimbulkan ketidaknyamanan dan ketidakpastian hukum.

B. Perlindungan Pengungsi Keterkaitan Dengan Ijin Tinggal Terhadap warga Negara Asing di Indonesia

1. Politik Hukum Pemberian Izin Tinggal Terbatas Terhadap Warga Negara Asing

Keberadaan pengungsi dan pencari suaka sangat tergantung pada politik dan kebijakan Pemerintah Indonesia Seperti dijelaskan sebelumnya, yang dimaksud dengan politik hukum nasional menurut Syaukani Imam, adalah kebijakan dasar penyelenggara Negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan. Oleh karena itu, politik hukum keimigrasian dalam perjalanannya selalu berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman dan pemerintahan yang sedang berkuasa.

Pada zaman kolonial, imigrasi menganut politik pintu terbuka, dimana membuka seluas-luasnya peluang WNA untuk masuk dan tinggal di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan keuntungan terhadap pemerintah Kolonial dan bukan masyarakat bumi putera, tetapi setelah Indonesia merdeka menjadi politik selektif dimana hanya orang yang berguna bagi bangsa dan negara saja diizinkan masuk, tinggal, dan beraktivitas di Indonesia dan tentu saja untuk kepentingan nasional bangsa dan negara.

Peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian mengalami berbagai perubahan sesuai dengan perkembangan zaman. Seperti apa yang Penulis jelaskan, sebelumnya dalam UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian telah diisyaratkan bahwa politik hukum keimigrasian menganut *selective policy*, walaupun dalam pelaksanaannya masih ada beberapa pemberian bebas visa bagi negara yang sifatnya *reciprocal* (timbang balik) dan berdasarkan pada perjanjian bilateral maupun multilateral, namun hal ini tidak mengurangi sifat selektif itu sendiri.

Pengertian keimigrasian telah mengalami perubahan, dalam Undang-Undang Keimigrasian sebelumnya (UU No. 9 Tahun 1992) dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia. Sedangkan dalam undang-undang yang terbaru (UU No. 6 Tahun 2011) Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau

kedaulatan negara. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa imigrasi mengemban tugas dalam hal ihwal keluar masuk setiap orang (baik WNA atau WNI) maupun pengawasan orang asing di Indonesia. Hal ini diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kedua tugas diatas. Penambahan kata "menjaga kedaulatan negara" menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas segala regulasi yang terkait dengan keluar masuk orang dan pengawasan WNA selama berada di Indonesia.

Oleh karena itu setiap regulasi yang dibuat terkait dengan keluar masuknya orang khususnya WNA serta keberadaan WNA di Indonesia harus sesuai dengan kepentingan nasional demi tercapainya tujuan negara sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Tindakan Keimigrasian berjenis administratif sering disebut Tindakan Administratif Keimigrasian dalam penyebutannya.

Menurut Pasal 1 angka 36 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, menyatakan bahwasanya deportasi ialah tindakan paksa mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia. Deportasi merupakan ketetapan sipil yang dikenakan pada orang yang bukan warga negara asli, orang asing tersebut biasanya memasuki negara secara illegal atau tanpa paspor dan visa yang sesuai. Oleh karena itu, mereka dipulangkan ke negara asalnya oleh Direktorat Jendral Imigrasi.¹¹ Bahwasanya semua orang dan tidak terkecuali yang melakukan tindak pidana haruslah diproses dengan hukum yang berlaku di tempat di mana ia berada (*Ubi societas ibi ius*). Pada dasarnya orang bisa dikatakan melanggar ketentuan pidana apabila orang tersebut melanggar

unsur-unsur pidana yang antara lain:¹² 1. Diancam dengan pidana oleh hukum 2. Bertentangan dengan hukum 3. Adanya suatu hal tertentu 4. Orang itu dipandang bertanggung jawab atas perbuatannya. Deportasi merupakan bagian dari tindakan administratif keimigrasian yang ada. Tindakan keimigrasian berupa deportasi ini dapat diberikan apabila orang asing tersebut dinilai tidak menjalankan kewajibannya atau menyimpangi aturan-aturan sebagai warga negara asing yang berada di wilayah Indonesia, contohnya melakukan perbuatan yang diancam dengan ketentuan pidana dalam perundang-undangan.

Kewajiban orang asing di Indonesia secara garis besar ada tiga hal: 1. Menyajikan segala info yang dibutuhkan dalam hal identitas diri dan atau keluarganya, perubahan status sipil dan kewarganegaraannya serta perubahan alamatnya; 2. Orang asing yang berada di Indonesia lebih dari 90 hari haruslah mendaftarkan diri dan dikenai pengenaan beban; 3. Surat perjalanan atau dokumen keimigrasian yang dimilikinya harus ada, dan dalam hal pemantauan harus ditunjukkan pada keadaan yang diminta; Walaupun tindakan administratif keimigrasian dengan pidana keimigrasian itu berbeda, namun memiliki kaitan yang tidak bisa dilepaskan apabila terjadi pelanggaran oleh orang asing. Karena pada dasarnya orang asing yang melakukan tindak pidana berat dan dikenai ancaman pidana berat, maka selain orang asing tersebut dijatuhi putusan pidana, dia juga dijatuhi sebuah tindakan yang biasanya berupa deportasi.

Dalam menjalankan fungsinya terkait dengan pemberian izin tinggal yang terdiri dari izin kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap, imigrasi menerapkan beberapa kriteria yang secara keseluruhan dijiwai dengan prinsip *selective policy*, dimana ada pembatasan hak dan kewajiban di setiap izin yang diberikan. Dengan demikian, adanya limitative terhadap keberadaan dan kegiatan WNA di Indonesia adalah demi tegaknya kedaulatan dan tercapainya tujuan negara. Setiap WNA yang berada dan tinggal di Indonesia dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini Undang-

¹¹ Sri Sutarwati, "Efektifitas Sanksi Deportasi Terhadap Tindak Pidana Overstay Warga Negara Asing Di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Manajemen Dirgantara*, Vol.9, Tahun MMXVI (Desember, 2016), hal.55.

¹² Andi Hamzah, 2004, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 88.

Undang Keimigrasian terkait dengan proses keluar masuknya dan izin keimigrasiannya selama berada di Indonesia dan apabila melanggar dapat dikenakan baik tindakan administratif keimigrasian ataupun *pro justitia*.

Politik hukum keimigrasian merupakan suatu kajian yang sifatnya multi aspek dimana sangat dipengaruhi oleh berbagai politik hukum lainnya, seperti di bidang ketenagakerjaan, penanaman modal asing, hak asasi manusia, intelijen, narkoba, terorisme, kejahatan lintas negara, dan keamanan negara. Oleh karena itu, Undang-Undang Keimigrasian harus dapat mengakomodasi berbagai kepentingan di atas guna tercapainya tujuan negara. Dalam perkembangan saat ini, tampak nyata bahwa pemerintahan sedang berusaha dan berkonsentrasi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dicapai dengan beberapa indikator antara lain perbaikan infrastruktur, birokrasi, dan iklim investasi. Dalam berbagai kesempatan, mantan Presiden Susilo

Bambang Yudhoyono baik dalam pidato kenegaraan ataupun melalui media jejaring sosial seperti twitter, mengungkapkan bahwa dalam resesi ekonomi global saat ini investasi sangat penting dan kebijakan fiskal untuk mendorong investasi sangat penting sekali. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia saat ini membuka peluang untuk investor baik dalam negeri ataupun luar negeri untuk berinvestasi di Indonesia. Oleh karena itu, berbagai peraturan harus dapat mengakomodasi kepentingan tersebut. Adanya investor asing tentu akan membawa dampak semakin meningkatnya tenaga kerja asing di Indonesia yang wajib menggunakan Izin Tinggal Terbatas (HAS) selama berada di Indonesia.

Dalam hal pemberian Visa Tinggal Terbatas sebelum memperoleh Izin Tinggal Terbatas, dalam UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan dalam beberapa pasal, dalam Pasal 39 jelas bahwa Visa Tinggal Terbatas yang seterusnya menjadi Izin Tinggal Terbatas diberikan kepada tenaga ahli, pekerja, dan WNA yang menikah dengan WNI.

Pemberian Visa Tinggal Terbatas terhadap WNA yang akan bekerja di Indonesia diatur dalam berbagai regulasi yang terikat dengan tenaga kerja asing di Indonesia, antara lain:

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang (TKWNP). Dalam Pasal 2 Keputusan Presiden ini pada prinsipnya mewajibkan pengutamaan penggunaan tenaga kerja Indonesia di bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia, kecuali jika ada bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia belum atau tidak sepenuhnya diisi oleh tenaga kerja Indonesia, maka penggunaan TKWNP diperbolehkan sampai jangka waktu tertentu. Ketentuan ini bertujuan agar terjadi *transfer skill* dari tenaga kerja asing (TKA) kepada Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Dengan demikian pekerjaan yang sebelumnya dilakukan oleh TKA dapat diambil alih oleh TKI. Oleh karena itu, penggunaan tenaga kerja asing dilakukan secara selektif untuk mendorong penyalahgunaan TKI secara lebih optimal.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sangat jelas pengaturan tentang penggunaan TKA dimuat dalam Pasal 42 sampai Pasal 49, yang mengatur tentang kewajiban pemberi kerja yang menggunakan TKA untuk memperoleh izin tertulis, memiliki rencana penggunaan TKA yang memuat alasan, jenis jabatan, dan jangka waktu penggunaan TKA, kewajiban penunjukkan TKI sebagai pendamping TKA hingga kewajiban memulangkan TKA ke negara asalnya setelah berakhirnya hubungan kerja.

Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum ketenagakerjaan sangat memberikan batasan terhadap penggunaan TKA di Indonesia. Hal ini dimaksud agar membuka seluas-luasnya lapangan kerja bag! TKI dan mengurangi peranan dan eksistensi dari TKA di Indonesia. Hal ini sangat dimungkinkan karena sudah menjadi kewajiban dari negara untuk selalu melindungi dan memastikan bahwa warga negaranya dapat memiliki kesempatan yang luas untuk memperoleh pekerjaan di wilayah Indonesia.

Setiap pengajuan dan rencana penggunaan TKA di Indonesia juga dibatasi baik dalam jumlah maupun bidang pekerjaan yang dapat diduduki oleh tenaga kerja asing. Hal ini tentu saja bertujuan agar kehadiran TKA bukanlah dianggap sebagai ancaman yang cukup serius melainkan kehadiran mereka sebagai pemicu bagi TKI untuk lebih profesional dan mengembangkan diri sehingga meningkatkan

daya saing di antara TKI dan TKA. Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan membatasi jabatan-jabatan yang dilarang (closed list), ini harus menjadi perhatian dari pemberi kerja sebelum mengajukan rencana penggunaan TKA. Selain harus mentaati ketentuan jabatan, juga harus memperhatikan standard kompetensi yang berlaku.

Secara ekonomi kehadiran TKA tidak hanya sebagai suatu ancaman tetapi juga memberikan devisa bagi negara. Hal ini dikarenakan adanya kompensasi atas setiap TKA yang dipekerjakan. Kompensasi yang dimaksud adalah berupa pajak penghasilan yang dikenakan terhadap pekerja asing, biaya dana pengembangan keahlian dan keterampilan (DPKK) yang dikeluarkan oleh sponsor TKA. Selain itu, kehadiran TKA diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Keuntungan lainnya dengan adanya kehadiran TKA adalah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 49 juga mengharuskan kepada pengguna TKA agar melaksanakan *transfer of knowledge* dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja pendamping.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis berpendapat bahwa politik hukum di balik pemberian Izin Tinggal Terbatas bagi orang asing yang bekerja di Indonesia berdasarkan pada asas manfaat secara ekonomi yang dijalankan berdasarkan *selective policy* dengan mengedepankan perlindungan terhadap tenaga kerja dalam negeri dan memberikan keuntungan atau manfaat secara ekonomi dan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) kepada negara. Hal ini dapat dilihat bahwa dalam pemberian izin Tinggal Terbatas (ITAS) diberikan hanya kepada orang asing yang memiliki kualitas tertentu yang belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Selain itu izin kerja hanya diberikan kepada TKA dengan kualifikasi jabatan dan lama kerja tertentu atau terbatas. Pembatasan di atas menunjukkan bahwa Negara mengutamakan perlindungan tenaga kerja dalam negeri untuk mengurangi pengangguran, dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada WNI untuk memiliki kesempatan kerja yang lebih besar di negaranya sendiri.

2. Politik Hukum di Balik Pemberian Izin Tinggal Terbatas bagi Orang Asing yang Menikah dengan WNI

Pemberian izin Tinggal Terbatas bagi WNA yang menikah dengan WNI tidak dapat dipisahkan dari politik hukum kewarganegaraan, hak asasi manusia, dan perkawinan di Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia membawa dampak dalam pemberian Izin Tinggal Terbatas bagi WNA yang menikah dengan WNI.

UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menganut asas kesatuan kewarganegaraan, yaitu menginginkan kewarganegaraan yang sama antara suami dan isteri yang menikah secara sah. Dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa seorang perempuan asing yang kawin dengan seorang warga Negara Republik Indonesia, memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, apabila dan pada waktu ia dalam 1 (satu) tahun setelah perkawinannya berlangsung menyatakan keterangan untuk itu, kecuali jika ia apabila memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia masih mempunyai kewarganegaraan lain, dalam hal keterangan itu tidak boleh dinyatakan. Pasal ini memberikan peluang kepada perempuan asing yang menikah dengan seorang WNI untuk langsung memperoleh kewarganegaraan Indonesia. Walaupun demikian, ternyata hal ini tidak berlaku sebaliknya terhadap laki-laki WNA yang menikah dengan perempuan WNI untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia. Hal ini tentu saja menimbulkan suatu anggapan bahwa undang-undang tersebut masih bersifat diskriminasi dan melanggar asas kesetaraan dan keadilan gender antara laki-laki dan perempuan di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan diatas, maka pemberian izin tinggal terbatas, hanya dapat diberikan kepada suami WNI terhadap isterinya yang WNA. Hal ini diaplikasikan dalam peraturan keimigrasian dalam hal pemberian Izin Tinggal Terbatas berdasarkan pada Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M.02-

IZ.01.10 Tahun 1995 tentang Visa Singgah, Visa Kunjungan, Visa Tinggal Terbatas, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian, khususnya pada Pasal 67 ayat (1) huruf f, berbunyi: “menggabungkan diri dengan suami warga Negara Indonesia”. Hal ini menjadikan bahwa hanya suami WNI yang dapat menjadi sponsor bagi isterinya WNA untuk tinggal di Indonesia.

Lahirnya UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia menggantikan UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia telah memberikan peluang kepada setiap orang baik laki-laki ataupun perempuan untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia karena perkawinan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa warga negara asing yang kawin secara sah dengan warga Negara Indonesia dapat memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia dengan menyampaikan pernyataan menjadi warga negara di hadapan pejabat. Jadi telah terjadi perubahan mendasar dalam hal ini, yaitu dimana sebelumnya hanya suami WNI yang hanya boleh menjadi sponsor istri WNA, tetapi saat ini suami atau isteri WNI boleh menjadi sponsor terhadap isteri atau suami WNA.

Dalam aplikasinya telah dikeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.IZ.01.10 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.02.IZ.01.10 Tahun 1995 tentang Visa Singgah, Visa Kunjungan, Visa Tinggal Terbatas, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian pada Pasal 67 ayat (1) menjadi: “menggabungkan diri dengan suami atau isteri warga Negara Indonesia” maka suami atau isteri WNI dapat menjadi sponsor bagi suami atau isteri WNA. Dengan menjadi sponsor maka WNA baik sebagai isteri ataupun suami dapat diberikan izin tinggal terbatas di Indonesia.

Selain atas dasar kesetaraan dan keadilan gender, pemberian Izin Tinggal Terbatas bagi WNA yang menikah dengan WNI tidak dapat dipisahkan dari unsure penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Pasal 28B UUD 1945, disebutkan:

- 1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

- 2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”

Dalam ayat (1) dikatakan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan perkawinan secara sah, hal ini mengandung arti bahwa semua orang tidak ada batasan baik secara status kewarganegaraan untuk membentuk keluarga, selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perkawinan di Indonesia.

Selain hal di atas, lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia turut mempertegas bahwa Indonesia menaruh perhatian khusus dan lebih dalam tentang Hak Asasi Manusia. Undang-Undang ini ingin menyampaikan bahwa negara mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Hal ini berarti hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. negara dan pemerintah bertanggungjawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi. Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dikatakan bahwa setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui pernikahan yang sah. Hal ini menjadikan bahwa membentuk keluarga adalah hak dasar manusia, oleh karenanya pemerintah wajib melindunginya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dalam Pasal 1 dikatakan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa. Pada dasarnya tidak dapat dipungkiri bahwa seorang menikah berdasarkan jodoh yang ditentukan oleh Tuhan, walaupun perkawinan merupakan kehendak kedua belah pihak dan diatur berdasarkan cara-cara yang ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu, negara wajib melindungi dan menjaga agar keutuhan rumah tangga bagi warganya.

Masalah perbedaan kewarganegaraan dan keimigrasian seperti izin tinggal terhadap pasangan ataupun keturunan hasil perkawinan terkadang menjadi pemicu retaknya suatu rumah tangga dari pasangan perkawinan campuran. Kesulitan mengurus izin tinggal hingga keinginan untuk memperoleh kewarganegaraan pasangannya terkadang menjadi suatu permasalahan tersendiri bagi pasangan perkawinan campuran. Oleh karena itu, pemerintah atau negara wajib memberikan perlindungan hukum terhadap hak asasi setiap warga negaranya untuk hidup bersatu dengan pasangannya yang berbeda kewarganegaraan.

Dasar penulis simpulkan bahwa politik hukum pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNI yang menikah dengan WNA di Indonesia berdasarkan pada asas kesetaraan gender dan non diskriminasi serta penghormatan terhadap hak asasi warga negaranya dengan memberikan kemudahan dalam pemberian izin tinggal terbatas terhadap WNA yang menikah dengan WNI dimana isteri atau suami WNI dapat menjadi sponsor bagi isteri atau suaminya yang WNA. Permasalahan yang mungkin timbul dari pemberian Izin Tinggal Terbatas yang dapat dikonversikan menjadi Izin Tinggal Tetap yang selanjutnya dapat menjadi dasar untuk naturalisasi adalah ketika seorang WNA yang memanfaatkan peluang ini untuk menikah secara kontrak demi mendapatkan Izin Tinggal Terbatas, sehingga mereka dapat melakukan pekerjaan dan usaha di Indonesia dengan leluasa.

Keinginan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum kepada orang asing pemegang ITAS atas sponsor isteri untuk melakukan usaha dan bekerja di Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya atas dasar penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya karena berbenturan atau disharmoni dengan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia. Walaupun demikian tentu saja penulis berpendapat, sulit untuk memperdebatkan ataupun mempermasalahkan hal-hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia mengingat dasar pemberian izin untuk melakukan usaha dalam rangka memenuhi

kebutuhan hidup orang asing atas sponsor isteri ini adalah atas dasar penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat penulis kemukakan bahwa Pasal 61 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian memberikan kepastian terhadap hak WNA pemegang ITAS atas sponsor isteri untuk bekerja dan berusaha dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya dalam penafsirannya menimbulkan disharmonisasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan baik di bidang ketenagakerjaan ataupun di bidang penanaman modal asing. Hal ini dapat dilihat dari kata “dapat melakukan pekerjaan dan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dan/atau keluarganya” yang perlu segera diatur jenis usaha dan syarat melakukan pekerjaannya, sehingga tidak berbenturan dengan peraturan di bidang ketenagakerjaan dan penanaman modal asing yang mensyaratkan adanya sponsor dari suatu perusahaan tertentu ataupun besaran modal dalam melakukan penanaman modal asing di Indonesia, sehingga menjadi jelas dan memberikan kepastian hukum kepada WNA atas sponsor isteri untuk bekerja dan berusaha di Indonesia.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemberian izin tinggal terhadap orang asing di Indonesia berdasarkan UU No. 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian, dimana dalam pemberian izin tinggal haruslah didasarkan atas kebijakan selektif (*selective policy*) yang berdasarkan hak asasi manusia dengan memperhatikan kepentingan nasional. Adapun kewenangan dan pengawasan orang asing ini menjadi tugas dan tanggung jawab dari Direktorat Jendral Keimigrasian dibawah Departemen Hukum dan HAM RI yang tugasnya adalah melaksanakan pengaturan lalulintas orang masuk atau keluar dari wilayah suatu negara sesuai dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia. Orang Asing yang dimaksudkan dalam skripsi ini selain turis/pelancong atau pelaku kunjungan wisata, termasuk juga adalah Tenaga

Kerja Asing, Pengungsi dan Pencari Suaka . Kepentingan nasional yang dimaksud adalah untuk menjaga kedaulatan negara sesuai dengan tujuan negara yang tertian dalam UUD 1945. Adapun permasalahan yang ditimbulkan akibat dari pelanggaran dari izin tinggal ini menjadi wewenang Keimigrasian, dimana Keimigrasian bisa melakukan tindakan hukum berupa, penahanan, atau upaya deportasi bagi orang asing.

2. Pengawasan terhadap Pengungsi dan Pencari Suaka yang berada di wilayah Indonesia juga menjadi tugas dari Direktorat Jenderal Keimigrasian yang bekerjasama dengan organisasi Internasional seperti United Nation High Commission for Refugee (UNHCR) perwakilan di Indonesia, dan International Migration Organization (IMO) dalam hal memberikan pengawasan dan bantuan. Hal ini dikarenakan Indonesia bukanlah negara peratifikasi Statuta Pengungsi 1961 dan Protokolnya, sehingga Indonesia bukanlah negara yang mempunyai kewajiban Perlindungan bagi Pengungsi dan Pencari Suaka. Namun dalam prakteknya kehadiran Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia tidak dapat dihindari, sehingga Pemerintah Indonesia dengan kehendak baik (good will) atas dasar kemanusiaan menerima Pengungsi dan Pencari Suaka dengan melakukan pengawasan ketat dari pihak Dirjen Imigrasi sesuai dengan tauran yang berlaku di Indonesia.

B. Saran

1. Pemberian izin tinggal yang didasarkan atas kebijakan selektif (*selective policy*) yang berdasarkan hak asasi manusia untuk orang asing di Indonesia haruslah diberikan kepastian hukum tentang lama tinggalnya di Indonesia.
2. Untuk tertibnya administrasi sebaiknya ada peraturan/perundang-undangan yang mengkhususkan untuk pengungsi dan pencari suaka selalu melapor di imigrasi agar tidak terjadi pelanggaran terkait dengan *overstay* yang bisa dideportasi. Pedoman pelaporan

pengungsi dan pencari suaka harus dibuat oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Allen R. E., 1990, *The Concise Oxford Dictionary*, Clarendon Press.
- Davidson, 1994, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori, dan Praktik Dalam Pergaulan Internasional*, Grafiti, Jakarta.
- Hamidi Jazim dan Charles Christian, 2016, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta.
- Hamzah Andi, 2004, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Imam S. Jaukani, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Longman, 1981, *Dictionary of Contemporary English*, First Published, St Ives, England.
- MD Mahfud, 2010, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Persada, Jakarta
- Mertokusumo Sudikno, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muhsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara dan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Romsan Achmad, 2003, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Sanic Offset, Bandung.
- Santoso Imam, 2014, *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*, Pustaka Reka Cipta, Bandung.
- Santoso M. Imam, 2003, *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Jakarta, UI Press.
- Sihombing Sihar, 2013, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung.
- Starke J. G., *Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh.
- Supramono Gatot, 2012, *Hukum Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tanya Bernard L., 2011, *Politik Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Webster, 1990, *Ninth New Colligate Dictionary*, Merriam-Webster Inc, Springfield, Massachusetts.

Makalah/Jurnal

Basah Sjachan, 1995, "*Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*", Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya.

Jaeger Gilbert, *On The History of the International Protection of Refugee*, ICRC September 2001, Vol. 83 No. 843.

Sutarwati Sri, "Efektifitas Sanksi Deportasi Terhadap Tindak Pidana Overstay Warga Negara Asing Di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Jurnal Manajemen Dirgantara*, Vol.9, Tahun MMXVI (Desember, 2016).

Website

<http://www.duniapelajar.com/2014/07/10/pengertian-bukan-warga-negara/>

Artikel Pertanyaan-Pertanyaan yang Kerap Muncul Seputar Pengungsi, www.seputarkita.com, diakses pada tanggal 15 November 2019 ([www. Pengungsi suaka.or.id](http://www.Pengungsi-suaka.or.id)).