KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI KEIMIGRASIAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

TESIS

Oleh :

SAHIRNO SOEBAGIO

Nomor Mhs	:	**05912095**
BKU	:	**Hukum Tata Negara**
Program Studi	:	**Ilmu Hukum**

MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2007

KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI KEIMIGRASIAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

SAHIRNO SOEBAGIO

Nomor Mhs	:	05912095
BKU	:	Hukum Tata Negara
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H. M.Si Tanggal .....

Pembimbing II

Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum. Tanggal .....

Mengetahui
Ketua Program

DR. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI KEIMIGRASIAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

SAHIRNO SOEBAGIO

Nomor Mhs	:	05912095
BKU	:	Hukum Tata Negara
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 19 Mei 2007 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H. M.Si Tanggal .....

Anggota

Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.. Tanggal .....

Anggota

Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H. Tanggal .....

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H. Tanggal .....

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Kepada :

Yang tersayang dan tercinta istriku : Silviana, S Ambaryani
Anakku yang kusayangi : AnisSa Silvianti.
-Institusiku
-Almamaterku

KATA PENGANTAR

Bismillaahir rahmaanir rahiim

Assalaamu 'alaikum Wr. Wb.

Dengan mengucapkan puji syukur alhamdullilah, segala puji bagi Allah SWT atas segala maunah taufik dan hidayah-Nya, sehingga proses penyelesaian karya kecil ini dapat berjalan dengan lancar dan baik. Rasanya tiada kebahagiaan yang melebihi nikmat ilmu yang barakah bagi siapapun jua. Oleh karena itu, semoga karya kecil ini dapat membawa kemanfaatan bagi penulis khususnya dan bagi siapapun yang membacanya. Pada dasarnya karya kecil ini lahir dari imajinasi dan kegelisahan penulis terhadap minimnya karya di bidang hukum yang secara khusus mengupas permasalahan-permasalahan di bidang keimigrasian, seiring dengan ada banyaknya perubahan-perubahan yang terjadi baik secara teoritis maupun prakteknya di bidang hukum. Penelitian dan pembahasan dengan tema sebagaimana tercantum dalam judul tesis ini, dimaksudkan untuk menyumbangkan pikiran bagi terwujud dan terlaksananya : Kedudukan, Peran dan Fungsi Keimigrasian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Atas dasar inilah inisiatif untuk memulai langkah awal bagi realisasi tujuan yang dimaksud karya tulis atau tepatnya tesis ini dibuat.

Dengan kerendahan hati penulis sangat menyadari bahwa karya inipun belum dapat mempresentasikan keinginan yang penulis maksudkan di atas, namun demikian penulis berharap semoga karya ini menjadi pemicu semangat berkreativitas bagi penulis di masa-masa mendatang. Alhamdulillah meski harus berpacu

dengan padatnya kegiatan dan rutinitas pekerjaan, berkat dorongan dan motivasi dari para Dosen Pembimbing dan Pengelola Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, tugas akhir penulisan tesis ini dapat selesai. Untuk itu rasanya penulis berkewajiban untuk mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada orang-orang/pihak-pihak yang selama ini banyak mewarnai perjalanan penempaan diri penulis dalam menimba ilmu di almamater tercinta, pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, mereka antara lain :

1) Bapak Prof. Dr. Edi Suandy Hamid. SE,. MBA, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta beserta segenap jajaran civitas akademika Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah berkenan memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar menimba dan mendalami ilmu pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum, sehingga memungkinkan penulis untuk mendapatkan tambahan ilmu pengetahuan yang tentunya sangat bermanfaat;
2) Bapak Dr. Ridwan Khairandy. SH., MH, selaku (Ketua Program) Direktur Program Pasca Sarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu hukum dengan tujuan untuk mendapatkan ilmu pengetahuan yang tentunya sangat bermanfaat;
3) Bapak Dr. Mustaqiem. SH., MSi, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang juga sekaligus sebagai dosen pengajar, beserta seluruh pembantu dekan yang telah memberikan

kesempatan penulis untuk menyusun tesis ini dan yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk dapat menimba dan memperdalam ilmu;

4) Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib. SH., MSi, selaku Dosen Pembimbing Tesis I/Utama dan ibu Hj. Ni' matul Huuda. SH., MHum, selaku Dosen Pembimbing II (Pendamping), yang meskipun dalam kesibukannya yang luar biasa, masih dapat menyempatkan diri untuk memberikan bimbingan /konsultasi dan tambahan pengetahuan kepada penulis dengan penuh kesabaran dan tulus ikhlas dengan meluangkan waktunya untuk mengarahkan dan membimbing penulis, sehingga sangat berguna sekali bagi pengembangan dalam pembahasan dan penulisan tesis ini maupun selaku dosen pengajar yang telah sangat banyak memberikan ilmu dan wawasan serta dorongan kepada penulis yang memungkinkan penulis dapat menyelesaikan tugas akhir tesis ini;
5) Bapak-bapak/Ibu-ibu dosen dan guru besar pengajar di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, khususnya kepada Bapak Prof. Dr. H. Moh Mahfud MD. SH,. SU, Bapak Jawahir Thontowi. SH., Ph.D, Bapak Mashud Asyari. SH., MKn, Ibu Sri Hastuti Puspitasari. SH., MH, yang telah banyak memberikan bekal ilmu kepada penulis selama belajar di Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, semoga Allah SWT berkenan memberikan balasan yang berlipat ganda;
6) Bapak/Ibu pengelola program lainnya di Magister Hukum (S2) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan para staf karyawan di Program Magister

S2 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta serta lainnya yang telah sangat berjasa bagi kelancaran kegiatan proses belajar dan mengajar, sehingga hampir tidak ada hambatan yang berarti dalam proses belajar dan mengajar pada program magister tersebut;

7) Bapak Taswen Tarib. SH, selaku Kakanwil Departemen Hukum dan HAM Maluku Utara yang memberikan ijin dalam menyusun tesis ini serta pejabat imigrasi di Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia khususnya Bapak Dr. M. Iman Santoso. SE., SH., Grad. Dip. PP., MH., .MA, selaku Dirjen Imigrasi 2001-2006, Bapak Muhammad Indra. SH., MH, selaku Sekretaris Direktorat Jenderal Imigrasi dan Ibu Ririm Djati Perbawani. SH, selaku Kakanwil Departemen Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta yang selalu memberikan semangat dan dorongan serta bantuan materiil maupun moril sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik;
8) Sahabat-sahabat dan rekan-rekan sepantauanku di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang selalu memberikan semangat dan dorongan serta bantuan materiil maupun moril sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik;
9) Yang tersayang dan tercinta istriku Silviana. SA, serta anakku Anisa Silvianti, yang selalu memberi dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini;
10) Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, namun telah memberikan bantuan kepada penulis demi lancarnya penyusunan tesis ini.

Ucapan terima kasih penulis haturkan pula kepada para pihak yang telah membantu dalam memberikan ide, masukan, gagasan, serta kritik yang membangun dalam penulisan tesis ini. Semoga amal kebaikannya mendapat balasan dari Allah SWT dan semoga segala bantuan bagi terselesaikannya tesis ini dapat bernilai pahala dan membawa kemanfaatan kepada kita semua. Amin Ya Robbal Alamin.

Akhirnya penulis menyadari bahwa "tidak ada gading yang tak retak", tulisan ini pasti tidak lepas dari kekurangan dan kesalahan. Tetapi paling tidak penulis mengharapkan dengan penyusunan tesis ini, dapatlah kiranya memberikan suatu sumbangan pikiran yang mungkin bermanfaat dalam praktek maupun perkembangan ilmu hukum. Segala daya dan kemampuan telah penulis curahkan guna menyusun tesis ini. Namun mengingat akan keterbatasan kemampuan dan waktu yang ada, maka tidaklah mustahil bila dalam tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu kritik dan saran yang konstruktif (membangun), sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini dan akan penulis terima dengan senang hati.

Alhamdulillahi rabbil' alamin.

Wassalaamu 'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Mei 2007

Penulis

Drs. Sahirno Soebagio
05912095

Daftar Isi

Halaman

HALAMAN JUDUL.....i

HALAMAN PERSETUJUAN.....ii

HALAMAN PERSEMBAHAN.....iii

KATA PENGANTAR.....iv

DAFTAR ISI.....ix

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....1

B. Rumusan Masalah.....9

C. Tujuan dan Maksud Penelitian.....11

D. Kerangka Teori.....11

E. Metode Penelitian.....37

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

A. Ruang Lingkup Keimigrasian di Indonesia 44

B. Keimigrasian Berdasarkan UU No 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.....48

C. Substansi/Materi UU No 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian.....70

BAB III. TINJAUAN HISTORIS TENTANG KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

A. Awal Lahirnya Imigrasi Di Indonesia.....78

B. Sejarah Perkembangan Politik Hukum Keimigrasian Nasional Dalam Sistem Hukum Indonesia.....81

C. Sejarah Perkembangan Kelembagaan Imigrasi Indonesia.....96

BAB IV. ANALISIS PEMBAHASAN KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI KEIMIGRASIAN DALAM SISTEM KETATA NEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

A. Kedudukan, Peran dan Fungsi Keimigrasian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....103

B. Kendala dan Hambatan Yang Menjadi Pengaruh Efektivitas Operasionalisasi Peran dan Fungsi Keimigrasian di Indonesia Sekarang Ini.....139

C. Konsep Yang Ideal Tentang Cita-Cita Pembaruan Hukum Keimigrasian.....154

BAB V. PENUTUP

A. Kesimpulan.....191

B. Saran.....195

Daftar Pustaka

Lampiran

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah keimigrasian sesungguhnya telah mulai seiring dengan kehadiran manusia yang terus berkembang bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya manusia dalam kehidupan sosial-budaya, ekonomi, politik, hukum, keamanan dan pertahanan, baik dalam spektrum nasional, regional, maupun internasional. Ketika kehidupan kemasyarakatan di dalam dunia modern telah menembus wilayah kenegaraan yang seolah-olah tanpa batas, terjadilah suatu proses, kegiatan, peristiwa, fenomena dan fakta keimigrasian yang lebih rumit dan kompleks.[1] Kehidupan masyarakat modern yang ditandai dengan era modernisasi dan era globalisasi kini dan di masa datang cenderung memasuki kesatuan komunitas yang tidak terpengaruh oleh letak domisili, etnik, budaya dan jarak geografis, karena kehadiran canggihnya ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang informasi, komunikasi, transportasi dan berkembangnya industri pariwisata dan perjalanan *(traveling)* secara pesat.

Memasuki millennium III yang ditandai dengan bergulirnya globalisasi di seluruh sektor kehidupan masyarakat dunia dan berkembangnya teknologi di bidang informasi dan komunikasi yang seolah-olah menembus batas wilayah kenegaraan, aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi

---

[1]M. Iman Santoso, ***Peranan Keimigrasian Dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara Seimbang,*** Tesis, Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 1998, hal. 2.

bersifat internasional/global, bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya tuntutan terwujudnya tingkat kesetaraan dalam aspek kehidupan kemanusiaan, mendorong adanya kewajiban untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia sebagai bagian kehidupan universal.[2] Bersamaan dengan perkembangan di dunia internasional, telah terjadi perubahan di dalam negeri, yang mana telah merubah paradigma dan perspektif dalam berbagai aspek ketatanegaraan seiring dengan bergulirnya tuntutan reformasi (perubahan) di segala bidang. Perubahan ini telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap terwujudnya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia sebagai bagian dari hak asasi manusia pada khususnya.

Dengan adanya perkembangan tersebut di atas, maka setiap warga negara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama dalam mempergunakan haknya untuk keluar atau masuk wilayah Indonesia. Dengan demikian, maka dengan alasan apapun juga, tidak dapat dibenarkan lagi seorang Warga Negara Indonesia (WNI) dikenakan tindakan penangkalan atau dilarang masuk ke dalam negaranya sendiri sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang keimigrasian yang berlaku sekarang ini. Dampak dari era globalisasi telah mempengaruhi sistem perekonomian negara Republik Indonesia dan untuk mengantisipasinya diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan baik di bidang ekonomi, hukum, industri, perdagangan, transportasi, ketenagakerjaan maupun peraturan di bidang lalu lintas orang dan jasa serta barang.[3] Perubahan tersebut diperlukan guna lebih dapat meningkatkan intensitas hubungan ne-

[2] Departemen Pertahanan Keamanan RI-Lembaga Ketahanan Nasional, ***Aktualisasi Kehidupan Politik dan Ekonomi Indonesia Sebagai Upaya Memperkokoh Ketahanan Nasional Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi,*** Jakarta, 1995, hal. 27.

gara Republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak sangat besar terhadap kedudukan, peran, fungsi dan tugas keimigrasian. Arus globalisasi telah mendorong terjadinya perubahan diberbagai sektor kehidupan masyarakat, antara lain peningkatan arus lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah negara Republik Indonesia yang memerlukan kepastian hukum dalam pengaturan dan pelayanan di bidang keimigrasian sejalan dengan penghormatan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Proses keimigrasian di Indonesia telah dan akan mengambil kedudukan, peran dan fungsi sangat penting dalam menjaga otoritas hukum dan kedaulatan wilayah negara, dalam tanggungjawabnya sebagai pelayan masyarakat, penegakan hukum, penjaga keamanan negara dan sebagai fasilitator ekonomi dalam pembangunan nasional.[4] Keimigrasian merupakan hal ihwal lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia. Pada prinsip dasarnya, fungsi-fungsi imigrasi secara umum adalah pelayanan masyarakat, penegakan hukum dan keamanan. Fungsi keimigrasian merupakan sebagian dari fungsi pemerintahan negara di bidang pelayanan dan perlindungan masyarakat, penegakan hukum keimigrasian dan fasilitator penunjang pembangunan nasional. Untuk melaksanakan fungsi keimigrasian tersebut memang diperlukan kebijakan *(policy)* keimigrasian. Akan tetapi, lebih jauh dari itu imigrasi

---

[3] C.F.G Sunaryati Hartono, ***Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-21,*** Alumni, Bandung, 1994, hal. 49.

[4] Muhammad Indra, ***Implementasi Penegakan Hukum Terhadap Kasus Tindak Pidana Keimigrasian Di Indonesia,*** Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2003, hal. 12.

memikul sebagian beban untuk menegaskan kedaulatan negeri ini, menjadi "garda terdepan" bangsa dan negara. Sebagai "etalase" bangsa dan negara ini, imigrasi tidak lain adalah, "suatu pelataran depan Indonesia yang pertama kali dijejak warga asing".[5]

Institusi imigrasi menempati posisi utama dan strategis dalam konteks pengendalian dan pengawasan orang asing, tidak saja menimbulkan konsekuensi tuntutan peran dan fungsi yang optimal dalam merumuskan kebijakan keimigrasian menyangkut orang asing, tetapi juga dapat memberikan manfaat dan keuntungan bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia ini. Keimigrasian merupakan bagian dari penyelenggaraan administrasi negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Administrasi keimigrasian sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara berupa pemberian pelayanan terhadap masyarakat, baik warga negara Indonesia maupun orang asing dan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan pemerintahan umum dan pembangunan di bidang keimigrasian.[6] Kemajuan teknologi dan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang transportasi sangat berpengaruh terhadap perpindahan penduduk dari satu wilayah negara ke wilayah negara yang lain. Keberadaan orang asing dalam wilayah satu negara, dapat merupakan salah satu sebab timbulnya berbagai permasalahan keimigrasian dan merupakan tantangan yang menghendaki adanya pe-

---

[5] Direktorat Jenderal Imigrasi, Departemen Hukum dan HAM RI, ***Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia,*** (Penyunting), Ramadhan K.H dan Abrar Yusra, Cetakan Pertama, Jakarta, 2005, hal. 4.

[6] Moh Arif, ***Keimigrasian Di Indonesia Suatu Pengantar,*** Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman, Jakarta, 1997, hal. 38.

ningkatan kemampuan untuk mengantisipasi arus perubahan yang terjadi sangat cepat dan lepas kendali. Perubahan paradigma fungsi-fungsi dan peran-peran imigrasi serta pembaruan peraturan perundang-undangan keimigrasian dalam sistem hukum nasional Indonesia yang tujuannya untuk dapat memberikan kemudahan dan fasilitas untuk perijinan bagi orang asing, dalam pengimplementasiannya telah terjadi kemungkinan-kemungkinan pelanggaran/penyimpangan atas perijinan yang diberikan. Luasnya kondisi geografis, padatnya penduduk, banyaknya perusahaan-perusahaan asing dan adanya pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan kemudahan dan fasilitas yang diberikan pemerintah, sangat mendorong terjadinya pelanggaran/penyelewengan untuk menghindari pemantauan aparat imigrasi. Hukum keimigrasian merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan subsistem dari Hukum Administrasi Negara (HAN).

Sebagai sebuah subsistem hukum nasional Indonesia, hukum keimigrasian di Indonesia telah ada sejak pemerintahan kolonial Belanda. Ketentuan hukum keimigrasian di Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tahun 1945 hingga 1991 secara formal tidak mengalami perkembangan yang berarti/signifikan. Dikatakan demikian, karena ketentuan keimigrasian masih tersebar dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dan masih kuat dipengaruhi oleh hukum kolonial. Di samping itu, tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan perkembangan kehidupan nasional, karena sebagian dari ketentuan tersebut masih merupakan ketentuan bentukan produk pemerintah kolonial Belanda yang diserap ke dalam hukum keimigrasian nasional, seperti *Toelatingsbesluit Staatsblad* 1916 Nomor 47 (Penetapan Izin Masuk/PIM),

yang diubah dan ditambah terakhir dengan Staatsblad 1949 Nomor 330, serta *Toelatingsordonantie Staatsblad* 1949 Nomor 33 (Ordonansi Izin Masuk/OIM), yang tentu saja kehadirannya ditujukan untuk mendukung kepentingan pemerintah kolonial Belanda.[7] Misalnya disebutkan dalam Ordonansi Izin Masuk, bahwa orang asing yang telah diberi izin masuk, sekaligus juga diberi izin menetap. Demikian pula, dalam pengaturan penetapan izin masuk, keberadaan pendatang illegal dapat menjadi legal hanya dengan membayar sejumlah denda. Hal tersebut, tentu saja merupakan kemudahan di bidang keimigrasian, karena membuka pintu selebar-lebarnya bagi pendatang dari berbagai negara demi kepentingan politik, ekonomi dan pertahanan pemerintahan kolonial Belanda pada waktu itu.

Barulah kemudian pada tanggal 31 Maret 1992, Undang-undang tentang Keimigrasian yang berjiwa nasional dilahirkan. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (selanjutnya disebut UU No. 9 Tahun 1992) merupakan unifikasi dan kodifikasi dari beberapa ketentuan yang berkaitan dengan keimigrasian, yang sebelumnya tersebar dalam beberapa ketentuan perundang-undangan. Tentunya hal ini dilakukan dengan memperbaiki ketentuan yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Dengan diciptakannya UU. No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang dilengkapi dengan empat (4) Peraturan Pemerintah sebagai penjabaran pelaksanaan UU tersebut, maka diharapkan pelayanan di bidang keimigrasian di Indonesia akan lebih baik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah dalam meningkatkan pemba-

---

[7] M. Iman Santoso, ***Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional,*** UI Press, Jakarta, 2004, hal. 1.

ngunan dan pengawasan terhadap orang asing yang lebih efektif, sehingga dapat diciptakan stabilitas nasional yang lebih mantap dan terhindarnya gangguan khusus di bidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan saringan *(selective policy)* pemerintah dengan hanya memberi izin kepada orang yang bermanfaat untuk masuk dan berada di wilayah Indonesia. Kepentingan nasional adalah kepentingan seluruh rakyat Indonesia, karena itu pengawasan terhadap orang asing memerlukan juga partisipasi masyarakat untuk melaporkan orang asing yang diketahui atau diduga berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau menyalahgunakan perizinan di bidang keimigrasian. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Oleh karenanya, dalam penelitian tesis ini akan berusaha untuk mencari dan membahas beberapa celah kelemahan dan kekurangan yang masih ada yang berkaitan dengan kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada khususnya. Karena berdasarkan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang ada dan sekarang masih berlaku dapat diindikasikan ada beberapa celah kelemahan dan kekurangan yang akan berpengaruh terhadap kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian sekarang ini dan nantinya dikemudian hari.

Adapun permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian di Indonesia dewasa ini diantaranya menyangkut, yaitu :

1. Letak geografis wilayah negara Republik Indonesia dengan kompleksitas permasalahan lalu lintas antar negara, terkait erat dengan aspek kedaulatan negara dalam hubungan dengan negara lain;

2. Adanya perjanjian-perjanjian internasional atau konvensi-konvensi internasional yang telah ditandatangani seperti : *International Convention for The Suppression of The Financing of The Terrorism atau* konvensi-konvensi internasional yang akan disahkan seperti : *International Convention on Trafficking Women and Children, Convention on Smuggling Migrant,* yang berdampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap kedudukan, peran dan fungsi serta tugas keimigrasian;
3. Adanya peningkatan arus imigran gelap (ada istilah : manusia perahu), penyelundupan orang, perdagangan anak dan wanita yang berdimensi internasional;
4. Adanya peningkatan kegiatan sindikat internasional yang bergerak di bidang penyelundupan dan perdagangan orang, terorisme, narkotika (obat terlarang) dan pencucian uang *(money laundring);*
5. Pengaturan mengenai detensi karantina dan batas waktu terdetensi belum dilakukan secara komprehensif (di luar "*criminal justice system*");
6. Kedudukan, peran, fungsi dan tugas keimigrasian yang specifik dan bersifat universal, dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, serta adanya struktur keimigrasian yang memungkinkan dapat bertindak secara langsung agar kedudukan, peran, fungsi dan tugas keimigrasian lebih efektif dan efisien untuk hal-hal yang bersifat teknis substantif, sehingga penegasan mengenai jabatan fungsional keimigrasian dan penempatan pejabat imigrasi di setiap perwakilan Republik Indonesia adalah sangat signifikan;
7. Antisipasi perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia yang berdampak pada kedudukan, peran, fungsi dan tugas keimigrasian antara lain mengenai masalah dwi kewarganegaraan *(bipatrede)* terbatas;
8. Hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbal balik *(resiprocal)* pemberian visa terhadap warga negara asing;
9. Adanya kesepakatan dalam rangka harmonisasi dan standarisasi sistem dan jenis pengamanan surat perjalanan secara internasional, khususnya *"regional*

asean plus" dan juga upaya penyelarasan atau harmonisasi tindakan atau ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisir imigran gelap dan kebijakan antar negara;

10. Mengingat penegakan hukum keimigrasian selama ini belum efektif dan efisien, maka pencantuman pidana minimum terhadap pelanggaran ketentuan keimigrasian adalah sangat signifikan dan perlu diadakan/ditetapkan;
11. Kepentingan untuk memperluas dan menjaring subyek yang merupakan pelaku tindak pidana keimigrasian terhadap WNI, antara lain sponsor atau orang yang memfasilitasi masuknya orang asing ke wilayah negara Republik Indonesia yang melanggar ketentuan keimigrasian;
12. Penerapan pidana untuk orang asing yang melanggar peraturan di bidang keimigrasian selama ini belum menimbulkan kejeraan *(deterrence effect)*.

Oleh karenanya, dalam penelitian tesis ini akan dibahas secara lebih komprehensif mengenai kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia nantinya dapat diperbaiki/direalisasikan dengan baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang masalah di atas, penulis membuat kesimpulan bahwa studi penelitian tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang sudah pernah dilakukan dan sudah ada selama ini, dapat dikatakan masih sangat langka/ jarang atau sekurang-kurangnya belum terlalu banyak menjadi perhatian para ahli hukum, khususnya yang mempunyai perhatian khusus di bidang Hukum Tata Negara (HTN) atau Hukum Administrasi Negara (HAN), terlebih-lebih objek penelitian tesis ini berkaitan dengan masalah hukum keimigrasian (keimigrasian) di Indonesia yang masih jarang/langka ditemukan literatur dan referensinya yang menulis dan

membahas tentang keimigrasian di Indonesia. Dengan merujuk pada keterangan yang telah dijelaskan sebelumnya di atas, penulis dapat mengemukakan identifikasi masalah yang diteliti, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ?
2. Kendala dan hambatan apakah yang menjadi pengaruh terhadap efektifitas operasionalisasi peran dan fungsi keimigrasian nasional di Indonesia sekarang ini ?
3. Bagaimanakah konsep yang ideal tentang cita-cita pembaharuan hukum keimigrasian dalam mendukung dan menciptakan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang kondusif baik di masa kini dan di masa yang akan datang ?

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa penelitian tesis ini akan membatasi diri pada studi tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya dalam rangka memperjelas dan menciptakan subjektivitas kemandirian, kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam hal pemeriksaan dan pengawasan terhadap lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia yang menjadi tugas dan tanggungjawab institusi/instansi keimigrasian di Indonesia pada khususnya.

C. Tujuan dan Maksud Penelitian

Beberapa permasalahan tersebut di atas menurut penulis perlu dan mendesak untuk diteliti dengan tujuan dan maksud : untuk mengetahui kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan untuk mengetahui kendala dan hambatan yang menjadi pengaruh terhadap efektivitas operasionalisasi peran dan fungsi keimigrasian nasional di Indonesia sekarang ini, serta untuk mengetahui konsep yang ideal tentang cita-cita pembaharuan hukum keimigrasian dalam mendukung dan menciptakan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang kondusif baik di masa kini dan di masa yang akan datang.

D. Kerangka Teori

Sebelum membicarakan kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia lebih lanjut, penulis terlebih dahulu akan menyebutkan beberapa hal yang mempunyai kaitan erat dengan hal tersebut, yaitu teori yang akan dipergunakan dalam membahas objek penelitian tesis ini, diantaranya : teori negara hukum (baik dalam pengertian *rechtstaat* maupun *rule of law*), teori dualistik hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional, teori kedaulatan dan teori pembagian dan pemisahan kekuasaan. Teori tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung, akan selalu berpengaruh/berkaitan dengan objek penelitian tesis ini, yaitu tentang : kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Teori tersebut di atas mempunyai ikatan yang sangat erat satu sama lain, sehingga penulis menganggap penting untuk menyebutkan teori tersebut sebelum membahas lebih lanjut terhadap substansi/materi objek penelitian,

yaitu tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

1. Teori Negara Hukum *(De Rechtstaat/Rule of Law)*

Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum *(subject to the law).* Tidak ada kekuasaan di atas hukum *(above the law),* semuanya ada di bawah hukum *(under the rule of law).* Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang *(arbitrary power)* atau penyalahgunaan kekuasaan *(misuse of power).*[8] Dalam khasanah pemikiran hukum klasik konsepsi negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang berkembang di Eropa Barat Kontinental. Salah satu ciri penting dari konsep negara hukum formal (klasik) ini adalah sifat pemerintahan yang pasif, artinya pemerintah sekedar berperan sebagai wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang direpresentasikan oleh anggota parlemen. Negara baru bergerak dalam urusan privat, apabila masyarakat yang bercorak pluralis-liberal tersebut menghendakinya. Sementara itu tugas pokok pemerintah yang paling utama adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi golongan *rulling class.* Peran negara yang minimal di dalam urusan warga negara ini, dikenal dengan istilah negara penjaga malam *(nachtwachter-staat)* atau sering disebut dengan negara hukum dalam arti materiil *(Welfare state),* yang menurut F.J Stahl adalah sebagai berikut : (1) adanya pengakuan dan jami-

---

[8]. Sri Soemantri, ***Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,*** Alumni, Bandung, 1977, hal. 111.

nan perlindungan terhadap Hak-hak asasi manusia (HAM); (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin HAM; (3) adanya pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku *(wetmatigheid van bestuur).* Konsepsi negara hukum juga identik dengan konsep *rule of law* yang berkembang di Anglo Saxon. Menurut A.V. Dicey, ciri-ciri *rule of law* adalah : (1) *Supremacy of law,* dalam arti tidak boleh dihukum jika melanggar hukum; (2) *Equality before the law,* artinya kedudukan yang sama (persamaan) di depan hukum; (3) *Human Rights,* yakni terjaminnya Hak Asasi Manusia (HAM) oleh Undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.[9]

Seiring dengan usainya perang dunia kedua, konsep negara hukum formal tersebut banyak mendapat kritik karena ekses-ekses yang ditimbulkan oleh sistem industrialisasi yang kapitalistik-eksploitatif dan bersamaan dengan itu berkembang faham sosialisme yang menginginkan pembagian kesejahteraan secara merata, seiring dengan berbagai kemenangan yang diraih oleh beberapa partai sosialis di Eropa. Akibatnya, gagasan yang membatasi pemerintah untuk mengurus kepentingan warganya bergeser ke arah gagasan baru yang mengafirmasi peran pemerintah harus proaktif untuk mewujudkan kesejahteraan warganya *(bestuurzog).* Ide yang mendorong pemerintah untuk bersikap progresif di dalam urusan privat ini dikenal dengan sebutan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau faham negara hukum material.[10] Konsekuensi dari keterlibatan pemerintah diberbagai lapangan kehidupan masyarakat tersebut, adalah pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk menjalan-

[9] Azhary, ***Negara Hukum Indonesia,*** UI Press, Jakarta, 1995, hal. 24.

kan rencana aksinya atas inisiatif sendiri tanpa harus didahului dengan delegasi atau atribusi dari pihak parlemen. Itulah sebabnya dalam rangka *bestuurzog* pemerintah dibekali dengan *freies ermessen* atau *pouvour discretionaire*, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat pada produk legislasi parlemen. Dalam prakteknya penggunaan kekuasaan diskresi ini tidak jarang menimbulkan masalah, yakni berupa tindakan sewenang-wenang *(a bus de droit/willikeur)*, penyalahgunaan wewenang *(detournement de pouvair)*, kekeliruan dalam menafsirkan hukum *(ermessen unterschreitung)*, yang dampaknya justru merugikan masyarakat.[11] Akibatnya tidak sedikit warga negara yang mulai resah dan mengeluhkan intervensi negara yang bersifat kontra produktif dan tidak jarang bertindak represif dan destruktif. Selanjutnya, dengan makin luasnya desakan berbagai kalangan yang menghendaki garansi dan perlindungan warga negara akibat didayagunakannya instrumen *pouvoir discretionaire* tersebut. Maka *International Commission of Jurist*, pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965, memberikan rumusan tentang ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* adalah sebagai berikut :

a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
c. Pemilihan umum yang bebas;
d. Kebebasan menyatakan pendapat;
e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
f. Pendidikan kewarganegaraan.[12]

---

[10] Moh Mahfud, ***Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,*** UII Press, Yogyakarta, 1993, hal.120-121.

Di Indonesia sendiri, gagasan untuk mengantisipasi terjadinya ekses penggunaan kekuasaan diskresi ini dapat disimak dari usulan berbagai pakar hukum yang mencoba merumuskan syarat-syarat penggunaan *freies ermessen* agar tidak menimbulkan *ermessenfehler* atau *misuse of power*. Dalam hal ini, S.F Marbun mensyaratkan : pertama, terdapat persoalan penting dan mendesak untuk segera diselesaikan; dan kedua, harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.[13]

Sementara itu Sjachran Basah, menyebutkan penerapan *freies ermessen* harus mengacu kepada dua hal, yaitu : pertama, secara moral berdasarkan Pancasila dan sumpah jabatan dan kedua, secara hukum, meliputi : (a) batas atas; wajib taat terhadap peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal dan tidak melanggar hukum; (b) batas bawah tidak melanggar HAM di bidang pekerjaan dan penghidupan yang layak.[14] Secara empiris dewasa ini teori negara hukum material *(welfare state)* ini, tidak saja diimplementasikan pada negara kerajaan tetapi juga pada negara republik, seperti : Inggris, Belanda, Jepang, Malaysia, Amerika Serikat, Perancis, Jerman, India dan juga Indonesia.[15] Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*. Demikian juga ditemukan hasil survei yang sama dengan yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1975. Respondennya terdiri dari kalangan praktisi, yaitu para pejabat dari lingkungan pemerintahan dan teoretisi, yaitu para pakar dibeberapa

---

[11] ***Ibid.***, hal.120-121.
[12] ***Ibid.***, hal. 122.
[13] ***Ibid.***, hal.124.
[14] ***Ibid.***, hal.125.
[15] Robert A. Dahl, ***Perihal Demokrasi***, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 172.

perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Notohamidjojo bahwa "Dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad IX itu, maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechstaat*". Adapun pendapat yang banyak pengikutnya, yaitu pendapat Djokosoetono, yang mengatakan bahwa "Negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita katakan *Democratische Rechtstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtstaat*".

Selanjutnya Djokosoetono mengatakan bahwa "Sekarang perkembangan dari negara hukum dalam lapangan politik dan ilmu pengetahuan di Indonesia selalu diabaikan, tidak diketahui bahwa ada beberapa macam negara hukum. Ini adalah perkembangan dari bangunan *staat type rechtstaat* dalam tiga tingkatan, yaitu : *formele rechstaat, liberale rechtstaat* dan *materiele rechstaat*". Sumrah dalam kertas kerjanya yang disampaikan pada Seminar Hak-Hak Asasi Manusia pada tahun 1967, mengatakan bahwa "Yang sudah kita kenal lebih lama adalah pengertian *Rechtstaat,* atau negara hukum atau kalau boleh meminjam kata-kata dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu "Negara yang berdasarkan atas hukum".[16] Selain itu juga, Yamin berpendapat sama, bahwa "Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechstaat, government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtstaat*) tempat tenaga senjata dan

---

[16] Sumrah, ***Penegakan Hak Asasi Manusia Ditinjau Dari Pelaksanaan The Rule of Law***, Alumni, Bandung, 1968, hal. 27.

kekuatan badan melakukan sewenang-wenang". Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa *rechtstaat* sama artinya dengan negara hukum. Selain istilah *rechstaat*, sejak tahun 1966 dikenal pula istilah *rule of law* yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Sunaryati Hartono yang mengatakan bahwa "Oleh sebab itu, agar tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, maka penegakan *the rule of law* itu harus diartikan dalam artinya yang materiil".[17] Dalam kesempatan yang sama di bawah subjudul inti *Rule of Law*, ternyata yang dibahasnya adalah inti negara hukum. Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtstaat* dan kriteria *the rule of law*.

Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut civil *law, modern roman law,* sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law.*[18] Pendapat yang hampir sama dikemukakan juga oleh B.A. Haple dalam seri *Rechtstaat en Sturing*, yang mengatakan bahwa "Seseorang pengacara Inggris yang diundang untuk menyampaikan pidato pada audiens yang terdiri dari para pakar sosial dan pengacara Belanda dalam rangkaian kuliah dengan judul *rechtstaat en struring* dengan segera harus menjelaskan bahwa tak satupun terjemahan dalam bahasa Inggris dari konsep ini mempunyai arti yang tepat. Fenomena

---

[17] Sunaryati Hartono, ***Apakah the Rule of Law***, Alumni, Bandung, 1976, hal. 35-37.
[18] Philipus M. Hadjon, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia***, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 72.

Rechtstaat Jerman biasanya diambil untuk mengartikan bahwa pemerintah tunduk pada hukum dan dapat menggunakan kekuasaannya hanya menurut hukum dan bahwa keterlibatannya dengan kebebasan dan hak milik harus dapat diprediksi dan dapat dikalkulasi. Susunan yang paralel sesungguhnya ditemukan dalam konsepsi kembar Inggris yakni konsepsi supremasi Parlemen dan *rule of law*. Penulis berpendapat bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Hukum mempunyai fungsi menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berperikemanusiaan, yang oleh Sahardjo disebutkan sebagai hukum yang berfungsi pengayoman dengan lambang pohon beringin. Inilah yang merupakan perwujudan cita hukum Pancasila.

Dengan demikian, apabila digambarkan rumusan negara dan hukum itu, maka akan menghasilkan "negara hukum", yaitu "keadaan kehidupan berkelompok bangsa Indonesia berdasarkan atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan kebangsaan yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial". Inilah arti negara hukum menurut cara pandang integralistik Indonesia, yang penulis sebutkan sebagai cita negara Pancasila. Di Indonesia sendiri, teori *de rechtstaat* ini dapat ditelusuri di dalam UUD 1945. Di dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen I-IV/1999-2002) pada bagian sistem pemerintahan negara, dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum *(rechtstaat)* dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka *(machtstaat)*. Sedang-

kan gagasan negara hukum material atau faham *welfarestate* dapat disimak pada bagian mukadimah UUD 1945 yang kemudian dituangkan secara eksplisit di materi UUD 1945. Selanjutnya pasca amandemen UUD 1945 jilid ketiga, pernyataan dianutnya teori negara hukum makin jelas, karena secara eksplisit dituangkan dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan tidak lagi sebatas pada bagian Penjelasan. Sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga UUD 1945, berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Setelah diketahui rumusan materiil negara hukum Indonesia, maka bagaimanakah hal tersebut dapat dicapai. Untuk mengetahui hal tersebut perlu dilihat rumusan formal atau aspek yuridis formal dari negara hukum Indonesia dan untuk menemukannya juga harus dicari dalam UUD 1945. Sebagaimana telah dikemukakan, negara Indonesia tidak memilih konsep barat (*rechtstaat*) ataupun konsep Anglo Saxon (*rule of law*), melainkan konsepnya sendiri. Adapun konsep yuridis formal negara hukum menurut bangsa Indonesia atau dengan perkataan lain unsur utama yang menjadi ciri khas negara hukum Indonesia, yaitu :

Unsur-unsur utama negara hukum Indonesia adalah sebagai berikut : yaitu bersumber pada Pancasila, di mana dalam Penjelasan Umum Bagian II Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum amandemen I-IV) menyatakan bahwa :

> "Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan dan pasal-pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis".

Pokok-pokok pikiran itu yang dimaksudkan adalah Pancasila, sehingga apabila diganti kata pokok-pokok pikiran itu dengan kata Pancasila, maka tampaklah bahwa Pancasila mewujudkan cita-cita hukum yang menguasai hukum dasar negara tertulis dan hukum dasar negara tidak tertulis. Memperhatikan kata menguasai, berarti bahwa hukum dasar tidak boleh bertentangan dengan yang menguasai, yaitu Pancasila. Oleh karena itu dapat ditarik kesimpulan bahwa Pancasila sebagai cita-cita hukum yang menguasai itu merupakan sumber hukum bagi hukum dasar negara. Karena dasar negara (UUD) merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan perundangan, maka dengan sendirinya Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di negara hukum Indonesia ini.

Roeslan Saleh berpendapat bahwa dengan memperhatikan penempatan dan fungsi Pancasila dalam Pembukaan, maka Pancasila merupakan *grundnorm* yang lebih luas daripada arti *grundnorm* menurut Hans Kelsen, karena meliputi seluruh norma kehidupan bangsa Indonesia.[19] Dalam pada itu Notonegoro dengan meminjam pendapat Nawiasky, menempatkan kedudukan Pancasila dalam Pembukaan sebagai "pokok kaidah negara" (*staatfundamentalnorm*). Sedangkan Padmo Wahjono berpendapat bahwa Pancasila telah menjadi landasan dasar kehidupan berkelompok (bernegara) bangsa Indonesia yang merupakan kaidah pokok fundamental negara. Sesuai dengan pertingkatan hukum yang lazim dikenal dalam ilmu hukum, maka seluruh tata hukum yang ada harus dapat dikembalikan kepada cita-cita hukum. Oleh karena itu cita-cita hukum akan merupakan sumber hukum dari seluruh tata hukum yang

[19]). Roeslan Saleh, ***Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perun-dang-undangan***, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hal. 43.

berlaku. Dengan perkataan lain Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum di negara hukum Indonesia. Dengan memperhatikan pertingkatan hukum dari Nawiasky, yang menempatkan *Staatsfundamentalnorm* pada tempat yang paling atas, ke mudian dibawahnya hukum dasar (*Grundgezets*), dibawahnya lagi Undang-undang (*formell gezets*) dan seterusnya peraturan pelaksanaannya, maka norma yang paling tinggi (*Staatfundamentalnorm*) merupakan sumber bagi semua norma atau hukum yang ada dibawahnya.

Sungguh tepat apabila TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menempatkan Pancasila pada tempat tertinggi, sebagai sumber dari segala sumber hukum. Inilah yang menjadi ciri atau unsur utama negara hukum Indonesia, yaitu hukum bersumber pada Pancasila. Di samping itu perlu pula diketahui bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia juga merupakan ideologi negara, artinya telah menumbuhkan keinginan bangsa Indonesia untuk mewujudkannya. Oleh karena itu perwujudannya tidak lain harus berpedoman atau bersumber pada pandangan hidup berkelompok bangsa Indonesia. Bersumber pada Pancasila, berarti hukum yang berketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Teori Dualistik Hubungan Antara Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Dalam menetapkan hubungan antara hukum internasional dan nasional, sangatlah penting untuk menjawab pertanyaan apakah mungkin ada konflik yang tidak

dapat dipecahkan antara kedua sistem norma itu. Kesatuan hukum internasional dan nasional itu hanya akan ditiadakan jika pertanyaan ini harus dijawab secara afirmatif. Bila demikian, hanya bangun dualistik atau pluralistik dari hubungan antara hukum internasional dan nasional sajalah yang memungkinkan. Namun, jika begitu, tidak dapat membicarakan kedua hukum itu sebagai dua hukum yang berlaku sekaligus. Jika ada konflik yang tak terpecahkan antara hukum internasional dan hukum nasional dan jika karenanya bangun dualistik sangat diperlukan, maka tidak dapat menganggap hukum internasional sebagai hukum atau bahkan sebagai tatanan norma yang bersifat mengikat, yang berlaku secara simultan bersama hukum nasional (dengan asumsi bahwa yang kedua dianggap sebagai sebuah sistem norma yang berlaku). Hubungan tersebut dapat diinterpretasikan hanya dari sudut pandang tatanan hukum nasional atau dari sudut pandang tatanan hukum internasional.

Selama hal ini diasumsikan oleh sebuah teori yang meyakini bahwa ada konflik tak terpecahkan antara hukum internasional dan hukum nasional dan yang tidak memandang hukum internasional sebagai hukum, namun hanya sebagai semacam moralitas internasional, maka tidak ada yang dapat menjadikan keberatan secara logika. Namun sebagian besar pendukung teori dualistik merasa wajib menganggap hukum internasional dan nasional sebagai tatanan hukum yang berlaku, yang keberlakuannya tidak tergantung satu sama lain dan rentan terhadap terjadinya konflik satu sama lain. Namun demikian, teori tersebut tidak dapat dipertahankan. Pandangan bahwa hukum nasional dan internasional merupakan dua tatanan hukum yang berbeda, yang keberlakuannya tidak tergantung satu sama lain, biasanya dibenarkan oleh ada-

nya konflik tak terpecahkan di antara keduanya. Namun, bila diteliti lebih cermat, akan semakin jelas bahwa apa yang dianggap sebagai konflik antara norma-norma hukum internasional dan norma-norma hukum nasional sama sekali bukanlah konflik norma, bahwa situasinya dapat dijelaskan dalam aturan hukum yang sama sekali tidak bertentangan satu sama lain. Konflik semacam itu terutama tampak dari fakta bahwa hukum nasional dapat bertentangan dengan perjanjian internasional. Namun norma tatanan hukum nasional yang diciptakan secara melanggar hukum internasional, tetaplah berlaku bahkan dari sudut pandang hukum internasional, karena hukum internasional tidak menyediakan prosedur untuk menghapuskan norma itu.

Hubungan hukum internasional terhadap sebuah norma dalam hukum nasional yang konon berlawanan dengan hukum internasional adalah sama dengan hubungan konstitusi sebuah tatanan hukum nasional, misalnya dalam ketentuannya mengenai hak-hak mendasar, menetapkan muatan dari Undang-undang masa mendatang terhadap sebuah Undang-undang yang melanggar hak-hak mendasar dan karenanya dianggap inkonstitusional, dapat dihapus, namun hanya memuat ketentuan bahwa organ-organ tertentu dapat diajukan ke pengadilan secara personal atas keterlibatan mereka dalam penyusunan Undang-undang yang inkonstitusional itu. Hukum internasional menetapkan isi tatanan hukum nasional dengan cara yang sama seperti konstitusi, yang tidak melakukan pengawasan yudisial atas konstitusionalitas Undang-undang, menentukan muatan untuk Undang-undang mendatang. Kesatuan hukum internasional dan hukum nasional dapat dipahami dengan dua cara berbeda dan jika kedua sistem itu dianggap sebagai tatanan norma yang berlaku serentak, maka tidak bisa lain

kecuali memahami keduanya sebagai satu sistem yang bisa dijelaskan dalam aturan hukum yang tidak bertentangan. Dengan gugus norma, semisal hukum internasional dan hukum nasional dapat membentuk satu sistem dengan dua cara di mana tatanan yang satu terbukti berposisi sub ordinat dari yang lain, karena yang satu berisi norma yang menentukan penciptaan norma-norma dalam sistem yang lain, dan karenanya sistem yang kedua memiliki alasan keabsahannya dalam sistem yang pertama.

Dengan demikian, norma dasar dari tatanan yang lebih tinggi juga merupakan alasan keabsahan tatanan yang lebih rendah. Namun dua gugus norma juga dapat membentuk satu sistem norma dengan cara mengordinasi kedua tatanan itu, yakni, bila lingkup keberlakuan mereka saling membatasi satu sama lain. Namun koordinasi ini mengandaikan adanya tatanan ketiga yang lebih tinggi yang menentukan penciptaan dua tatanan lainnya, membatasi lingkup keberlakuannya satu sama lain dan mengordinasikannya. Jadi hukum nasional dan hukum internasional membentuk sebuah sistem tunggal, maka hubungan timbal balik keduanya haruslah merupakan satu dari dua jenis yang dijelaskan di sini. Hukum internasional harus dipahami baik sebagai tatanan hukum yang didelegasikan oleh dan karenanya tercakup dalam tatanan hukum nasional atau sebagai tatanan hukum keseluruhan yang mencakup semua tatanan hukum nasional sebagai tatanan parsial dan yang berposisi di atas dari mereka semua. Kedua interpretasi itu merepresentasikan konstruksi monistik. Yang satu tersirat da

lam keutamaan tatanan hukum nasional, yang lain dalam keutamaan tatanan hukum internasional.[20]

3. Teori Kedaulatan *(Souvereignty)*

Pakar kedaulatan Jean Bodin (1530-1596), ia mengalihkan kekuasaan negara menjadi kedaulatan. Menurutnya, kedaulatan adalah kekuasan tertinggi tanpa pembatasan oleh hukum. Hukum tidak lain dari kemauan raja (negara), karena rajalah yang membuat Undang-undang (hukum). Kedaulatan dilengkapi dengan sifat tunggal, asli, langgeng, tidak terbatas.

a. Tunggal, artinya tidak dapat dibagi-bagi atau dipisahkan;
b. Asli, artinya ialah satu-satunya kekuasaan yang asli yang tertinggi, tidak ada yang dikecualikan dari kekuasaan ini;
c. Langgeng, artinya kedaulatan itu melekat pada negara selama negara itu ada;
d. Tidak terbatas, tidak dibatasi oleh kekuasaan apapun, tidak ada kekuasaan lain yang menyamainya, apalagi yang lebih tinggi diatasnya.

Dari keterangan itu terlihat bahwa Jean Bodin mengartikan kedaulatan secara absolut dan kedaulatan adalah milik negara. Jadi ia berpaham kedaulatan negara, karena tidak dibedakannya antara raja dengan negara. Dalam bukunya *Les Six Livres de la Republique* yang diterbitkan pada tahun 1583, Jean Bodin menyatakan bahwa "Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan abadi dari negara". Dalam bahasa latin disebut *Maiestatum* artinya kekuasaan tertinggi pemerintah. Negara merupakan kesatuan orang-orang yang mengikatkan diri karena mempunyai kebutuhan atau tujuan yang sama. Negara merupakan kelompok manusia yang terorganisasi di suatu wilayah tertentu yang dilengkapi dengan suatu kekuasaan asli untuk memerintah. Adapun

---

[20]. Hans Kelsen, ***Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif,*** Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hal. 367-368.

yang dimaksud dengan kakuasaan asli ialah kekuasaan tertinggi yang diatasnya tidak ada kekuasaan lainnya. Kekuasaan tertinggi ini termasuk kekuasaan untuk membuat hukum. Dan oleh karenanya, negara hanya tunduk pada hukum atas kehendaknya sendiri, hal ini disebutnya sebagai *selbstbindungstheorie*. Jellinek tergolong dalam penganut teori kedaulatan negara. Teori kedaulatan mutlak mendapat sanggahan antara lain dari Harold J. Laski. Menurut pendapatnya, kedaulatan lainnya juga memiliki kedaulatan sebatas ruang lingkupnya. Organisasi sosial, politik dan profesi juga memiliki kedaulatan. Selain itu juga negara-negara bagian dari Negara Amerika juga memiliki kedaulatan untuk mengatur negaranya sendiri. Jadi menurut Harold J. Laski, kedaulatan tidak lagi mutlak *(absolut)* ataupun tunggal, karena telah dibagi-bagi. Teori kedaulatan mutlak ini memang tidak sesuai dengan kenyataan sekarang karena kedaulatan negara ke dalam sudah dibatasi oleh hukum positif dari negara masing-masing. Sedangkan kedaulatan negara ke luar juga dibatasi oleh hukum internasional atau perjanjian antarnegara.

Kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan adalah juga kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain. Beberapa teori kedaulatan yang terkenal adalah :

1) Teori Kedaulatan Tuhan

   Negara dianggap sebagai milik Tuhan Yang Mahakuasa sehingga segala pengaturan merupakan Firman Tuhan yang harus dijalankan sebagai ibadah;

2) Teori Kedaulatan Raja

   Raja sebagai kepala negara dianggap anak Tuhan, sehingga tidak ada kemungkinan untuk membantahnya, karena akan dianggap sebagai dosa;

3) Teori Kedaulatan Negara

   Segalanya demi negara karena ditekankan bahwa negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan/kedaulatan mutlak yang sah;

4) Teori Kedaulatan Hukum

   Segalanya berdasarkan hukum karena yang berdaulat adalah hukum, kekuasaan/kedaulatan diperoleh dari peraturan yang sudah ditetapkan sebagai hukum.

5) Teori Kedaulatan Rakyat

   Yaitu kepala negara dipilih dari, oleh dan untuk rakyat karena rakyatlah yang merupakan kedaulatan tertinggi dalam negara. Bentuk ini akan demokratis bila pembagian kekuasaan cukup terbuka tanpa ada grup penekan yang mengatasnamakan rakyat banyak.

Dalam konteks kedaulatan/kekuasaan di Indonesia prinsip kedaulatan rakyat berasal dari rakyat yang selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas (sebelum amandemen I-IV UUD 1945). Dari Majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya, karenanya prinsip yang dianut sebagai prinsip pembagian kekuasaan *(division or distribution power)* sebelum amandemen I-IV UUD 1945. Akan tetapi setelah amandemen I-IV UUD 1945 pada Tahun 1999-2002, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisah-

kannya *(separation of power)* menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *"checks and balances"* dengan maksud agar kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.[21]

Dalam teori kedaulatan rakyat dikenal adanya ajaran pemisahan kekuasaan negara yang mana kebiasaan di Eropa Barat membagi tugas pemerintahan dalam tiga bidang kekuasaan yaitu kekuasaan Legislatif (pembuat Undang-undang), kekuasaan Eksekutif (menjalankan Undang-undang) dan kekuasaan Yudikatif (mempertahankan Undang-undang/kekuasaan untuk mengadili). Montesquieu, seorang penganjur paham pemisahan kekuasaan negara *(the separation of power)* ini menyatakan bahwa dalam suatu sistem pemerintahan negara ketiga jenis kekuasaan harus terpisah baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan dan keharusan demikian dimaksud adalah bertugas agar tindakan sewenang-wenang dari raja (dalam teori kedaulatan raja) dapat dihindarkan. Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Adapun yang dimaksudkan dengan pemisahan kekuasaan dalam arti material ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan

---

[21] Muji Estiningsih, ***Fungsi Pengawasan DPRD***, Andi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2005, hal. 82

dengan tegas dalam tugas kenegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian : Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Ismail Suny dalam bukunya berjudul Pergeseran Kekuasaan Eksekutif mengambil kesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material itu sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan) sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal sebaiknya disebut *division/ distribution of powers* (pembagian kekuasaan). Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen I-IV Tahun 1999-2002 membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap perlengkapan negara tersebut dengan tidak menekankan pada pemisahannya, sebagai berikut :

a) Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif);
b) Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif);
c) Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif).[22]

Dengan demikian UUD 1945 tidak menganut pemisahan dalam arti material *(separation of powers)* tetapi pemisahan kekuasaan dalam arti formal *(division of powers),* oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankannya secara prinsipil. Bahwasannya semua negara sebenarnya bertujuan untuk tidak menimbulkan tirani diktarorisme, maka kekuasaan dan kewenangan tersebut dipisah-pisah, dengan demikian ada kecenderungan untuk mewujudkan kesejahteraan *(welfare)* rakyat. Berdasarkan teori-teori kenegaraan sepanjang zaman ada fungsi negara yang bersifat

---

[22]).Sri Soemantri, ***Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,*** Alumni, Bandung, 1977, hal. 91

universal yakni kewajiban negara untuk mewujudkan kepentingan masyarakat atau lebih tepat dikatakan kepentingan umum, tidak peduli dengan bentuk atau sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara yang bersangkutan.

4. Teori Pemisahan Kekuasaan *(Separation Of Power)* dan Teori Pembagian Kekuasaan *(Distribution of Power)*

Teori pemisahan kekuasaan muncul karena ada gagasan untuk membatasi kekuasaan penguasa negara, agar dalam menjalankan pemerintahan tidak bersifat sewenang-wenang. Dalam upaya membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarkhi (raja absolut). Teori pemisahan kekuasaan dan ataupun pembagian kekuasaan negara menjadi sangat penting artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasan dalam sebuah struktur kekuasaan negara. Teori pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesqieu pada pertenggahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan *(misuse power).*

Menurut John Locke dalam karyanya *"Two Treaties of Government"*, kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam : *legislative power* (membuat Undang-undang), *executive power* (melaksanakan Undang-undang) dan *federative power* (kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing). Sedikit berbeda dengan John Locke, dalam buku, *"The Spirit of The Laws"* (1978), Montesqieu mem-

bedakan tiga macam kekuasaan : legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kekuasaan legislatif, penguasa atau magistrat mengeluarkan hukum sementara atau tetap, mengubah atau mencabut hukum yang dikeluarkan. Dengan kekuasaan eksekutif, ia membuat damai atau perang dan mempersiapkan untuk invasi. Dengan kekuasaan yudikatif, ia menghukum penjahat atau memutuskan tentang pertikaian antara individu-individu. Jika dikomparasikan antara konsep John Locke dengan Montesqieu, terlihat perbedaan antara lain : (a) menurut John locke, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan Undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri; (b) Menurut Montesqieu, kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.[23]

Dalam praktik ajaran pemisahan kekuasaan ini sulit untuk dipatuhi secara murni. Menurut Hoods Philips dalam,*"Constitutional and Administrative Law"* (1978), bahwa pemisahan kekuasaan dengan tidak mengakui *overlapping* dan koordinasi satu sama lain dapat membawa pemerintahan kepada kekuatan *(standstill),* itu sama artinya dengan membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan kekuasaan secara eksklusif yang pada gilirannya melahirkan penyalahgunaan kekuasaan. Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerjasama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian

[23] ***Ibid,*** hal. 96

kekuasaan *(distribution of power)* yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *checks and balance*. Menurut teori *distribution of power* pemisahan kekuasaan tetap dijalankan namun dibarengi dengan mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Sedangkan mengenai teori perimbangan kekuasaan *(checks and balance)* yang di Amerika Serikat merupakan paksaan dari ajaran Trias Politika.

Teori pembagian kekuasaan saat ini dianut secara luas oleh berbagai negara, tidak saja oleh negara-negara yang sistem pemerintahannya berbentuk monarkhi tetapi juga republik, misalnya antara lain : Inggris, Belanda, Malaysia, Jepang, India, Singapura, Pakistan, Filiphina, dan Indonesia sendiri. Bagir Manan, dalam kaitan ini menyatakan bahwa meskipun Montesqieu hanya membagi tiga cabang kekuasaan, tetapi dalam praktik dijumpai negara-negara yang memiliki lebih dari tiga cabang kekuasaan. Misalnya saja Perancis yang memiliki, *"Counseil d' Etat"* dan *"Council Constitutionel"*, di samping memiliki lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kerajaan Belanda memiliki "*Raad van Staat* dan *Algemene Reken Kamer"*, di samping tiga poros kekuasaan lainnya.[24]

Sedangkan Indonesia malah memiliki beberapa cabang kekuasaan yang disebut lembaga negara yaitu : MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, Presiden, BPK, MA, MK serta KY. Sementara itu mengenai cabang-cabang kekuasaan yang di kenal di dalam UUD 1945 ternyata ada padanannya dalam *Indische Staats regeling* yang

---

[24] Padmo Wahjono, ***Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini,*** Ghalia Indah, Jakarta, 1991, hal. 116

berlaku di Hindia Belanda yaitu, *de Gouverneur* dan *Luitenant Gouvenour Generaal; de Volksraad; de raad van nederlands Indie, dee Algemene Rekenkamer, het Hoogge-rechtshof : de Algeme Secretarie.* Dalam UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan *(separation of power)* secara mutlak. Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki agar sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran Trias Politika dari Montesqieu, karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham liberal. Tetapi di sisi lain Soepomo, selaku salah seorang perancang UUD 1945 pernah berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan *(distribution of power),* karena dalam pembagian kekuasaan dimungkinkan adanya kerjasama antara lembaga-lembaga negara yang ada, tetapi teori inipun juga tidak mutlak berlaku di Indonesia seperti sekarang ini[25]

Dari uraian di atas tampak jelas bahwa sejak semula, ketika UUD 1945 dirumuskan oleh pendiri republik ini, sampai saat ini telah dengan tegas dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia tidak menganut teori pemisahan kekuasaan, tapi teori pembagian kekuasaan. Di lihat dari pembuatan Undang-undang, maka UUD 1945 pun menganut asas pembagian kekuasaan. Hal ini dapat dilihat dari badan yang membuat UU menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan I, yang bunyinya "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 Perubahan I juga menyatakan bahwa "Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Oleh karenanya jelas bahwa

[25] Azhary, ***Negara Hukum Indonesia,*** UI Press, Jakarta, 1995, hal. 147

UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan *(separation of power)* tersebut. Soepomo selaku salah seorang perancang UUD 1945 berpendapat bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan *(distribution of power).* Dalam pembagian kekuasaan dimungkinkan adanya kerjasama antara lembaga-lembaga negara. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan I yang tersebut di atas menunjukkan adanya kerjasama antara DPR dengan pemerintah dalam tugas legislatif. Soepomo pernah mengemukakan teori integralistik yang merupakan suatu jenis konsep atau teori tentang negara. Teori integralistik inilah yang menurut Soepomo sangat cocok sesuai dengan corak masyarakat Indonesia dan ini merupakan *idée* integralistik dari bangsa Indonesia yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli. Konsepsi Soepomo tentang negara integralistik itulah yang sampai saat ini, semenjak kurun Orde Baru sering dipetik ulang untuk menunjukkan adanya asas kenegaraan Indonesia di samping asas lainnya yang telah dijelaskan oleh Pancasila dan UUD 1945.[26]

Konsep negara integralistik berkaitan erat dengan hukum dasar negara dan akan mewarnai pengaturan kehidupan kenegaraan yang selanjutnya akan menjadi sendi bagi hukum tata negara. Dalam negara integralistik menurut Soepomo membawakan suara bernada anti individualisme dan menganjurkan semangat komunalisme sebagai landasan persatuan dari negara yang akan dibentuk. UUD 1945 menganut *staatsidee* kekeluargaan/integralistik yaitu suatu pengertian tentang negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan yang ada dalam

[26] ***Ibid,*** hal. 38

segala lapangan kehidupan. Prinsip-prinsip *staatsidee* kekeluargaan berupa prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara dan hal ini seluruhnya sesuai dengan aliran pikiran ketimuran termasuk Indonesia. Teori integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo merupakan lawan dari teori konflik, karena didalamnya ada filosofi Pancasila dan UUD 1945 sebagai *grund norm* yang memperkenalkan teori keseimbangan dan keserasian dan tidak memperkenalkan kontroversi. Soepomo juga pernah mengatakan bahwa dasar sistem pemerintahan itu bergantung kepada *staatsidee,* kepada prinsip *begrip, staat/*negara yang hendak dipakai untuk pembangunan negara Indonesia. Soepomo mengemukakan juga bahwa syarat mutlak adanya negara harus memenuhi ada daerah/wilayah, ada rakyat dan harus ada pemerintah yang berdaulat/*souverein* baik menurut hukum nasional maupun hukum internasional. Soepomo secara tegas menganjurkan agar negara Indonesia yang akan didirikan itu, jika menghendaki sesuai dengan kekhususan/keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka haruslah berdasar atas aliran pikiran *staatsidee* negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, negara yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.[27]

Menurut aliran ini kepala negara dan badan-badan pemerintah yang lain harus bersifat pemimpin yang sejati, penunjuk jalan ke arah cita-cita luhur, yang diidam-idamkan oleh rakyat. Negara harus bersifat sebagai badan penyelenggara, badan pencipta hukum yang timbul dari hati sanubari rakyat seluruhnya yang sesuai dengan semangat Indonesia yang asli, karena negara tidak lain adalah seluruh masyarakat

[27] ***Ibid,*** hal. 40

atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun. Menurut Soepomo pengertian negara yang integralistik adalah sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme *staat* dan individu, tidak akan ada pertentangan antara susunan *staat* dan susunan hukum individu, tidak akan ada dualisme *staat und staatsfreie gesellschaft,* tidak akan membutuhkan jaminan *grund und freiheitsrechte* dari individu *contra staat,* oleh kerena individu tidak lain adalah suatu bagian organik dari *staat,* yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *staat* dan sebaliknya oleh karena *staat* bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang.[28] Negara tidak mempersatukan dirinya dengan golongan terbesar dalam masyarakat, tidak juga mempersatukan dirinya dengan golongan paling kuat (golongan politik atau ekonomi yang paling kuat), akan tetapi mengatasi segala golongan dan segala sesuatu, mempersatukan diri dengan segala lapisan rakyat seluruhnya.

Teori negara integralistik atau negara totaliter menurut Soepomo ini tidak berarti bahwa negara tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan atau tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan sebagai golongan atau tidak akan memperdulikan manusia sebagai seseorang. Tetapi negara akan mengakui dan menghormati bahkan melindungi adanya golongan-golongan dalam masyarakat yang nyata, di mana segala seseorang dan segala golongan akan insyaf kepada kedudukannya

---

[28] Padmo Wahjono, ***Membudayakan UUD 1945***, Ind-Hill Co, Jakarta, 1991, hal. 62.

sebagai bagian organik dan negara seluruhnya berkewajiban meneguhkan persatuan dan harmoni antara segala bagian-bagian itu. Soepomo dengan itu menyatakan bahwa pemerintah tidak akan mengambil semua urusan (pelihara), tetapi tetap berperan sen-sentral dalam membagi-bagi atau menyerahkan urusan sesuai dengan kebutuhan dan hal ini sesuai dengan asas organis dan teori pembagian kekuasaan *(distribution or divisio of power).* Oleh karena itu asas persatuan, kekeluargaan, mendahulukan kepentingan umum daripada perseorangan, tidak perlu dicarikan sandarannya di luar UUD 1945 dan Pancasila.

E.Metode Penelitian

Salah satu karakteristik penelitian ilmiah adalah adanya sistematisasi dalam langkah-langkah penelitian dan berpikir yang bersifat konsisten. Adapun cara penelitian yang digunakan adalah :

1.Objek Penelitian

Objek penelitian tesis ini ialah tentang : Kedudukan, Peran dan Fungsi Keimigrasian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

2.Narasumber

Dalam hal ini penulis ingin melakukan tanya jawab secara langsung dan ingin melakukan wawancara *(interview)* dan bertanya langsung *(face to face)* dengan para nara sumber dengan maksud dan tujuan untuk mengetahui seluk beluk yang berkaitan dengan substansi/materi pembahasan yang akan dibahas dan dianalisa dalam objek penelitian. Dalam hal ini, penulis ingin melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait (pakar-pakar dari kalangan akademisi/praktisi hukum keimigrasian

(imigrasi) khususnya, pejabat-pejabat imigrasi terkait/bersangkutan yang berkompeten) sesuai dengan kompetensi/kewenangannya di institusi/instansi keimigrasian di Indonesia pada khususnya) dan lainnya yang sekiranya dapat membantu memberikan keterangan dan pengetahuan/pemasukan tambahan yang bersifat konstruktif tentang masalah keimigrasian di Indonesia.

3.Jenis Penelitian

Penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan yang didukung dengan bahan penelitian yang diperoleh dari lapangan *(field research)* sebagai tumpuan dan kom- ponen utama dengan meneliti beberapa literatur-literatur/referensi yang berkaitan de- ngan objek penelitian dan meneliti beberapa temuan-temuan dari hasil data-data penelitian yang telah diperoleh/didapatkan dari lapangan. Penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dimaksud di sini adalah mengiventarisir, meneliti atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis baik berupa kitab-kitab perundangan, buku-buku, majalah-majalah, jurnal-jurnal, surat kabar-surat kabar serta bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian lapangan atau *field research* yang dimaksud di sini adalah melakukan penelitian di lapangan dengan berusaha mencari, mengumpulkan dan mengkaji bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan/prakteknya di institusi yang terkait dalam hal ini keimigrasian di Indonesia.

4.Bahan Hukum

Bahan-bahan yang dapat dijadikan objek studi ada tiga golongan, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dalam kaitannya de-

ngan penelitian ini, maka :

a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu : Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, UU, Peraturan perundang-undangan lain yang sekiranya terkait erat dengan permasalahan yang akan diteliti, baik itu produk peraturan perundang-undangan yang lama dan telah dinyatakan tidak berlaku lagi, maupun peraturan perundang-undangan yang baru/sekarang masih dan dinyatakan berlaku, yang masih ada kaitannya dengan objek penelitian;
b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer yaitu : (1) berbagai buku mengenai Undang-undang tentang Keimigrasian, Undang-undang tentang Kewarganegaraan, buku-buku tentang hukum keimigrasian (imigrasi) dan buku-buku tentang hukum kewarganegaraan (kewarganegaraan) serta data-data tertulis yang terkait dengan penelitian. (2) berbagai makalah, jurnal-jurnal, surat kabar, majalah dan dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian;
c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yakni Kamus Hukum, Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia (KUBBI), Kamus Bahasa Inggris, Kamus Istilah, Ensiklopedia dan berbagai kamus lain yang relevan dengan objek penelitian.

5.Sifat dan Pendekatan serta Penafsiran Penelitian

Penelitian ini sifatnya adalah penelitian hukum/yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum dan dasar falsafah (dogma dan doktrin) hukum tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia untuk menemukan ide-ide baru tentang keimigrasian tersebut yang sesuai dengan *rechtsidee* dan cita-cita demokrasi serta untuk memenuhi kebutuhan saat ini

dan yang akan datang dalam rangka mewujudkan negara hukum kesejahteraan *(welfare state)* Republik Indonesia dalam arti luas dan dalam rangka mendayagunakan dan memberdayakan kedudukan, peran dan fungsi serta tugas keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam arti sempit. Pendekatan yang dipakai yaitu :

a. Pendekatan yuridis, menganalisis hukum-hukum yang ada terutama Undang-Undang Dasar 1945, UU, Tap MPR, dan peraturan perundang-undangan yang lainnya;
b. Pendekatan historis, yaitu menganalisis perjalanan histori/sejarah lahirnya keimigrasian sejak dari pertama kalinya ada sampai dengan keimigrasian yang sekarang ini ada/eksis di Indonesia, khususnya sejarah yang menyangkut kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia;
c. Pendekatan politis, yaitu menganalisis latar belakang di balik politik hukum dirubahnya beberapa ketentuan UU Keimigrasian lama (sebelumnya) dengan UU Keimigrasian baru yang sekarang ada/berlaku dan akan mungkin adanya rencana revisi terhadap UU Keimigrasian dari yang sudah ada sekarang ini.

Dalam membahas tesis ini, digunakan beberapa penafsiran, diantaranya adalah :

1. Penafsiran gramatikal atau penafsiran menurut tata bahasa dan pendekatan semantik (ilmu tentang arti kata).

   Berdasarkan bunyi UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dalam Pasal 1 menyatakan : "Keimigrasian adalah hal ihwal lalu-lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia" .

   a. Berdasarkan kamus Purwadarminta dan Kamus Besar Bahasa Indonesia, dijelaskan pengertian/definisi keimigrasian yaitu :

1) Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "hal" diartikan sebagai keadaan, peristiwa, kejadian (sesuatu yang terjadi). Sementara itu, kata ihwal diartikan hal, perihal. Dengan demikian, hal-ihwal diartikan berbagai-bagai keadaan, peristiwa, kejadian.
2) Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lalu lintas" diartikan sebagai hubungan antara suatu tempat dan tempat lain, hilir-mudik, bolak-balik.

Dengan demikian, menurut UU No. 9 Tahun 1992 terdapat dua unsur pengaturan yang penting, yaitu :

a) Pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu-lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia.
b) Pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia.

2. Penafsiran secara sistematis terhadap Pasal 1 ayat (1) UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
3. Penafsiran berdasarkan sejarah terbentuknya Undang-undang, yakni mengkaji rancangan, notulen dan risalah rapat-rapat pembentukan Undang-undang tentang Keimigrasian. Dari risalah pembentukan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia.
4. Penafsiran teleologis dan sosiologis, yaitu penafsiran secara teologis (tujuan), mengkaji tujuan dan sasaran Undang-undang. Yang dilihat adalah tujuan atau fungsi ketentuan peraturan yang bersangkutan dalam konteks masyarakat dewasa ini, oleh karena itu disebut juga penafsiran sosiologis. Tujuan dibentuknya keimigrasian berdasarkan Pasal 1 UU No. 9 Tahun 1992 tentang

Keimigrasian adalah untuk memberikan pelayanan masyarakat, penegakan hukum dan keamanan negara dan berfungsi sebagai fasilitator ekonomi dalam pembangunan nasional, khususnya pembangunan sistem hukum nasional dalam hal ini hukum keimigrasian Indonesia pada khususnya.

6.Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik yang dipergunakan di dalam menggali dan mengoleksi data yang dibutuhkan, terutama sekali dilakukan melalui studi kepustakaan *(library research)* yang didukung oleh data-data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan *(field research)* di institusi/instansi terkait (keimigrasian) sesuai dengan objek penelitian.

7.Pengolahan data

Dalam penelitian yuridis normatif, pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi tesis. Di mulai dari pengumpulan bahan penelitian dan pengelompokan bahan penelitian berdasarkan urgensi dan relevansi dengan obyek penelitian. Kemudian data yang dihimpun dengan cara seperti itu kemudian diolah. Caranya data diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis normatif. Targetnya mendapatkan gambaran umum *(deskription)* dan spesifik mengenai objek penelitian. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data ini ialah :

a. Memilih Undang-undang yang berkaitan dengan objek penelitian : (UU tentang Keimigrasian), yang berisi kaedah-kaedah hukum yang mengatur

masalah kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

b. Membuat sistematik dari pasal-pasal dalam UU Keimigrasian tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang selaras dengan pembahasan kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
c. Data yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis secara induktif kualitatif.

Kemudian sesuai dengan jenis datanya yang ditumpukan pada data kepustakaan, maka analisisnya selanjutnya dalam penelitian ini memakai model analisi kualitatif, yaitu usaha mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis yang diambil dari nilai-nilai dasar *(basic nilai)* Pancasila dan UUD 1945 serta UU tentang Keimigrasian untuk menyusun suatu konsepsi yang ideal tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sedangkan pendekatan yang dipakai ialah pendekatan deduktif, yakni berangkat dari kerangka teori yang bersifat umum untuk selanjutnya dikorelasikan dengan kenyataan yang obyektif dengan sedapat mungkin mempergunakan pendekatan yuridis, historis dan politis. Karena penulisan ini lebih bersifat deskriptif, yakni deskripsi tentang pemikiran lama ke pemikiran baru tentang kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, maka kesimpulan yang akan diperoleh akan bersifat *summary*/ringkasan yang utuh dan pada akhirnya dapat menjadi sebuah karya tulis ilmiah akademis berupa tesis.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

A. Ruang Lingkup Keimigrasian Di Indonesia

Istilah hukum keimigrasian secara resmi digunakan oleh pemerintah pada tanggal 31 Maret 1992, saat diundangkan dan tanggal mulai berlakunya UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 33. Penggunaan istilah hukum keimigrasian dapat ditemukan pada Bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-undang Keimigrasian dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 3474. Baik dalam Undang-undang Keimigrasian maupun dalam Penjelasannya tidak dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan hukum keimigrasian, hanya dalam Pasal 1 angka (1) Undang-undang Keimigrasian, perkataan keimigrasian diberikan batasan (definisi) sebagai berikut Keimigrasian adalah hal ihwal lalulintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia.

Dari definisi tersebut dapat dilihat, bahwa : lapangan (objek) hukum dari hukum keimigrasian adalah lalu-lintas dan pengawasan keimigrasian dan kedua, subjek hukum dari hukum keimigrasian adalah "orang" yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan orang asing yang berada di wilayah negara Republik Indonesia. Yang dimaksudkan dengan "orang" dalam definisi tersebut, tidak hanya orang Indonesia saja, tetapi juga termasuk orang asing. Sejak diundangkan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, tanggal 31 Maret 1992 dalam Lembaran Negara

RI Tahun 1992 No. 33, memasuki babak baru hukum keimigrasian di Indonesia. Oleh karena itu, selama kurun waktu lebih dari 42 tahun, terhitung mulai tanggal 26 Januari 1950, baru dapat merubah peraturan keimigrasian warisan kolonial Belanda dan yang dibuat dalam keadaan darurat berdasarkan UUDS Tahun 1950. Tanggal 26 Januari 1950, adalah saat penyerahan urusan keimigrasian, sebagai kelanjutan penyerahan kedaulatan negara tanggal 27 Desember 1949, dari pemerintah Hindia Belanda kepada pemerintah Republik Indonesia.[29] Indonesia sebagai negara berdaulat, mempunyai hak dan kewenangan untuk menentukan sistem hukum termasuk merumuskan hukum keimigrasian. Sejak diserahkan urusan keimigrasian, maka terjadilah perubahan kebijakan keimigrasian, dari *opendoor policy* menjadi *selective policy,* sehingga mempengaruhi di dalam menyusun perangkat peraturan yang mengatur bahwa segala urusan dan kegiatan keimigrasian yang menyangkut orang asing, bersifat menyaring hanya bagi mereka yang benar-benar menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan tidak membahayakan keselamatan bangsa dan negara.

Keimigrasian di Indonesia dapat ditelusuri sejak kedatangan bangsa Eropa, khususnya bangsa Belanda di Indonesia, namun masalah keimigrasian secara jelas baru diatur dengan dikeluarkannya Keputusan Raja Belanda *(Koninkelijke Besluit)* No. 32 tanggal 14 Oktober 1912 yang dikenal dengan *Toelatingsbesluit* (TB) yang dimuat dalam *Staatsblad* 1916 No. 47 jo 1917 No. 765, atau Penetapan Izin Masuk (PIM), kemudian dilengkapi dengan *Tolatingsordonnantie* (TO) atau Ordonansi Izin

---

[29] Adiwinata, H. J, ***Pengertian Imigrasi,*** Diktat Kursus Pejabat Imigrasi, Jawatan Imigrasi, Jakarta, 1951, hal. 116.

Masuk (OIM) yang dimuat dalam *Staatsblad* 1949 No. 331.[30] *Toelatingsbesluit* dan *Toelatingsordonnantie* hanya mengatur masuknya orang asing dan keberadaan orang asing untuk menetap di Hindia Belanda, serta masalah yang berkaitan dengan perizinan masuk, seperti penetapan pelabuhan pendaratan, pemulangan orang asing yang ditolak izin masuk atau izin tinggalnya. Selama kurun waktu sejak penyerahan kedaulatan oleh pemerintah Hindia Belanda kepada pemerintah Republik Indonesia Serikat, telah dikeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian sebagai berikut :

1. Undang-undang Darurat No. 40 Drt. Tahun 1950 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, untuk memenuhi kebutuhan lalu lintas Warga Negara Indonesia yang akan melakukan perjalanan ke luar negeri dengan kedudukan negara Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Undang-undang Darurat ini kemudian dijadikan Undang-undang No. 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia;
2. Undang-undang Darurat No. 9 Drt. Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing, yang mengatur tentang pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang meliputi :
   a. Keberadaan orang asing di wilayah Indonesia;
   b. Kegiatan orang asing selama berada di wilayah Indonesia.

   Pelaksanaan Undang-undang Darurat ini dituangkan dalam 2 (dua) Peraturan Pemerintah, yaitu :

   1) Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1954 tentang Pendaftaran Orang Asing;

---

[30] Abdullah Sjahriful (James), ***Memperkenalkan Hukum Keimigrasian,*** Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 108.

2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing.

3. Undang-undang Darurat No. 8 Drt. Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi. Undang-undang Darurat ini mencabut Pasal 241 sub 1 dan Pasal 527 Kitab Undang-undang Hukum Pidana yaitu yang menyangkut izin masuk dan bertempat tinggal orang asing di Indonesia secara tidak sah dan orang asing yang telah diusir, berada kembali di Indonesia dengan tidak sah. Tindak pidana yang tercantum dalam Undang-undang Darurat No. 8 Drt. Tahun 1955, seperti juga Undang-undang Darurat No. 9 Drt. Tahun 1953 dinyatakan sebagai kejahatan *(misdrijf),* sedangkan tindak pidana yang tercantum pada *toelatingsbesluit* dinyatakan sebagai pelanggaran (*overtrading,* lihat Pasal 14 TB). Dalam Undang-undang darurat ini, selain pengusut (penyidik) umum, dibebani pula kepada Pejabat Imigrasi untuk mengusut (menyidik) tindak pidana imigrasi (Pasal 7);
4. Undang-undang Darurat No. 9 Drt Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing di Indonesia. Undang-undang Darurat ini mencabut ketentuan yang tercantum dalam *Toelatingsbesluit (*Penetapan Izin Masuk) Pasal 11 sampai dengan Pasal 13 dan *Ordonnantie* tanggal 18 November 1949 (Stb. 1949 No. 341) tentang Pemberian *Verklaring van Ingezetenschap* (Surat Keterangan Kependudukan) oleh kantor imigrasi setempat;
5. Undang-undang No. 14 Drt Tahun 1959 Tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia.[31]

Hal itu menunjukkan, bahwa landasan yuridis kegiatan keimigrasian selama kurun waktu tersebut, berdasarkan kepada dua (2) Undang-undang peninggalan pepemerintah Hindia Belanda dan empat (4) Undang-undang darurat yang dibuat sesuai UUDS Tahun 1950. Alasan mengganti keenam Undang-undang tersebut di atas,

---

[31] ***Ibid,*** hal. 96-97.

selain berjiwa kolonialis dan dibuat dalam keadaan darurat pada masa revolusi fisik, juga disebabkan materinya sudah tidak sesuai dengan perubahan masyarakat yang semakin berkembang dan kemajuan iptek yang begitu pesat, maka disusun dan diundangkanlah UU No. 9 Tahun 1992.

B. Keimigrasian Berdasarkan UU No. 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian

UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Pasal 1 menyatakan : "Keimigrasian adalah hal-ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia". Dengan demikian, menurut UU No. 9 Tahun 1992 terdapat dua unsur pengaturan yang penting, yaitu :

1. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu-lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah negara Republik Indonesia;
2. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia.

Dari perumusan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian tersebut di atas, bahwa keimigrasian memuat 2 (dua) hal pokok yakni :

a. Lalu lintas orang, baik orang asing maupun warga negara Indonesia yang meliputi :
    1) Mengatur setiap orang yang masuk ke wilayah Indonesia, baik warga negara Indonesia maupun orang asing;
    2) Memberikan legalitas keberadaan orang asing;
    3) Memberikan legalitas kegiatan orang asing;
    4) Mengatur setiap orang yang keluar wilayah Indonesia, baik warga negara Indonesia maupun orang asing.
b. Pengawasan Orang Asing di wilayah Indonesia, berupa pengawasan terhadap orang asing yang masuk, keberadaan, kegiatan, dan keluar dari wilayah Indonesia, antara lain dapat menimbulkan 2 (dua) kemungkinan yakni :

1) Orang asing menaati peraturan yang berlaku dan tidak melakukan kegiatan yang berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, hal ini tidak menimbulkan masalah keimigrasian maupun kenegaraan;
2) Orang asing tidak menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, hal ini menimbulkan masalah dan dapat dikenakan tindakan hukum, berupa :
   a) Tindakan hukum pidana berupa penyidikan keimigrasian yang merupakan bagian daripada rangkaian *integrated criminal system,* sistem peradilan pidana (penyidikan, penuntutan, peradilan) dan atau ;
   b) Tindakan hukum administrasi negara berupa tindakan keimigrasian adalah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan. Termasuk bagian daripada tindakan keimigrasian ini adalah diantaranya deportasi terhadap orang asing untuk keluar dari wilayah yurisdiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia.[32]

Dengan demikian, berarti bahwa setiap orang, baik orang asing maupun warga negara Indonesia dapat melakukan perjalanan masuk dan keluar wilayah Indonesia, begitu pula orang asing dapat bertempat tinggal dan melakukan kegiatan di Indonesia, sepanjang menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia. Unsur pertama, pengaturan lalu-lintas keluar-masuk wilayah Indonesia. Berdasarkan teori hukum internasional pengaturan hal ini merupakan hak dan wewenang suatu negara serta merupakan salah satu perwujudan dan kedaulatan sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Selanjutnya, pengaturan lalu-lintas keluar-masuk wilayah Indonesia ditetapkan harus melewati Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), yaitu di pelabuhan laut, bandar udara atau tempat tertentu yang ditetapkan Menteri Kehakiman sebagai tempat masuk atau keluar wilayah Indonesia *(entry*

---

[32] Muhammad Indra, ***Implementasi Penegakan Hukum Terhadap Kasus Tindak Pidana Keimigrasian Di Indonesia,*** Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2003, hal. 119.

point). Pelanggaran atas ketentuan ini dikategorikan sebagai tindakan memasuki wilayah negara Indonesia secara tidak sah, artinya setiap tindakan keluar-masuk wilayah tidak melalui TPI, atau melalui TPI tetapi tidak melalui pemeriksaan petugas imigrasi di TPI, merupakan tindakan yang dapat dipidana. Unsur kedua dari pengertian keimigrasian yaitu pengawasan orang asing di wilayah Indonesia. Dalam rangka ini "pengawasan" adalah "keseluruhan proses kegiatan untuk mengontrol atau mengawa si apakah proses pelaksanaan tugas telah sesuai dengan rencana atau aturan yang telah ditentukan". Maka pengertian "pengawasan orang asing" adalah seluruh rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengontrol apakah keluar-masuknya serta keberadaan orang asing di Indonesia telah atau tidak sesuai dengan ketentuan keimigrasian yang berlaku. Pengawasan orang asing meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia. Pengawasan orang asing sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dimulai dan dilakukan oleh perwakilan RI di luar negeri ketika menerima permohonan pengajuan visa. Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di TPI ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya memutuskan menolak atau memberikan izin masuk.

Setelah warga asing tersebut diberi izin masuk, kemudian diberikan izin tinggal yang sesuai dengan visa yang dimilikinya, yang selanjutnya pengawasan beralih ke kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal warga asing tersebut. Dari keseluruhan prosedur keimigrasian yang ditetapkan, perlu dipahami bahwa operasionalisasinya dilaksanakan berdasarkan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian merupakan

Undang-undang yang didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan diketahui, bahwa peraturan perundang-undangan pada masa penjajahan berdasarkan peraturan perundang-undangan Belanda dan peraturan perundang-undangan yang diciptakan pada kurun waktu setelah penyerahan kedaulatan sampai berlakunya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 itu masih didasarkan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 yang pada umumnya bersifat Undang-undang Darurat. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 ini mencabut semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keimigrasian di Indonesia, namun hal-hal yang masih relevan dan berlaku umum di dunia, yang terdapat pada perundang-undangan yang terdahulu, dimasukkan ke dalam Undang-undang ini yang disesuaikan dengan perkembangan masyarakat Indonesia, maupun masyarakat dunia yang berhubungan dengan hal-hal keimigrasian.

Dengan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, maka penyelenggaraan administrasi di bidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di bidang keimigrasian. Undang-undang Keimigrasian ini memuat hal-hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan keimigrasian di Indonesia yang terdiri dari :

(1).Tinjauan umum yang berupa tinjauan penyelenggaraan administrasi keimigrasian sejak zaman Hindia Belanda, pada waktu setelah penyerahan kedaulatan oleh pemerintah Belanda kepada pemerintah Republik Indonesia sebelum diberlakukannya UU tentang Keimigrasian yang baru;

(2).Pengertian umum yang menyangkut pengertian-pengertian yang biasa digunakan di bidang keimigrasian ataupun ketentuan umum yang menyangkut penggunaan istilah teknis yang digunakan di bidang keimigrasian;

(3).Warga Negara Indonesia dan Orang Asing. Kewarganegaraan Indonesia membahas tentang siapa-siapa yang mempunyai status Warga Negara Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang akan berkaitan dengan pelayanan di bidang keimigrasian. Orang asing perlu ditentukan siapa-siapa yang diperlakukan sebagai orang asing berdasarkan ketentuan yang berlaku di Indonesia;

(4).Lalu lintas orang yang ke luar dan masuk wilayah negara Republik Indonesia. Izin Masuk yang merupakan kegiatan pertama keimigrasian, di mana orang asing yang akan memasuki wilayah Indonesia akan berhadapan dengan imigrasi;

(5).Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI) atau Paspor Republik Indonesia. Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI) atau yang dikenal dengan Paspor Republik Indonesia yang merupakan bidang pelayanan keimigrasian yang diberikan baik kepada Warga Negara Indonesia maupun kepada orang asing tertentu yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia;

(6).Visa untuk masuk ke wilayah negara Republik Indonesia;

(7).Pencegahan dan Penangkalan (Cekal) yang merupakan larangan sementara bagi orang tertentu untuk meninggalkan wilayah Indonesia atau untuk masuk ke wilayah Indonesia termasuk penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia;

(8).Izin keimigrasian bagi orang asing. Izin keimigrasian sebagai tindak lanjut dari diberikannya izin masuk bagi orang asing untuk berada secara sah di wilayah Indonesia yang dikenal dengan izin tinggal;

(9).Pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah negara Republik Indonesia. Pengawasan orang asing sebagai alat kontrol terhadap orang asing yang telah diberikan izin keimigrasian termasuk kegiatannya selama berada di wilayah Indonesia;

(10).Tindakan keimigrasian. Tindakan keimigrasian yang berupa penegakan hukum di bidang keimigrasian yang bersifat administratif di luar proses peradilan yang berupa pembatasan perizinan keimigrasian sampai pengusiran atau pendeportasian terhadap orang asing yang telah melakukan pelanggaran di bidang keimigrasian;

(11).Penyidikan tindak pidana keimigrasian. Penyidikan di bidang tindak pidana imigrasi yang dilakukan oleh Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Imigrasi;

(12).Ketentuan pidana di bidang keimigrasian, yang mengatur tindak pidana keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing atau Warga Negara Indonesia dengan ancaman hukuman baik yang berupa denda dan/atau penjara.[33]

Ketentuan-ketentuan umum memuat pengertian-pengertian yang digunakan khusus di bidang keimigrasian dalam penyelenggaraan keimigrasian di Indonesia. Dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, ketentuan umum tersebut dinyatakan bahwa :

1. Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia. Yang dimaksud dengan lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah negara Republik Indonesia berlaku baik Warga Negara Indonesia maupun orang asing melalui pemeriksaan keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Yang dimaksud dengan pengawasan orang asing di wilayah negara Republik Indonesia ialah pengawasan terhadap keberadaan (izin tinggal) orang asing yang diberikan kepada orang asing dan terha-

[33]).Wahyudin Ukun, ***Telaah Masalah-Masalah Keimigrasian,*** PT. Adi Kencana Aji, Jakarta, 2003, hal. 83.

dap kegiatan orang asing selama berada di wilayah negara Republik Indonesia;

2. Wilayah Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut wilayah Indonesia adalah seluruh wilayah negara Republik Indonesia yang meliputi darat, laut, dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wilayah Indonesia tersebut termasuk yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1976 tentang Pengesahan Penyatuan Timor Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Propinsi Daerah Tingkat I Timor-timur, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zone Ekonomi Ekslusif dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut;
3. Surat Perjalanan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara yang memuat identitas pemegangnya dan berlaku untuk melakukan perjalanan antar negara. Yang dimaksud dengan Surat Perjalanan ialah yang biasa dikenal dengan paspor atau surat lain yang disamakan dengan paspor yang berfungsi sebagai :
    a. Sebagai bukti identitas pemegangnya;
    b. Dipergunakan untuk melakukan perjalanan antar negara.

Untuk melakukan perjalanan antar negara, setiap orang yang masuk atau keluar Indonesia wajib memiliki surat perjalanan, yaitu dokumen resmi yang memuat identitas pemegangnya, yang berlaku dan dikeluarkan oleh pejabat

negara berwenang. Pasal 3 UU Keimigrasian menentukan syarat utama bagi setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia adalah harus memiliki surat perjalanan. Tanpa memi- liki surat perjalanan yang masih berlaku, tidak seorang pun diizinkan untuk masuk atau keluar wilayah Indonesia. Setiap orang disini berarti siapa saja, baik warga nega- ra Indonesia maupun orang asing, dengan tidak membedakan kelamin, umur, agama, kedudukan, dan pangkat.

Jenis-jenis paspor yang berlaku di Indonesia :

a. Paspor Biasa, yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI. Paspor biasa diberikan kepada WNI yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dan yang bertempat tinggal di luar negeri. Yang berhak memberikan paspor biasa yaitu : pertama, di Indonesia adalah pejabat imigrasi yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman dan kedua, di luar negeri adalah pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri pada kantor Perwakilan Republik yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri;
b. Paspor Diplomatik, yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri RI. Paspor diplomatik diberikan kepada WNI yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dalam rangka penempatan atau perjalanan untuk tugas yang bersifat diplomatik. Yang berhak memberikan paspor diplomatik adalah Menteri Luar Negeri atas nama Presiden, atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri;
c. Paspor Dinas, yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri RI. Paspor dinas diberikan kepada WNI yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dalam rangka penempatan atau perjalanan dinas yang bukan bersifat diplomatik. Yang berhak memberikan paspor dinas adalah pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri;

d. Paspor Haji, yang dikeluarkan oleh Departemen Agama. Paspor haji diberikan kepada WNI yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dalam rangka menunaikan ibadah haji;
e. Paspor Biasa untuk Orang Asing, yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI atau disebut juga dengan paspor untuk orang asing yang diberikan kepada orang asing, yang telah memiliki izin tinggal tetap di Indonesia, yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dan tidak mempunyai surat perjalanan serta dalam waktu yang dianggap layak tidak dapat memperoleh dari negaranya atau negara lain. Yang berhak memberikan paspor untuk orang asing adalah : pertama, di Indonesia adalah pejabat imigrasi yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman dan kedua, di luar negeri adalah pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri pada kantor Perwakilan Republik Indonesia yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri. Dijelaskan pula, bahwa paspor untuk orang asing tidak berlaku lagi pada saat pemegangnya memperoleh surat perjalanan dari negara lain.

4. Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk WNI, yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI. Surat perjalanan ini diberikan kepada WNI yang dalam keadaan khusus tidak dapat diberikan paspor biasa (seperti : antara lain pemulangan WNI dari negara lain), sehingga sebagai penggantinya dikeluarkan surat perjalanan laksana paspor untuk WNI. Yang berhak memberikan surat perjalanan laksana paspor untuk WNI adalah : pertama, di Indonesia adalah pejabat imigrasi yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman dan kedua, di luar negeri adalah pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri pada kantor Perwakilan Republik Indonesia yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri;

5. Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk WNA, yang dikeluarkan oleh Departemen Kehakiman RI. Surat Perjalanan ini diberikan kepada orang asing yang tidak mempunyai surat perjalanan yang sah : pertama, atas kehendak sendiri keluar dari wilayah Indonesia, sepanjang orang asing yang bersangkutan tidak terkena pencegahan dan kedua, dikenakan tindakan pengusiran atau deportasi dan ketiga, dalam keadaan tertentu yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, diberi izin untuk masuk ke wilayah Indonesia. Yang dimaksud dengan keadaan tertentu dalam kalimat tersebut, antara lain adalah dalam hal seseorang yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia berdasarkan Pasal 17 huruf k UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan, bermaksud kembali ke Indonesia untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia kembali. Yang berhak memberikan surat perjalanan laksana paspor untuk orang asing adalah : pertama, di Indonesia adalah pejabat imigrasi yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman dan kedua, di luar negeri adalah pejabat imigrasi atau pejabat dinas luar negeri pada kantor Perwakilan Republik Indonesia yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri. Dijelaskan pula, bahwa surat perjalanan laksana paspor untuk orang asing hanya diberikan untuk satu kali perjalanan;
6. Surat Perjalanan Laksana Paspor. Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI), atau lebih dikenal dengan "Paspor", merupakan dokumen negara (Alinea 4 Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1994 tentang SPRI). Nama yang tercantum dalam paspor tidak dinyatakan sebagai pemilik, tetapi sebagai pemegang paspor *(passport holder).* Akibatnya, jika

tidak dipergunakan lagi, paspor tidak boleh diberikan kepada orang lain dan harus dikembalikan kepada negara. Secara khusus arti dari Surat Perjalanan Republik Indonesia adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari negara Republik Indonesia yang memuat identitas (jati diri) pemegangnya dan berlaku untuk melakukan perjalanan antar negara. Dalam Pasal 29 ayat (2) UU Keimigrasian ditentukan, bahwa Surat Perjalanan Republik Indonesia adalah dokumen negara. Apa yang dimaksudkan dengan dokumen negara tersebut tidaklah dijelaskan. Dalam peraturan terdahulu, dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia (sekarang berdasarkan Pasal 67 UU Keimigrasian dinyatakan tidak berlaku lagi, yaitu terhitung mulai tanggal 31 Maret 1992) ditentukan dengan tegas, bahwa paspor atau surat perjalanan yang lain adalah tetap menjadi milik negara.

Dari penjelasan Undang-undang surat perjalanan tersebut diuraikan, bahwa paspor-paspor atau surat-surat perjalanan lainnya, selama masih berlaku adalah tetap menjadi milik negara. Demikian pula, paspor atau surat perjalanan lain yang dinyatakan dicabut/dibatalkan berlakunya oleh Menteri Kehakiman dan atau Menteri Luar Negeri harus diserahkan kembali kepada pegawai yang ditunjuk olehnya. Ketentuan ini amat penting untuk berdasar hukum bahwa surat-surat perjalanan sebagai haknya pemerintah yang tidak dapat diganggu gugat, untuk setiap kepentingan negara menghendakinya, mengubah, mencabut, membatalkan berlakunya sesuatu paspor atau surat per-

jalanan, jika dianggap untuk itu ada alasan-alasannya. Jadi, Surat Perjalanan Republik Indonesia adalah dokumen negara adalah senada dengan jiwa pengertian Surat Perjalanan Republik Indonesia adalah milik negara, hanya penggunaan istilahnya saja yang berbeda;

7. Tempat Pemeriksaan Imigrasi adalah pelabuhan, bandar udara, atau tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman sebagai tempat masuk atau ke luar wilayah Indonesia. Pada Tempat Pemeriksaan Imigrasi ditempatkan pejabat imigrasi yang berwenang memberikan izin masuk atau izin ke luar wilayah Indonesia. Di tempat-tempat lain yang bukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi dapat ditetapkan sebagai Tempat Pemeriksaan Imigrasi oleh Menteri Kehakiman yang sifatnya sementara, seperti di anjungan lepas pantai, dalam pesawat udara atau kapal laut yang akan menuju ke wilayah Indonesia di mana bertugas pejabat imigrasi yang akan memberikan izin masuk atau ke luar bagi orang yang akan masuk atau ke luar wilayah Indonesia. Yang dimaksud dengan istilah pelabuhan disini adalah pelabuhan laut seperti Tanjung Priok di Jakarta, sedangkan yang dimaksud dengan istilah "tempat-tempat lain" dalam kalimat ini adalah seperti perbatasan darat antara Republik Indonesia dan Serawak (Malaysia) di Entikong, Kabupaten Sanggau, Propinsi Kalimantan Barat. Dari makna di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa tidak disembarang tempat, orang boleh masuk atau keluar wilayah Indonesia. Mereka harus melalui tempat pemeriksaan imigrasi yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehakiman. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 5 UU Keimigrasian. Dahulu, sebelum

dikeluarkan UU Keimigrasian ini, tempat pemeriksaan imigrasi tersebut disebut Pelabuhan Pendaratan *(ontscheping-shaven);*

8. Menteri adalah menteri yang ruang lingkup dan tanggung jawabnya meliputi bidang keimigrasian. Di dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian ditetapkan 3 (tiga) menteri yang ruang lingkup dan tanggung jawabnya terkait dengan bidang keimigrasian yaitu :
    a) Menteri Kehakiman atau pejabat yang ditunjuk olehnya yaitu Direktur Jenderal Imigrasi, untuk melaksanakan tugas di bidang keimigrasian berdasarkan kebijaksanaan Menteri Kehakiman;
    b) Menteri Luar Negeri, yang menyangkut pengeluaran paspor diplomatik, paspor dinas, surat perjalanan laksana paspor dinas dan paspor biasa bagi warga negara yang berada di luar negeri serta pemberian izin keimigrasian diplomatik dan dinas;
    c) Menteri Agama, yang menyangkut pengeluaran paspor haji bagi Warga Negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji.
9. Orang Asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia. Orang asing di wilayah Indonesia terdiri dari beberapa golongan, yaitu :
    a) Orang asing yang mempunyai kewarganegaraan dari suatu negara tertentu;
    b) Orang asing yang tidak mempunyai suatu kewarganegaraan (tanpa kewarganegaraan) atau tidak ada suatu negara yang mengakui sebagai warga negaranya;
    c) Orang asing yang keberadaannya di wilayah Indonesia dilindungi oleh izin keimigrasian yang sah dan berlaku;

d) Orang asing yang keberadaannya di wilayah Indonesia tidak dilindungi oleh izin keimigrasian yang sah dan atau berlaku yang dikenal dengan imigrasi gelap.

10. Visa untuk Republik Indonesia yang selanjutnya disebut visa adalah izin tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang pada perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia. Menurut Pasal 6 ayat (1) UU Keimigrasian, bahwa setiap orang asing yang masuk wilayah Indonesia wajib memiliki visa. Visa hanya dapat diberikan kepada orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa, negara RI serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan, baik terhadap rakyat maupun terhadap NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan itu berdasarkan prinsip politik saringan *(selective policy)* di bidang keimigrasian yang dianut oleh pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 ayat (2) UU Keimigrasian. Visa Republik Indonesia menurut sifatnya dapat dibagi dalam beberapa jenis :

a) Visa Diplomatik;
b) Visa Dinas;
c) Visa Biasa.

Di samping menurut jenisnya, visa Republik Indonesia diberikan juga berdasarkan tujuan perjalanannya ke wilayah Indonesia seperti visa singgah, visa kunju- ngan dan visa tinggal terbatas. Selain itu pemerintah Republik

Indonesia dengan suatu Keputusan Presiden dapat menentukan kebijaksanaan membebaskan orang asi- ng warga negara dari negara-negara tertentu dari keharusan memiliki visa untuk masuk ke wilayah Indonesia dalam rangka pengembangan kepariwisataan dan usaha. Menurut UU No. 9 Tahun 1992, ada lima jenis visa yang masing-masing berbeda kegunaan dan peruntukannya:

a) Visa Diplomatik, digunakan bagi orang asing yang melaksanakan tugas diplomatik atau visa diplomatik ini diberikan kepada orang asing pemegang paspor diplomatik yang hendak bepergian ke Indonesia dengan tugas diplo- matik;

b) Visa Dinas, dipergunakan bagi orang asing yang melaksanakan tugas resmi dari pemerintah asing atau organisasi internasional, tetapi tidak bersifat diplo- matik atau visa dinas ini diberikan kepada orang asing pemegang paspor dinas yang hendak berpergian ke Indonesia untuk menjalankan tugas resmi dari pemerintah asing yang bersangkutan atau diutus oleh PBB, sedangkan tugas itu tidak bersifat diplomatik. Visa Singgah, diberikan bagi orang asing yang bermaksud singgah di Indonesia untuk meneruskan perjalanan ke negara lain atau ke negara asal. Visa ini disebut juga dengan visa transit yaitu visa yang diberikan kepada orang asing yang dalam perjalanannya perlu singgah di Indonesia untuk pindah kapal laut/terbang guna meneruskan perjalanannya dan juga kepada awak kapal laut/terbang yang datang di Indonesia sebagai penumpang dengan maksud untuk menggabungkan diri dengan kapal laut/ter- bang yang berada di salah satu pelabuhan Indonesia dengan ketentuan, bahwa kapal laut/terbang tersebut tidak beroperasi di dalam wilayah RI;

c) Visa Kunjungan, bagi orang asing yang bermaksud melakukan kunjungan dalam rangka tugas pemerintahan, pariwisata, kegiatan sosial budaya dan usaha. Visa kunjungan wisata diberikan kepada orang asing yang hendak ber- kunjung ke Indonesia dengan tujuan wisata dan dapat diberikan secara pe- rorangan atau secara kolektif kepada orang-orang yang hendak berkunjung ke Indonesia dengan tujuan wisata. Visa kunjungan usaha diberikan kepada ora- ng asing yang hendak berkunjung ke Indonesia dengan maksud melakukan usaha di bidang perdagangan, pertanian, perikanan, dan sebagainya yang tidak dengan maksud untuk bekerja menurut ketentuan hukum yang berlaku. Visa kunjungan sosial-budaya diberikan kepada orang asing yang hendak berkun- jung ke Indonesia untuk keperluan sosial-budaya yang tidak termasuk kunju- ngan untuk wisata atau usaha;

d) Visa Tinggal Terbatas, diberikan bagi orang asing yang bermaksud untuk :

1) Menanamkan modal;
2) Bekerja;
3) Melaksanakan tugas sebagai rohaniwan;
4) Mengikuti pendidikan dan latihan atau melakukan penelitian ilmiah;
5) Menggabungkan diri dengan suami/orang tua bagi istri dan anak sah dari WNI;
6) Menggabungkan diri dengan suami dan orang tua bagi istri dan anak sah dari WNI yang menanamkan modal, bekerja, rohaniwan, peneliti- an, dan pendidikan;
7) Repatriasi yaitu bekas WNI yang hilang kewarganegaraan, namun oleh pemerintah diberi kesempatan kembali dalam rangka repatriasi.

11. Izin Masuk adalah izin yang diterakan pada visa atau surat perjalanan orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia yang diberikan oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Izin masuk yang diberikan oleh pejabat imi-

grasi kepada orang asing yang akan masuk ke wilayah Indonesia dapat dibedakan dalam 2 (dua) golongan :

a) Izin masuk dan sekaligus izin tinggal di wilayah Indonesia dalam waktu singkat;
b) Izin masuk saja, sedangkan untuk mendapatkan izin tinggal, orang asing tersebut diwajibkan untuk mengajukannya pada kantor imigrasi yang ditunjuk oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

12. Izin Masuk Kembali *(Reentry Permit)* adalah izin yang diterakan pada surat perjalanan orang asing yang mempunyai izin tinggal di Indonesia untuk masuk kembali ke wilayah Indonesia. Orang-orang asing yang memegang izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap yang akan melakukan perjalanan ke luar wilayah Indonesia dan bermaksud untuk kembali, dapat diberikan izin masuk kembali *(reentry permit)*. Izin masuk kembali diberikan oleh kepala kantor imigrasi kepada orang asing yang akan meninggalkan wilayah Indonesia dan bermaksud kembali ke wilayah Indonesia dalam waktu tertentu, sehingga untuk masuk kembali tidak memerlukan visa baru. Sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UU Keimigrasian, setiap orang asing dapat masuk ke wilayah Indonesia setelah mendapat izin masuk kembali. Masa berlakunya izin masuk itu disesuaikan masa berlaku ijin tinggal yang dimilikinya;
13. Izin Keimigrasian. Dalam UU Keimigrasian ditentukan, bahwa setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib memiliki izin keimigrasian. Izin keimigrasian adalah merupakan bukti keberadaan yang sah bagi setiap orang asing di wilayah Indonesia. Izin keimigrasian terdiri atas :

a. Izin Singgah, diberikan kepada orang asing yang memerlukan singgah di wilayah Indonesia untuk meneruskan perjalanan ke negara lain. Izin singgah sering juga disebut izin transit. Lamanya izin singgah tergantung pada jadwal pemberangkatan pesawat atau kapal yang akan ditumpangi menuju atau untuk meneruskan perjalanan tersebut. Karena izin singgah memberikan izin memasuki wilayah Indonesia, maka semua persyaratan keimigrasian harus dipenuhi, termasuk tiket untuk meneruskan perjalanan ke negara tujuan;
b. Izin Kunjungan, diberikan kepada orang asing yang berkunjung ke wilayah Indonesia untuk waktu yang singkat dalam rangka tugas pemerintahan, pariwisata, kegiatan sosial budaya atau usaha. Jangka waktu izin kunjungan disesuaikan dengan keperluan atau jadwal kegiatan tersebut. Izin kunjungan kepariwisataan ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun yang dimaksud dengan kunjungan kegiatan sosial budaya, antara lain untuk misi kesenian, misi pendidikan, atau program tukar menukar kebudayaan;
c. Izin Tinggal Terbatas, diberikan kepada orang asing yang memenuhi persyaratan-persyaratan keimigrasian dan mengajukan permohonan tinggal untuk jangka waktu terbatas di wilayah Indonesia. Baik karena pekerjaan atau alasan-alasan lain yang sah;
d. Izin Tinggal tetap, diberikan kepada orang asing yang telah menetap di wilayah Indonesia secara berturut-turut untuk jangka waktu tertentu dan memenuhi persyaratan-persyaratan keimigrasian serta syarat-syarat lain. Izin tinggal tetap tidak diberikan kepada orang asing yang memperoleh izin untuk masuk ke wilayah Indonesia yang tidak memiliki paspor kebangsaan negara tertentu. Maksudnya adalah untuk mengurangi kemungkinan orang asing yang berstatus tanpa kewarganegaraan *(stateless)* untuk memperoleh izin tinggal tetap.

14. Tanda Bertolak adalah tanda tertentu yang diterakan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi pada surat perjalanan setiap orang yang akan meninggalkan wilayah Indonesia. Menurut Pasal 4 ayat (1) UU Keimigrasian, setiap orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing baru dapat keluar wilayah Indonesia setelah mendapat tanda bertolak. Tanda bertolak adalah tanda tertentu yang diterakan oleh pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi dalam surat perjalanan setiap orang yang akan meninggalkan wilayah Indonesia.
15. Alat Angkut adalah kapal laut, pesawat udara, atau sarana transportasi lainnya yang lazim dipergunakan untuk mengangkut orang. Yang dimaksud dengan alat angkut ialah sarana transportasi yang lazim digunakan untuk mengangkut orang dan/atau barang untuk masuk dan keluar wilayah Indonesia melalui darat, laut, dan udara. Kemungkinan seseorang masuk atau keluar wilayah Indonesia tanpa menggunakan alat angkut (dengan berjalan kaki), maka yang bersangkutan tetap diharuskan melalui pemeriksaan oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Sedangkan kewajiban penanggung jawab alat angkut adalah pengusaha alat angkut yang bersangkutan atau perwakilannya, demikian pula kapten atau nahkoda dianggap sebagai penanggung jawab alat angkut. Alat angkut yang dimaksud adalah kapal laut, pesawat udara, atau sarana transportasi lainnya yang lazim digunakan untuk mengangkut orang. Penanggung jawab alat angkut yang datang atau akan berangkat ke luar wilayah Indonesia diwajibkan untuk :

a. Memberitahukan kedatangan atau rencana keberangkatan;
b. Menyampaikan daftar penumpang dan daftar awak alat angkut yang ditandatangani kepada pejabat imigrasi;
c. Mengibarkan bendera isyarat bagi kapal laut yang datang dari luar wilayah Indonesia dengan membawa penumpang. Yang dimaksud dengan bendera isyarat adalah bendera isyarat internasional dengan tanda huruf N, yaitu bendera empat persegi berkotak-kotak dengan warna biru putih. Guna dari pengibaran bendera isyarat di kapal laut adalah sebagai pemberitahuan, bahwa kapal tersebut datang dari luar negeri dengan membawa penumpang dan tanda permintaan kepada pejabat imigrasi untuk melakukan pemeriksaan keimigrasian di atas kapal tersebut;
d. Melarang setiap orang naik atau turun dari alat angkut tanpa izin pejabat imigrasi selama dilakukan pemeriksaan keimigrasian. Di sini ditegaskan hak pejabat imigrasi dalam kedudukannya sebagai aparat sekuriti dan aparat penegak hukum, sehingga dalam praktik kelak tidak diharapkan lagi terjadi orang naik atau turun dari alat angkut tanpa izin dari pejabat imigrasi yang sedang melakukan pemeriksaan keimigrasian;
e. Membawa kembali ke luar wilayah Indonesia setiap orang asing yang datang dengan alat angkutnya yang tidak mendapat izin masuk dari pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi. Menurut Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 51 UU Keimigrasian, penanggung jawab alat angkut yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana terurai di atas kenakan biaya beban, dan apabila tidak membayar biaya beban tersebut, maka dia diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Yang diartikan dengan biaya beban adalah memungut uang iuran

atau istilah awam disebut denda, dalam bahasa Inggris adalah *levy*, atau istilah populernya *fina*.

16. Pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk ke luar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. Orang-orang tertentu di sini dimaksudkan bukan saja warga negara Indonesia, tetapi juga orang asing yang berada di wilayah Indonesia. Orang yang terkena pencegahan tidak diizinkan atau tidak diberikan tanda bertolak oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, sehingga yang bersangkutan tidak dapat meninggalkan wilayah Indonesia;
17. Penangkalan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk ke wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. Orang-orang tertentu yang dimaksudkan di sini bukan saja orang asing, tetapi juga warga negara Indonesia yang berada di luar wilayah Indonesia. Orang yang terkena penangkalan tidak diberikan izin masuk oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, sehingga yang bersangkutan tidak dapat memasuki wilayah Indonesia. Tindak lanjutnya yang bersangkutan harus dikembalikan ke tempat pemberangkatannya sebelum memasuki wilayah Indonesia oleh alat angkut yang membawanya ke wilayah Indonesia;
18. Tindakan Keimigrasian adalah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian di luar proses peradilan. Yang dimaksud dengan Tindakan Keimigrasian disini adalah tindakan penegakan hukum terhadap orang yang melakukan pe-

langgaran keimigrasian tanpa melalui proses peradilan dan bersifat administratif seperti :

a. Pembatasan, penolakan atau pencabutan izin keimigrasian orang asing;
b. Larangan bagi orang asing untuk berada di suatu tempat tertentu;
c. Mengharuskan orang asing ditempatkan di suatu tempat tertentu seperti di Karantina Imigrasi;
d. Mengusir atau mendeportasi orang asing ke luar wilayah Indonesia.

19. Karantina Imigrasi adalah tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenakan proses pengusiran atau deportasi atau tindakan keimigrasian lainnya. Karantina imigrasi bukanlah merupakan Rumah Tahanan dan juga bukan Rumah Penjara (Lembaga Pemasyarakatan). Orang-orang asing yang ditempatkan di Karantina Imigrasi bebas bergerak, bebas menonton televisi dan mendengarkan radio, bebas berkumpul, bebas berolah raga, bebas bercakap-cakkap, dan bercanda dengan sesamanya dalam ruangan atau pada tempat yang telah disediakan. Fasilitasnyapun memadai dan manusiawi, untuk setiap orang disediakan tempat tidur (dipan) lengkap dengan kasur, bantal, dan sprainya, makanan dan minuman bergizi disuguhkan lebih dari cukup, bahkan anggaran lauk-pauknya lebih besar daripada yang terdapat di Rumah Tahanan atau Rumah Penjara (Lembaga Pemasyarakatan), tak ketinggalan pula pemeliharaan kesehatan/media mereka.

Menurut Pasal 44 UU Keimigrasian, setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dapat ditempatkan di Karantina Imigrasi, apabila : pertama, berada di wilayah Indonesia tanpa memiliki izin keimigrasian yang sah, dan

kedua, dalam rangka menunggu proses pengusiran atau deportasi ke luar wilayah Indonesia. Karena alasan tertentu, orang asing sebagaimana terurai di atas dapat pula ditempatkan ditempat lain. Yang dimaksud dengan karena alasan tertentu dalam kalimat ini adalah antara lain karena menyangkut anak-anak yang masih di bawah umur, orang sakit yang memerlukan perawatan khusus, atau karantina imigrasi tidak dapat menampungnya. Karantina Imigrasi adalah tempat atau bangunan yang ada kalanya merupakan bagian dari kantor imigrasi yang digunakan untuk menampung sementara orang asing yang menunggu pemulangan atau pengusirannya ke negara asalnya atau ke tempat lain di luar wilayah Indonesia. Karantina imigrasi tidak berstatus Rumah Tahanan Negara (Rutan), tetapi pengelolaannya termasuk perawatannya dapat disamakan dengan Rumah Tahanan Negara;

20. Pengusiran atau deportasi adalah tindakan pengeluaran orang asing dari wilayah Indonesia, karena keberadaannya tidak dikehendaki. Pengusiran atau deportasi merupakan tindakan keimigrasian berupa pemulangan orang asing ke negara asalnya atau ke tempat lain di luar wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu.[34]

C. Substansi/Materi Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian

Ada beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lama yang sebelumnya telah mengatur masalah keimigrasian di Indonesia yang kemudian dima-

[34]) Hario Subayu, dkk, ***Republic of Indonesia Immigration Guide Book,*** Ditjen Imigrasi Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, Jakarta, 2001, hal. 120-128.

masukkan dan dielaborasikan/adopsikan ke dalam substansi/materi UU Keimigrasian yaitu UU No. 9 Tahun 1992 yang ada sampai sekarang ini, yaitu bahwa yang dialihkan dari *Toelatingsbesluit* dan *Toelatingts-ordonantie* (Penetapan Izin Masuk dan Ordonansi Izin Masuk) yang masih relevan untuk di atur dalam Undang-undang Keimigrasian yang baru ialah, menyangkut :

1. Pendaratan yang dimuat dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 4 Penetapan Izin Masuk dan Pasal 1 Ordonansi Izin Masuk, ditampung dalam Pasal 4 dan 5;
2. Izin Tinggal yang berupa Kartu Izin Masuk *(Toelatingskaart),* Surat Izin Berdiam *(Vergunning tot Vestiging)* yang diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 11 Penetapan Izin Masuk ditampung dalam Bab IV Pasal 24 sampai dengan Pasal 28;

Yang dialihkan dari peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebelumnya, yaitu :

a. Surat Perjalanan Republik Indonesia yang sebelumnya diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, ditampung dalam Bab V Pasal 29 sampai dengan Pasal 37;
b. Pengawasan Orang Asing yang sebelumnya diatur dalam Undang-undang Darurat No. 9 Drt. Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing, Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1954 tentang Pendaftaran Orang Asing dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing ditampung dalam Bab VI Pasal 38 sampai dengan Pasal 46;
c. Izin Tinggal Kependudukan yang semula diatur dalam Undang-undang Darurat No. 9 Drt, Tahun 1955, ditampung dalam Bab IV Pasal 24 ayat (2.d), Pasal 25 ayat (4), Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 27;
d. Tindak pidana imigrasi yang sebelumnya diatur dalam Undang-undang Darurat No. 8 Drt. Tahun 1955, ditampung dalam Bab VIII Pasal 48 sampai dengan Pasal 62;
e. Penyidikan yang semula diatur dalam Undang-undang Darurat No. 8 Drt. Tahun 1955, ditampung dalam Bab VII Pasal 47;

f. Pelabuhan Pendaratan yang semula diatur dalam *Toelatingsbesluit* (PIM) Pasal 1 jo Besl. 4 November 1949 No. 22 (Stb. 49 No. 332), ditampung dalam Pasal 5 dengan nama Tempat Pemeriksaan Imigrasi (T.P.I);
g. Penolakan pendaratan sebagaimana sebelumnya diatur dalam Penetapan Izin Masuk Pasal 1 ayat (4), Pasal 4 ayat (2), dan Pasal 10, diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 26 dengan istilah "penolakan izin masuk";
h. Penempatan orang asing dalam Karantina Imigrasi yang semula diatur dalam Penetapan Izin Masuk Pasal 13, ditampung dalam Pasal 44;
i. Pengusiran atau deportasi yang sebelumnya diatur dalam Penetapan Izin Masuk Pasal 9 c, 10, dan 12, ditampung dalam Pasal 42 ayat (2.d);
j. Hal-hal yang belum diatur sebelumnya dalam peraturan perundang-undangan, yang selama ini hanya diatur dalam peraturan yang lebih rendah seperti dalam Keputusan Menteri atau Keputusan Direktur Jenderal, sehingga hal tersebut sangat lemah sebagai dasar hukum dalam menghadapi tuntutan hukum. Hal-hal tersebut antara lain :
k. Pencegahan dan Penangkalan (Cekal) yang berdasarkan Peraturan Menteri Kehakiman Nomor M.03.UM.09.01 Tahun 1981 tentang Pencegahan dan Penangkalan kini ditampung dalam Bab III Pasal 11 sampai dengan Pasal 23;
l. Izin singgah dan izin kunjungan tidak diatur baik dalam Penetapan izin Masuk atau peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebelumnya, hanya oleh Keputusan Direktur Jenderal yang kemudian oleh Menteri Kehakiman, kini ditampung dalam Bab IV Pasal 24 ayat (2), Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2);
m. Visa yang hanya disebut secara implisit dalam penetapan izin masuk dan kemudian diatur dalam keputusan bersama Menteri Kehakiman dan Menteri Luar Negeri dalam bentuk petunjuk visa, diatur secara implisit juga dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk dan Izin Keimigrasian (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3563);
n. Kartu Izin Masuk Sementara (KIM/S) tidak diatur dalam Undang-undang, tetapi hanya dalam suatu Keputusan Direktur Jenderal, maka status KIM/S dari segi hukum sangat lemah, tidak dapat dijadikan bukti bagi pemegangnya telah bertempat tinggal di Indonesia untuk digunakan sebagai persyaratan untuk mendapatkan status sipil lainnya seperti untuk bukti telah bertempat tinggal selama 5 (lima) tahun berturut-turut atau 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut untuk menjadi Warga Negara Indonesia melalui naturalisasi berdasarkan Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik

Indonesia. Izin tinggal berupa Kartu Izin Masuk Sementara (KIM/S) tidak dikenal lagi dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992, ditampung dalam Bab IV Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 25 ayat (3);

o. Paspor haji merupakan muatan baru dalam Undang-undang ini. Berdasarkan Undang-undang No. 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia tidak terdapat pasal yang mengatur paspor haji, hanya dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa Undang-undang ini tidak berlaku untuk pas jalan bagi yang berziarah ke Mekkah untuk menunaikan ibadah haji. Untuk keperluan ibadah haji oleh Menteri Agama dikeluarkan Pas Perjalanan Haji (PHH) dan tidak diberlakukan sebagai Surat Perjalanan menurut Undang-undang Paspor. Dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1992, paspor haji dimasukkan dalam Bab V Pasal 29 ayat (1 d) dan Pasal 33.[35]

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, sebagai perwujudan daripada kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif, untuk saat ini merupakan kerangka atau aturan dasar keimigrasian di Indonesia, jika materinya diklasifikasikan secara substansi ada 5 (lima) pokok kegiatan yang menggambarkan konsepsi keimigrasian Indonesia, terdiri dari :

1. Lalu Lintas Keimigrasian, meliputi tiga aspek materi dan kegiatan :

a. Surat Perjalanan Republik Indonesia

Menurut Pasal 29 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992, bahwa jenis Surat Perjalanan Republik Indonesia terdiri dari : Paspor Diplomatik, Paspor Dinas, Paspor Biasa, Paspor Haji, Paspor untuk Orang Asing, Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) untuk Warga Negara Indonesia, Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk Orang Asing dan Surat Perjalanan Laksana Paspor Dinas.

b. Visa

Ketentuan dasar mengenai visa, tidak dirumuskasn secara tegas dalam Unda-

---

[35] Abdullah Sjahriful (James), ***Op.Cit.***, hal. 137-140.

ng-undang, melainkan hanya disinggung bahwa setiap orang asing yang masuk wilayah Indonesia wajib memiliki visa kecuali yang dibebaskan dari keharusan untuk itu. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 9 Tahun 1992. Ketentuan lebih lanjut mengenai visa, diatur di dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 32 Tahun 1994 Tentang Visa, Izin Masuk dan Izin Keimigrasian yang menerangkan bahwa jenis visa terdiri dari : Visa Diplomatik, Visa Dinas, Visa Singgah, Visa Kunjungan, dan Visa Tinggal Terbatas. Selain, visa tersebut di atas yang diberikan di Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, terdapat juga visa yang diberikan pada saat orang asing tiba di wilayah Indonesia, visa ini disebut dengan Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VK-SK) dan visa ini diberikan terhadap orang asing warga negara dari negara-negara tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah Republik Indonesia. Terhadap orang asing warga negara dari negara-negara yang termasuk kategori dibebaskan dari keharusan memiliki visa untuk memasuki wilayah Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 9 Tahun 1992 yang penjabarannya diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan antara lain berupa Keputusan Presiden RI. Bebas visa ini, disebut dengan istilah Bebas Visa Kunjungan Singkat (BKVS), dan kebijakan pemberiannya didasarkan pada asas timbal balik, resiprositas, dan asas manfaat bagi kepentingan negara.

c. Pemeriksaan Keimigrasian

Pemeriksaan masuk dan keluar ke atau dari wilayah Indonesia, terhadap setiap orang baik orang asing maupun warga negara Indonesia, dilakukan oleh pejabat imi-

grasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 9 Tahun 1992, pemeriksaan meliputi surat perjalanan, daftar cekal, keadaan fisik (penyakit menular) dan mental (sakit gila), selain itu khusus terhadap orang asing juga memeriksa visa atau dibebaskan dari keharusan memiliki visa. Tempat Pemeriksaan Imigrasi, terdiri dari : Bandar Udara, Pelabuhan Laut dan tempat-tempat lain seperti Pos Lintas Batas.

2. Pengendalian Orang Asing, meliputi tiga aspek materi dan kegiatan :

a. Perubahan Keimigrasian

Segala perubahan menyangkut orang asing yang berkaitan identitas diri, status sipil, kewarganegaraan dan domisili, diatur dalam Pasal 39 huruf a UU No. 9 Tahun 1992, sedangkan perubahan lain diatur dalam peraturan pelaksanaan yakni tentang perubahan pekerjaan atau jabatan, sponsor keberadaan dan izin keimigrasian yakni diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1994, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.02-IZ.01-10 Tahun 1995 Tanggal 14 Maret 1995, Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor : F-309.IZ. 01.10 Tahun 1995 dan Nomor : F-310.IZ.01.10 Tahun 1995 Tanggal 15 Maret 1995. Hal ini, menunjukkan bahwa pengaturan tentang perubahan keimigrasian yang berhubungan dengan orang asing, diatur dalam perangkat peraturan yang berbeda yakni Undang-undang dan peraturan di bawah Undang-undang. Sedangkan perubahan lain diatur dalam peraturan pelaksanaan yakni perubahan pekerjaan atau jabatan, sponsor keberadaan dan izin keimigrasian.

b. Penelaahan Status Keimigrasian

Menelaah kebenaran materiil daripada status anak, perkawinan, keberadaan, kegiatan dan kewarganegaraan dengan meneliti dokumen, surat dan petunjuk bukti yang ada, sehingga dapat menentukan status hukum yang sebenarnya daripada orang asing tersebut.

c. Izin Keimigrasian

Menetapkan legalitas keberadaan orang asing di wilayah Indonesia dengan memberijan perizinan keimigrasian berupa izin keimigrasian dan menurut Pasal 24 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 1992, bahwa izin keimigrasian terdiri dari : izin singgah, izin kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap.

3. Pengawasan Keimigrasian, meliputi dua aspek kegiatan :

a. Pengawasan Administrasi

Pengawasan administrasi diatur dalam Pasal 40 huruf a, b, d, dan e UU Nomor 9 Tahun 1992, yakni : melakukan pemeriksaan dan penelitian terhadap surat perjalanan, surat atau dokumen lain, daftar cekal, pemotretan, pengambilan sidik jari dan pengelolaan data keimigrasian daripada warga negara Indonesia maupun orang asing, pemeriksaan dilakukan sewaktu memberikan atau menolak memberikan perizinan keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, Kantor Imigrasi, Bidang Imigrasi pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia maupun Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan Direktorat Jenderal Imigrasi. Pengawasan administrasi ini juga melakukan pemeriksaan terhadap surat perjalanan, surat, atau dokumen lain, daftar cekal, pemotretan, pengambilan sidik jari dan pengelolaan data

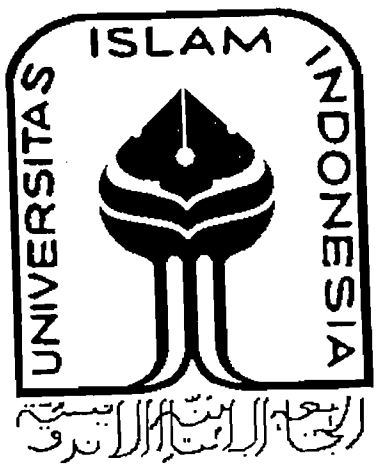
keimigrasian, dalam memberikan perizinan keimigrasian baik di Tempat Pemeriksaan Imigrasi maupun di kantor imigrasi, terhadap WNI maupun orang asing.

b. Pengawasan Operasional

Pengawasan operasional diatur dalam Pasal 40 huruf c dan e UU Nomor 9 Tahun 1992, yakni : melalukan kegiatan rutin dan operasi di lapangan dengan melakukan serangkaian pemantauan atau penyelidikan berupa wawancara *(interview),* pengamatan *(observasi),* dan penggambaran, pengintaian/membuntuti *(surveillance),* penyadapan, pemotretan, penyusupan *(undercover),* penjejakan, penyusupan, penggunaan informan dan kegiatan lain dalam mengawasi setiap orang baik WNI maupun orang asing yang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Kesemua kegiatan tersebut, adalah untuk memperoleh bahan keterangan atau informasi yang dibutuhkan pada pengambilan keputusan dalam rangka merumuskan dan menetapkan kebijakan keimigrasian, khususnya dalam hal mengawasi setiap orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing yang masuk dan keluar wilayah Indonesia, mengawasi keberadaan dan kegiatan orang asing baik akan, sedang, atau telah terjadi perbuatan yang melanggar atau tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, permusuhan terhadap rakyat dan negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk kelancaran dan keberhasilan penyelidikan, dilakukan tindakan pengamanan dan penggalangan.[36]

---

[36] Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Buku Kenangan 50 Tahun Imigrasi Indonesia,*** Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, Jakarta, 2000, hal. 182-193.


ISLAM
UNIVERSITAS
INDONESIA

BAB III

TINJAUAN HISTORIS TENTANG KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

A. Awal Lahirnya Imigrasi di Indonesia

Pertama-tama perlu digarisbawahi bahwa sejarah imigrasi dan periodesasi imigrasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perubahan-perubahan politik yang berlangsung di Indonesia. Perubahan-perubahan politik dari waktu ke waktu membawa implikasi langsung yaitu berlangsungnya perubahan sistem hukum di Indonesia. Tidak hanya terhadap sistem hukum menyeluruh, tetapi juga terhadap sistem hukum keimigrasian yang menjadi bagiannya. Yang dimaksudkan dengan sistem hukum di sini adalah merupakan kesatuan yang holistis dari sejumlah unsur atau komponen yaitu, budaya hukum, materi hukum, lembaga, organisasi aparatur mekanisme dan prosedur hukum, serta sarana dan prasarana hukum, baik yang yang berupa perangkat keras, perangkat lunak, sumber daya manusia dan dana.

Pada gilirannya masing-masing unsur atau komponen tersebut juga merupakan sub sistem hukum tersendiri. Perubahan sistem hukum di Indonesia pada gilirannya membawa perubahan terhadap sub-sistem hukum keimigrasian di Indonesia sesuai dengan masa berlakunya, sehingga digunakan sebagai kriteria dalam menyusun periodesasi sejarah keimigrasian di Indonesia. Jauh sebelum bangsa penjajah datang dan menguasai bumi nusantara, masyarakatnya dapat dikatakan teratur. Nusantara memiliki beragam aturan untuk menjamin keamanan, ketertiban, serta keteraturan. Namun tertib hukum pada masa itu hanya bersifat lokal belum ada sistem

raturan. Namun tertib hukum pada masa itu hanya bersifat lokal belum ada sistem hukum yang berlaku menyeluruh di nusantara dan tidak dibakukan secara tertulis. Para penjajah dari barat (Eropa) datang membawa serta memberlakukan sistem hukumnya masing-masing. Tentu saja selain untuk menjamin dan melindungi kepentingan mereka, sekaligus untuk mengubah masyarakat nusantara yang tidak sejalan dengan nilai-nilai dan gaya hidup barat. Penjajahan Belanda membawa pengaruh yang cukup signifikan dalam perkembangan sistem hukum nasional Indonesia. Diberlakukan hukum kolonial yang bersumber pada *Indische Staatsregeling.* Semacam Undang-undang dasar bagi Hindia Belanda yang merupakan daerah jajahan Belanda. Meskipun, membiarkan berbagai sistem hukum masyarakat pribumi tetap berlaku pada golongan masing-masing, yang juga mengakui sistem hukum Islam (misalnya dalam perkawinan).

Sebagaimana akan diuraikan seperlunya di bagian lain, sejarah keimigrasian di Indonesia dimulai sejak tahun 1913, ketika pemerintah Hindia Belanda mulai menjalankan sistem hukum keimigrasian yang bersifat kolonial. Mulai saat itu, terdapat badan pemerintah kolonial bernama *Immigratie Dienst* yang bertugas menangani masalah keimigrasian untuk seluruh kawasan Hindia Belanda. Masa pendudukan militer Jepang (1942 s/d 1945) hanya merupakan selingan pendek yang tidak berarti dalam sejarah keimigrasian. Agaknya, karena posisi Jepang di Indonesia dalam keadaan terkepung dan tidak banyak aktivitas yang memerlukan administrasi dan jasa keimigrasian di Indonesia, yang sampai akhirnya Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya yang memasuki zaman revolusi kemerdekaan, yang mengarah pada

sistem politik dan hukum nasional yang tidak lagi bersifat kolonial. Selanjutnya perlu dikemukakan bahwa sejarah keimigrasian di Indonesia tidaklah selalu bersifat linear. Sebab, sejarah yang berlangsung di Indonesia juga tidak selalu linear. Terutama karena perubahan status dari negara/daerah jajahan Belanda (di bawah pemerintah Hindia Belanda), yang kemudian jatuh ke tangan Jepang. Selanjutnya memasuki zaman revolusi kemerdekaan (konflik RI dan Kerajaan Belanda), serta terbentuknya RIS, lalu negara kesatuan RI. Periode dalam sejarah Indonesia disebut periode revolusi kemerdekaan (1945 s/d 1949), adalah periode awal sejarah RI. Tetapi merupakan babak akhir dari penjajahan Belanda. Kenyataan itu menempatkan Indonesia pada dua macam (kalau bukan dualisme) pemerintahan, yakni : pertama, kelanjutan pemerintahan Hindia Belanda di kota-kota dengan sistem hukum kolonial yang bersumber pada *Indische Staats-regeling* dan kedua, pemerintahan negara RI, terutama di Sumatera, Jawa, dan Madura dengan sistem hukum yang bersumber pada UUD 1945. Dua macam atau dualisme kekuasaan pemerintahan ini membawa akibat timbulnya dualisme sistem hukum keimigrasian di Indonesia pada zaman revolusi kemerdekaan.[37]

Pada pihak lain, sejarah keimigrasian RI, ternyata sudah dijalankan sejak tahun 1946, meskipun sampai terbentuknya RIS, Negara RI tidak mendapat pengakuan *de jure* dan belum memiliki birokrasi keimigrasian. Karena itulah sejarah keimigrasian di Indonesia dibedakan dalam dua era besar, yaitu imigrasi pada masa kolonial (1913 s/d 1949) dan imigrasi masa negara RI (1945 s/d sekarang). Dan de-

[37] Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Op. Cit.,*** hal. 194-195

dengan itu adalah perjalanan sejarah keberadaan imigrasi di Indonesia yang juga mencari bentuk dan pemantapan. Sejarah keimigrasian RI ditandai antara lain oleh hal-hal berikut :

1. Perumusan politik imigrasi dari waktu ke waktu semakin tajam, sesuai dengan perubahan paradigma fungsi keimigrasian dalam menghadapi permasalahan dan perkembangan nasional serta interaksinya dengan perkembangan nasional, regional dan internasional;
2. Imigrasi seringkali dipindah-pindahkan dari satu departemen ke departemen yang lain;
3. Terjadinya dua perubahan nama dan struktur organisasi keimigrasian;
4. Juga perubahan peraturan perundang-undangan keimigrasian, yang disesuaikan dengan UUD, struktur dan kebijakan kabinet, serta dengan departemen terkait.

Sejarah keimigrasian negara Republik Indonesia dapat dikatakan sedang mencari bentuknya yang tepat, yakni ketika sampai berlakunya UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang sepenuhnya bersifat nasional. Malahan kini sedang dipersiapkan RUU Keimigrasian yang baru, yang lebih relevan dan antisipatif terhadap perkembangan di masa depan. Bagaimanapun juga, semakin lama bidang keimigrasian yang ditangani oleh Jawatan Imigrasi, Direktorat, lalu Direktorat Jenderal Imigrasi berkembang besar, luas dan kompleks pula permasalahan dan tuntutan perubahannya.

B. Sejarah Perkembangan Politik Hukum Keimigrasian Nasional Dalam Sistem Hukum Indonesia

Berbicara tentang politik hukum keimigrasian, terlebih dahulu perlu diuraikan arti istilah politik hukum. Menurut Logemann, politik mengandung 2 (dua) arti :

1. Politik sebagai teknik (pengetahuan politik), dan;
2. Politik sebagai etika, menyangkut nilai-nilai, pilihan nilai yang akan digunakan dalam mencapai tujuan kemasyarakatan.[38]

Dari pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa politik hukum keimigrasian adalah nilai-nilai, pilihan nilai-nilai yang diserap dalam kaidah hukum keimigrasian yang digunakan dalam pengaturan lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah Republik Indonesia, serta pengaturan pengawasan orang asing di wilayah hukum Indonesia. Dengan demikian, pastilah ada perbedaan di dalam politik hukum keimigrasian, khususnya nilai-nilai yang dianut dan dipilih dalam kaidah hukum keimigrasian, pada masa pemerintahan kolonial dan pada masa pemerintahan pasca kemerdekaan. Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, politik hukum keimigrasian bersifat *open deur politiek/open door policy/politik pintu terbuka.* Kebijakan politik ini di maksud membuka kesempatan seluas-luasnya bagi orang asing untuk masuk, tinggal, dan bekerja di Hindia Belanda.

Dengan semakin banyak dan bervariasi golongan atau keturunan bangsa asing yang masuk, tinggal dan bekerja di Hinda Belanda, maka semakin baik bagi pemerintahan kolonial Belanda karena diharapkan sektor perekonomian dan politik tetap dikuasai bangsa asing, sehingga golongan bumi putera diharapkan akan tetap dibawah jajahan bangsa Belanda. Kebijakan pintu terbuka ini mempunyai maksud berikut :

a. Mendapatkan tenaga kerja murah untuk menekan penduduk asli sekaligus menciptakan kesenjangan sosial ekonomi antara pendatang dan penduduk asli;
b. Menarik modal asing dan pengaruh asing sebesar-besarnya agar kesempatan

---

[38] ***Ibid,*** hal. 194-195

bagi bumipera (pribumi) semakin tertutup dan dapat ditekan oleh pengaruh tadi sehingga bangsa Indonesia sudah tentu tetap menjadi bangsa terjajah;

c. Bila ada serangan dari luar terhadap Hindia Belanda, pemerintah Belanda tidak akan sendiri menghadapinya karena negara penanam modal tidak akan tinggal diam untuk melindungi kepentingan modalnya.[39]

Dengan demikian, diketahui bahwa politik hukum keimigrasian kolonial berpihak pada kepentingan pemerintah jajahan. Secara tersurat tidak ada ketetapan politik hukum keimigrasian kolonial yang bersifat terbuka, tetapi dari berbagai peraturan di bidang kependudukan, kewarganegaraan, pemberian izin masuk, dan izin tinggal dapat disimpulkan bahwa politik hukum keimigrasian masa kolonial bersifat pintu terbuka Berbeda dengan politik hukum keimigrasian pasca proklamasi kemerdekaan yang bersifat selektif (*selective policy*), walaupun secara tersurat tidak disebutkan bersifat selektif, namun dari berbagai peraturan keimigrasian nasional dapat disimpulkan bahwa politik hukum keimigrasian nasional adalah bersifat selektif. Kebijakan ini didasarkan pada perlindungan kepentingan nasional dan lebih menekankan prinsip pemberian perlindungan yang lebih besar kepada WNI.

Berdasarkan prinsip ini, hanya orang asing yang memberikan manfaat bagi kesejahteraan bangsa Indonesia dan tidak membahayakan keamanan dan ketertiban yang akan diberikan izin masuk dan izin tinggal di wilayah Indonesia. Berdasarkan prinsip ini pula diatur secara selektif izin tinggal bagi orang asing sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Terakhir, dengan prinsip ini, semangat perlindungan kepentingan nasional terserap dalam setiap operasionalisasi kaidah hu kum keimigrasian dalam rangka mengatur penyelenggaraan keluar masuknya orang,

---

[39] *Ibid*, hal. 303.

mengatur pemberian izin tinggal, erat mengatur pengawasan orang asing selama berada di wilayah Indonesia. Inti dari perubahan arah kebijakan politik hukum keimigrasian sekalipun telah ditetapkan secara selektif, namun di lain pihak kebijakan keimigrasian juga mempunyai peranan agar Indonesia membuka diri dalam pergaulan internasional khususnya dalam bidang pariwisata, industri, dan perdagangan. Untuk mendapat pemahaman yang komprehensif mengenai suatu hukum, perlu satu kilas balik, melihat ke belakang, mencari latar belakang, serta maksud dan untuk siapa hukum keimigrasian itu dibentuk. Dengan melakukan kilas balik akan terlihat sisi perkembangan hukum keimigrasian yang kemudian akan menggambarkan peran dan fungsi keimigrasian itu sendiri.[40]

1). Pengaturan Politik Hukum Keimigrasian Periode Masa Kolonial

Pada masa pemerintahan kolonial memang sudah ada pengaturan kebijakan keimigrasian mengenai keberadaan orang asing sejak saat masuk, saat melintasi batas negara, dan saat berada di Hindia Belanda. Namun, tentunya semangat pengaturan tersebut tidak berpihak kepada masyarakat yang ada di Hindia Belanda. *Immigratie Dienst* atau Dinas Imigrasi bentukan pemerintah Hindia Belanda, yang mempunyai tugas menangani masalah keimigrasian untuk seluruh kawasan Hindia Belanda, mengeluarkan berbagai peraturan keimigrasian, namun titik beratnya pada kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Politik keimigrasian pada zaman Hindia Belanda meliputi

a) Bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing;
b) Bidang kependudukan orang asing;
c) Bidang kewarganegaraan.

a) Bidang Perizinan Masuk dan Tinggal Orang Asing

Produk perundang-undangan di bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing di Indonesia yang terpenting adalah :

---

[40] Abdullah Sjahriful, ***Op. Cit.,*** hal. 169.

- *Bepalingen omtrent de Toelating en Vestiging in Indonesie van Nederlanders en Vreemdelingen (Toelatingsbesluit),* atau dikenal sebagai Penetapan Izin Masuk dalam *Toelatingsbesluit* dengan pemberian *Toelatingskaart* (Kartu Izin Masuk). Politik pintu terbuka terlihat dalam Pasal 9 *Toelatingsbesluit 9 (Gew.S. 27-255 : 383 ; 49-330)* yang menyatakan :

  (1) Hij die, behorende tot een der in het eerste lid van art. l bedoelde groepen van personen, in Indonesie wordt aangetroffen zonder in het wettig bezit t zijn van een geldige toelatingskaart of een nog geldig toelatingsbewijs, wordt gebracht voor het hoofd van het immigratiekantoor, binnen welks ressort hij wordt aangetroffen, dat hem also nog van een toelatingskaart voorziet, tenzij hij behoort dezulken, aan wie geen toelatingskaart zou zijn verleend, indien hij op grond an het bepaalde in het eeste lid van art. 4 op het immigratiekantoor erschenen ware (Bb 13539);
  (2) (S.22 – 725 jo 726 ; 24 – 53 jo 257 ; 31 – 159 jo 161 ; 49 – 295 jo 460) Voor de krachtens het vorige lid uitgereikte toelatingskaart is verschuldigd een som van f 150 (een honderd vifftig gulden), tenzij de belanghebbende de wettelijke bepalingen op de ontscheping heeft overtreden, in welk geval een som van f 250 (twee honderd vifftig gulden), verschuldigd is;
  (3) Wanner de belanghebbende wettig was toegelaten en bij het niet meer bezitten van zijn toelatingskaart ten genoegen van het hoofd immigratiekantoor kan verklaren, wordt kosteloos een duplicaat uigereikt.

Terjemahan :

(a). Seorang (asing) yang termasuk dalam ayat (1) Pasal 1 yaitu kelompok orang-orang di Indonesia yang dimaksud, yang kedapatan tidak memiliki kartu izin masuk yang sah dan berlaku atau bukti izin yang sah, maka ia dihadapkan ke Kepala Kantor Imigrasi setempat. Bahwa dia masih harus memiliki surat izin masuk, kecuali jika ia termasuk dalam kelompok orang yang memang tidak diberikan suarat izin masuk. Jika ia tergolong ke dalam ketentuan ayat (1) Pasal 1 yang berlaku pada kantor imigrasi;

(b).Untuk memperkuat ayat sebelumnya, kartu izin masuk yang diberikan dikenakan biaya sebesar 150 gulden, kecuali jika yang berkepentingan melakukan pelanggaran (pada saat pendaratan), pada kasus tersebut dikenakan biaya sebesar 250 Gulden;

©. Apabila yang berkepentingan diizinkan secara sah dan padanya tidak lagi memiliki kartu izin masuk. Kepala Kantor Imigrasi bersedia memberikan penjelasan dan akan diberikan duplikasinya tanpa dikenakan biaya.[41]

Dari perumusan Pasal 9 *Toelatingsbesluit* tersebut dapat dilihat bahwa seorang asing yang kedapatan berada di Hindia Belanda tanpa memiliki Kartu Izin Masuk yang sah, masih diberikan kemungkinan untuk memperolehnya, sehingga ia dimungkinkan tinggal dengan sah di Hindia Belanda. Hal ini sama saja dengan melegalkan orang asing masuk ke Hindia Belanda tanpa melalui prosedur keimigrasian. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa ketentuan tersebut hanya diisyaratkan secara administratif namun tidak didasarkan pada kepentingan yang bermanfaat pada masyarakat bumi putera di Hindia Belanda. Kepentingan bumi putera akan terlindungi ketika orang asing yang masuk secara tidak sah segera dienyahkan, karena akibat kemudahan itu akan mendorong bertambahnya pendatang asing yang hendak bekerja, yang mengakibatkan harga tenaga kerja semakin murah dan yang diuntungkan adalah kapital asing karena semakin banyak tersedia tenaga kerja murah. Dari perumusan Pasal 241 dapat dilihat bahwa tindakan orang asing yang asing yang dengan maksud untuk memperdaya seorang pejabat agar dapat diizinkan masuk, mengadakan perjalanan atau menetap di Indonesia, memakai surat perjalanan atau penggganti surat perjalanan, kartu keselamatan, surat perintah jalan atau surat yang diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang perizinan masuk dan tinggal orang asing di Indonesia yang dibuat bagi dirinya sendiri hanya dikualifikasi sebagai kejahatan ringan. Dari perumusan Pasal 270 WvS tindakan pemalsuan surat

[41] Wahyudin Ukun, ***Op. Cit.***, hal. 182-183

perizinan masuk dan tinggal orang asing, baik pembuat atau pengguna dokumen palsu hanya dikualifikasikan sebagai kejahatan yang hukumannya tidak terlalu berat yaitu ancaman hukuman selama-lamanya 2 tahun 8 bulan. Dari perumusan Pasal 527 WvS imigran gelap yang sudah dideportasi dan kemudian kembali lagi tanpa izin sah bukanlah merupakan kejahatan (*misdrijf*), melainkan sekadar pelanggaran (*overtreding*). Setiap imigran gelap yang tertangkap statusnya akan menjadi legal hanya dengan pembayaran denda.

b). Bidang Kependudukan Orang Asing

Yang dimaksud dengan penduduk adalah orang asing yang berhak menetap di Hindia Belanda. Produk perundang-undangan di bidang kependudukan orang asing di Hindia Belanda yang terpenting adalah *Wet op de staatsinrichting van Indonesie,* khususnya Pasal 160 ayat (1) s.d. ayat (3).

1) Bahwa orang asing menjadi penduduk Indonesia jika ia dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tinggal menetap di Indonesia (ayat 1);
2) Bahwa orang asing penduduk Indonesia hanya dapat diusir berdasarkan ketentuan Pasal 35 *Wet op de Staatsinrichting van Indonesie* (ayat 2);
3) Bahwa hak kependudukan bagi orang asing hilang, bila ia meninggalkan Indonesia dan tidak kembali ke Indonesia dalam waktu 18 bulan dianggap berhenti bertempat tinggal di Indonesia (ayat 3).

- *Wet boek van Strafrecht voor Indonesie khusus Pasal 241, Pasal 270, Pasal 527.*

c). Bidang Kewarganegaraan

Produk perundang-undangan di bidang kewarganegaraan yang terpokok adalah *Wet op het Nederlands onderdaanschap van niet-Nederlanders.* Politik kewarga-

negaraan kerajaan Belanda membuka proses naturalisasi, namun tidak untuk kawula Hindia Belanda, untuk menjadi *Nederlender.*

2). Pengaturan Politik Hukum Keimigrasian Periode Pasca Kemerdekaan (Negara Kesatuan Republik Indonesia)

Pengaturan politik hukum kemerdekaan pasca kemerdekaan dengan beralihnya pemerintahan kolonial Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia dalam perkembangannya dapat di lihat atas beberapa tahap atau periode :

a). Periode 1950-1992

Pada kurun waktu itu Jawatan Imigrasi telah beralih dan berkedudukan di bawah pemerintah Indonesia. Penelitian tersebut merupakan titik mula dari era baru dalam politik keimigrasian Indonesia. Ada perubahan politik hukum keimigrasian yang mengubah politik kolonial pemerintah Hindia Belanda menjadi politik hukum keimigrasian yang didasarkan pada kepentingan nasional pemerintah Republik Indonesia. Hal penting krusial yang dihadapi jawatan imigrasi, setelah terjadi pelimpahan kewenangan, adalah bagaimana mewujudkan pembaruan, pembentukan, serta penemuan hukum, khususnya dalam hukum keimigrasian yang mengabdi pada kepentingan nasional. Dengan perkataan lain, bagaimana mengubah politik hukum keimigrasian yang bersifat politik pintu terbuka zaman Hindia Belanda menjadi politik hukum keimigrasian yang didasarkan pada kepentingan nasional, yaitu politik saringan. Salah satu contoh kebijakan pembaruan, pembentukan, serta penemuan hukum keimigrasian pasca pemerintahan kolonial adalah Undang-undang Nomor 9 Drt. Tahun 1955 tentang Kependukan Orang Asing, yang menentukan bahwa tetap digunakan

Toelatingsbesluit, tetapi dengan menghilangkan aspek yang merugikan kepentingan nasional bangsa Indonesia, yaitu dengan melakukan perubahan dalam hal masuknya orang asing pendatang baru ke Indonesia untuk bekerja di Indonesia, dan masuknya orang asing pendatang baru anggota keluarga dari orang asing yang sudah ada di Indonesia. Perubahan tersebut diwujudkan dengan cara sebagai berikut :

(1).Perubahan persyaratan orang asing yang diizinkan masuk yaitu semula cukup apabila orang asing yang bersangkutan tidak akan menjadi beban ekonomi bagi masyarakat Indonesia. Kemudian klausul persyaratan ditingkatkan menjadi orang asing pendatang baru secara ekonomis harus berguna bagi masyarakat Indonesia;
(2).Mengadakan penelitian yang lebih ketat tentang kebenaran hubungan keluarga antara orang-orang yang akan didatangkan sebagai pendatang baru dan orang (kepala keluarga) yang sudah bertempat tinggal secara sah di Indonesia.

Untuk menanggulangi masalah imigrasi gelap yang terjadi sekitar tahun 1950-an dikeluarkan aturan yang memperbesar jumlah denda, Rp 250,00 menjadi Rp 500, 00. Meskipun demikian, jumlah denda yang diperbesar ternyata tidak mampu mencegah bertambahnya imigran gelap. Karena itu, dihapuskanlah kemungkinan bagi seorang asing yang merupakan imigran gelap untuk memperoleh izin tinggal melalui pembayaran denda tersebut. Perubahan paling mendasar dari kebijakan yang bersifat pintu terbuka menjadi kebijakan yang bersifat saringan adalah dengan menetapkan tindak pidana keimigrasian yang diklasifikasikan sebagai kejahatan oleh Undang-undang Nomor 8 Drt. Tahun 1959. Perubahan paling mendasar dari kebijakan yang bersifat pintu terbuka menjadi kebijakan yang bersifat saringan adalah dengan menetapkan tindak pidana keimigrasian yang diklasifikasikan sebagai kejahatan oleh Un-

dang-undang Nomor 8 Drt. Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi yang mencabut Pasal 241 sub 1 dan Pasal 527 KUHPidana.

b). Periode 1992-Sekarang

Sejak penggunaan UU No. 9 Thn. 1992 tentang Keimigrasian, pada tanggal 31 Maret 1992, telah terjadi suatu era baru di dalam sistem hukum keimigrasian, karena politik keimigrasian yang bersifat selektif secara yuridis dijabarkan dalam satu ketentuan hukum yang berlaku secara nasional. Sejak itu, segala peraturan perundang-undangan keimigrasian telah disatukan dalam satu bentuk perundangan-undangan yaitu UU No. 9 Thn. 1992 yang menggantikan lebih kurang enam peraturan mengenai keimigrasian, yaitu :

(1).Toelatingsbesluit (S. 1916 No. 47) diubah dan ditambah terakhir dengan S. 1949 No. 330 serta Toelatingsordonnantie (S. 1949 No. 331);
(2).Undang-undang Nomor 42 Drt Tahun 1950 tentang Bea Imigrasi (Lembaran Negara Thn. 1950 No. 84, Tambahan Lembaran Negara No. 77);
(3).Undang-undang Nomor 9 Drt Tahun 1950 tentang Pengawasan Orang Asing (Lembaran Negara Thn. 1953 No. 64, Tambahan Lembaran Negara No. 463);
(4).Undang-undang Nomor 8 Drt Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi (Lembaran Negara Thn. 1955 No. 28, Tambahan Lembaran Negara No. 807);
(5).Undang-undang Nomor 9 Drt Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing (Lembaran Negara Thn. 1953 No. 33, Tambahan Lembaran Negara No. 812), dan;
(6).Undang-undang Nomor 14 Drt Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia (Lembaran Negara Thn. 1959 No. 56, Tambahan Lembaran Negara No. 1799)[42]

Namun, pertanyaannya apakah dengan diundangkannya UU No. 9 thn. 1992, secara keseluruhan kebijakan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif benar-benar telah dilaksanakan secara konsekuen. Pertanyaan ini muncul karena bersamaan

[42] ***Ibid,*** hal. 116.

Undang-undang ini, berlaku juga kebijakan bebas visa kunjungan singkat yang dibe rikan secara bertahap kepada 48 negara yang dikeluarkan sejak tahun 1983, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat, menyebabkan politik keimigrasian kembali bernuansa terbuka (*open door policy*). Akibatnya, walaupun secara *de jure* disyaratkan selektivitas dalam hal lalu lintas orang keluar masuk wilayah RI, secara *de facto* wilayah Indonesia menjadi terbuka terhadap setiap kedatangan warga asing dari 48 negara tersebut tanpa melihat manfaat secara menyeluruh dan pertimbangan untung ruginya (*cost and benefit*) bagi bangsa dan negara. Sekalipun demikian, tetap harus diakui adanya UU No. 9 Thn. 1992, telah dapat berfungsi sebagai ketentuan payung hukum bagi pelaksanaan tugas peran dan fungsi keimigrasian.

Adanya modifikasi Undang-undang ini dirancang dengan jiwa dan menekankan pada kepentingan nasional dan perlindungan yang lebih besar bagi WNI. Contoh, pengaturan tentang pencegahan, penangkalan, tindakan yustisial, tindakan keimigrasian yang merupakan ketentuan hukum yang bersifat universal yang diberlakukan oleh hampir tiap negara. Hal ini menunjukkan hak negara untuk menolak kehadiran orang asing di Indonesia. Di sisi lain, UU No. 9 Thn. 1992 telah mengupayakan kepastian hukum bagi orang asing dalam hal pencegahan dan penangkalan, karena adanya jangka waktu masa pencegahan atau penangkalan yang ditetapkan secara limitatif yaitu satu tahun dan walaupun dapat diperpanjang namun perpanjangannya ditetapkan satu tahun. Esensinya di sini adalah adanya pembatasan dalam hal jangka waktu pencegahan dan penangkalan. Keluarnya UU No. 9 Tahun 1992 tentang Ke-

imigrasian ini segera disusul dengan keluarnya empat Peraturan Pemerintah, yang Peraturan Pelaksanaan UU No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, yaitu :

1. Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1994 tentang Pencegahan dan Penangkalan;
2. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian;
3. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian;
4. Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1994 tentang SPRI.[43]

Selain itu juga terdapat tujuh Keputusan Menteri dan 14 Juklak/Juknis Direktur Jenderal Imigrasi yang merupakan petunjuk dan arahan tehnis bagi para pejabat imigrasi di lapangan untuk melaksanakan tugas pokok di bidang keimigrasian. Pada tahun 1993 Menteri Kehakiman RI menetapkan kebijakan tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat (SK No. M.OI.IZ.01.02 Tahun 1993) yang berisi Pembebasan visa bagi kunjungan singkat 60 hari dan tidak dapat diperpanjang kepada 20 negara tambahan dan perubahan 26 negara Bebas Visa Wisata menjadi Bebas Visa Kunjungan Singkat, termasuk perubahan atas penambahan negara Slovakia dan Hong Kong, sehingga menjadi :

a. Argentina
b. Brazilia
c. Brunei D
d. Chili
e. Hongaria
f. Irlandia
g. Kuwait
h. Lichtenstein
i. Maldive
j. Malta
k. Maroko
l. Mesir
m. Mexico
n. Monaco
o. Uni Emirat Arab
p. Saudi Arabia
q. Turki
r. Veneuzela
s. Yugoslavia
t. Taiwan
u. Slovakia (1994)
v. Hong Kong

[43] *Ibid,* hal. 185

Kebijakan BVKS ini dimaksud untuk memperlancar dan meningkatkan arus kunjungan orang asing ke Indonesia guna mendorong pembangunan ekonomi. Modi-Fikasi kebijakan Bebas Visa Wisata dengan BVKS muncul pada saat Joop Ave mendi Menteri Pariwisata. Pada saat itu perluasan definisi kepariwisataan secara internasional yang didasarkan bahwa istilah wisata tidak lagi diartikan secara sempit sekedar rekreasi tetapi juga meliputi kegiatan lain seperti mengunjungi teman atau saudara, pengobatan, religi, mengikuti seminar kunjungan usaha/bisnis, konvensi, asal bukan bekerja. Artinya adalah, bahwa setiap orang asing warganegara dari negara yang termasuk BVKS ketika datang ke Indonesia cukup menunjukkan paspor kepada petugas imigrasi di airport. Ia langsung diberi izin tinggal 60 hari tanpa membayar biaya apapun. Juga tanpa pemeriksaan terhadap tujuan dan maksud kedatangannya ke Indonesia. Ada juga pemeriksaan, hanya sekedar mengetahui apakah yang bersangkutan masuk dalam daftar tangkalan atau tidak.

Data di Ditjen Imigrasi menunjukkan jumlah warga asing yang masuk Indonesia dengan fasilitas BVKS, sebagai berikut :

Tahun 1998	2.727.281 orang
Tahun 1999	3.347.079 orang
Tahun 2000	2.555.465 orang
Tahun 2001 (sampai Juli)	1.077.096 orang
Jumlah 1998-2001	9.706.921 orang.[44]

[44]).Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Op. Cit.***, hal. 241-242.

Kebijakan BVKS ini memang mendorong berkembangnya industri pariwisata di Indonesia. Tentu saja juga mendatangkan keuntungan bagi dunia usaha transportasi, perhotelan, biro jasa turisme (travel biro) dan lain-lainnya. Akan tetapi tidak mendatangkan keuntungan atau pemasukan devisa langsung buat negara, seperti akan dilihat nantinya. Malahan di pihak lain menimbulkan pula ekses negatif, yakni penyalahgunaan fasilitas BVKS oleh orang asing misalnya untuk bekerja di Indonesia.

3). Pergeseran Politik Hukum Imigrasi

Merebaknya kasus-kasus *transnational organized crimes* dalam perdagangan narkotika, senjata, termasuk aksi terorisme, membuat negara-negara maju harus memprioritaskan keamanan nasional yang ketat. Apalagi setelah hancurnya gedung WTC di New York. Pemerintah Amerika Serikat, misalnya, memperketat arus imigrasi. Juga menjalankan program anti terorisme dan dengan dalih demikian lalu menduduki Afganistan dan Irak. Fenomena ini tentu saja juga mempengaruhi negara-negara berkembang. Di lihat dari kacamata keimigrasian disadari, sebagaimana dibahas dalam Raker bulan Januari 2002, bahwa kebijakan keimigrasian mau tidak mau haruslah responsif terhadap pergeseran paradigma fungsi keimigrasian yang berorientasi pada pergeseran paradigma sejarah kontemporer. Jika sebelumnya paradigma fungsi keimigrasian dalam pelaksanaan UU No. 9 Tahun 1992 lebih menekankan efisiensi pelayanan untuk mendukung isu pasar bebas yang bersifat global serta kurang memperhatikan fungsi penegakan hukum dan fungsi sekuriti, nampaknya mulai saat ini ke masa depan diimbangi dengan fungsi sekuriti, dan penegakan hukum.

Dirjen Imigrasi M. Iman Santoso (2001-2006) mengatakan bahwa telah terjadi perubahan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi keimigrasian yang pada awalnya ditekankan pada aspek pelayanan dan hak asasi manusia, berubah menjadi titik berat orientasi keamanan dan fasilitator pembangunan. Tahun 1950-an, dalam menghadapi konflik dengan Belanda dalam kasus pembebasan Irian Barat, yang diutamakan pendekatan keamanan. Maka imigrasi berada di bawah pimpinan militer sampai tahun 1968. Pada 1968 s/d 1998 tekanan pada pelayanan. Tetapi kini Indonesia kembali pada pendekatan keamanan, antara lain karena meluasnya konflik horisontal dan kasus-kasus terorisme. Penyelesaian kasus Aceh, Maluku, dan Papua kembali menggunakan pendekatan keamanan. Setidaknya harus ada harmoni fungsi-fungsi keimigrasian.

Di samping menjadi fasilisator ekonomi, juga berorientasi pada kepentingan keamanan bangsa dan negara. Perlu dilakukan berbagai upaya pencegahan dan penanggulangan berupa peningkatan kesadaran publik, kampanye dan publikasi mengenai *transnational organized crimes*. Setiap negara juga perlu berupaya untuk meratifikasi beberapa konvensi internasional mengenai kejahatan internasional. Seperti halnya dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan, aktivitas migrasi secara sah dan migrasi secara tidak sah perlu ditangani strategi melalui peningkatan pelayanan baik dalam pertukaran informasi maupun harmonisasi penanganan. Pemerintah Indonesia sendiri tentu tidak berpangku tangan. Misalnya ikut meratifikasi konvensi-konvensi internasional mengenai *Human Rights*, tetapi juga konvensi mengenai gender, kriminalitas transnasional dan terorisme.

C. Sejarah Perkembangan Kelembagaan Imigrasi Indonesia

1). Berdirinya Jawatan Imigrasi

Pada tanggal 26 Januari 1950 *Immigratie dienst* secara resmi (formal) dan material ditimbang-terimakan dari kepala jawatan imigrasi H. Breekland kepada kepala jawatan imigrasi yang baru Mr. H. J. Adiwinata, berdasarkan Surat Penetapan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat No. JZ/30/16 tanggal 28 Januari 1950 yang berlaku surut sejak tanggal 26 Januari 1950, kemudian diperkuat dengan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 12/P/30 tanggal 13 Maret 1950, yang berlaku surut mulai tanggal 27 Januari 1950. Pada periode RIS struktur organisasi jawatan imigrasi meneruskan struktur organsiasi *Immigratie Dienst* yang lama. Susunan jawatan imigrasi masih sederhana, dibawahi oleh Menteri Kehakiman, baik operasional taktis maupun administratif, organisatoris. Di atur berdasarkan Surat Keputusan Sekretaris Negara, Kepala Departemen Yustisi No. Kab. 21/I/5 tanggal 5 Oktober 1949, Dinas Imigrasi Hindia Belanda memiliki : 1 Inspektur Urusan Dalam, 14 Kantor Imigrasi dan 2 Kantor Imigrasi di Luar Negeri. Dengan susunan organisasi Kementerian :

a. *Hoofd Kantor Immigratie dienst* (Kantor Pusat Jawatan Imigrasi yang berlokasi di Jl. Teuku Umar 1 (bekas *Kunstkring gebouw*) beserta struktur organisasinya;

   Kantor pusat jawatan imigrasi terdiri atas bagian-bagian sebagai berikut :

   - Bagian Pendaratan dan Izin Masuk;
   - Bagian Bertolak Pulang dan Paspor;
   - Bagian Visa;
   - Bagian Kependudukan.

Masing-masing bagian memegang ketatausahaan sendiri di samping adanya tata usaha pimpinan jawatan, yang lebih banyak dimaksudkan untuk keperluan hubungan keluar baik horizontal maupun vertikal. Susunan organisasi kantor imigrasi di daerah agaknya mengikuti pola ini juga.

b. 14 (empat belas) *Immigratie-kantooren* (Kantor Imigrasi Daerah) masing-masing di kota Medan, Tanjung Pinang, Tanjung Balai Karimun, Bagan Siapi-api, Jambi, Pontianak, Singkawang, Pangkalpinang, Palembang, Batavia (Jakarta), Semarang, Surabaya, Makassar, dan Kupang;
c. 3 (tiga) *Inspekteur van de Buitendienst* (Inspektur Dinas Urusan Luar) yang berkedudukan masing-masing di Singapore, Batavia (Jakarta), dan Makasar.[45]

Juga sudah ada tempat-tempat yang disebut pelabuhan pendaratan orang asing diberbagai wilayah Indonesia (sesuai Stbl. Indonesia No. 332 Tahun 1949), baik pelabuhan laut maupun pelabuhan udara yang meliputi : Pelabuhan laut adalah Belawan Deli, Bagan Siapiapi, Tanjung Balai Karimun, Tanjung Pinang, Jambi, Palembang, Muntok, Belinyu, Pangkal Pinang, Pontianak, Singkawang, Pemangkat, Tanjung Priok, Semarang, Surabaya, Makassar, dan Kupang. Sedangkan Pelabuhan Udara meliputi : Medan, Palembang (Talang Betutu), Pangkal Pinang, Jakarta (Kemayoran), Surabaya, Ujung Pandang (Mandai), dan Kupang (Penfui). Dalam Keputusan tersebut juga ditetapkan kantor-kantor imigrasi yang terdiri dari : Medan, Bagan Siapi-api, Tanjung Balai Karimun, Tanjung Pinang, Jambi, Palembang, Pangkal Pinang, Pontianak, Singkawang, Jakarta, Semarang, Surabaya, Makassar, dan Kupang. Dalam kondisi demikian, jawatan imigrasi dihadapkan pada bermacam-macam tantangan yang dihadapi bangsa dan negara pasca revolusi kemerdekaan. Masalah-masalah pokok/

---

[45] Adiwinata, H. J, ***Pengertian Imigrasi,*** Diktat Kursus Pejabat Imigrasi, Jawatan Imigrasi, Jakarta, 1951, hal. 42.

tantangan imigrasi saat itu adalah :

1) SDM yang jumlahnya kurang, sedangkan SDM yang ada hanya memiliki pengetahuan minimal di bidang tugas keimigrasian;
2) Perumahan dan sarana lainnya;
3) Alat transportasi dan komunikasi;
4) Peraturan perundangan yang lebih menunjang kepentingan nasional.

Saat itu mulai dipikirkan fundamental politik *(policy, kebijakan)* keimigrasian, dan *opendeur politiek* demi kepentingan kaum kolonial menjadi politik selektif (politik saringan) yang mengabdi kepada kepentingan nasional Indonesia. Tetapi untuk sementara waktu tugas dan fungsi aparatur imigrasi masih melanjutkan tugas dan fungsi aparatur imigrasi Belanda. Termasuk mengenai pemberian izin bagi orang asing di Indonesia untuk menetap/menjadi penduduk Indonesia berdasarkan sistim *quotum* tahunan untuk tiap bangsa asing tertentu.

2). Imigrasi di bawah Menteri Keamanan Nasional (MKN)

Pada 26 Januari 1960 jawatan imigrasi memperingati HUT imigrasi yang ke X (dasawarsa imigrasi). Dua hari kemudian, 28 Januari 1960, kedudukan jawatan imigrasi yang secara teknis operasional dan administratif organisatoris di bawah Menteri Kehakiman, beralih dan berkedudukan dibawah Menteri Keamanan Nasional, khususnya secara taktis operasionil (Keputusan Presiden RI No. 184 tahun 1960 tertanggal 17 Agustus 1960, yang berlaku surut sampai tanggal 18 Februari 1960). Turun tangannya MKN, positif bagi manajemen dan kerja sehari-hari imigrasi. Segera Menteri Keamanan Nasional mengeluarkan beberapa keputusan yang mengatur masalah keimigrasian, diantaranya :

a. Keputusan Menteri Keamanan Nasional No. MI/B/00455/60 tanggal 22 September 1960 tentang Petunjuk-petunjuk pemberian Visa, Exit, dan Reentry Permit dan perpanjangan izin tinggal bagi orang-orang asing yang ada di Indonesia;
b. Keputusan Menteri Keamanan Nasional No. MI/B/00501/60 tanggal 5 November 1960 tentang Petunjuk Visa, Exit, Permit, Re-entry Permit, Izin Tinggal, dan Perpanjangan Izin Tinggal Bagi Orang Asing (Keputusan ini mencabut Keputusan No MI/B/00455/1960 tersebut pada angkat 1).

Setidaknya ada tiga peraturan keimigrasian yang dikeluarkan MKN, yaitu :

1. Peraturan Menteri Keamanan Nasional NO MI/B/0087/61 tanggal 10 April 1961 tentang Petunjuk Visa, Exit/Re-entry Permit, Izin Tinggal, dan Perpanjangan Izin Tinggal Bagi Orang Asing (Peraturan ini mencabut Keputusan No. MI/B/00501/1960 terdapat pada angka 2);
2. Instruksi Menteri Keamanan Nasional NO III/B/0027/1961 tentang Pemberian Paspor Republik Indonesia dan Exit-Permit Bagi Warga Negara Republik Indonesia;
3. Keputusan Menteri Keamanan Nasional No MI/A.0088/61 tanggal 10 April 195/61 tentang Perubahan Tugas Panitia Screening Orang Asing.[46]

3). Jawatan Imigrasi Menjadi Direktorat Imigrasi

Masa itu jawatan imigrasi merupakan unsur Departemen Kehakiman, namun dalam hal-hal yang menyangkut sekuriti nasional dibawah Hankam. Menko Keamanan Nasional sendiri adalah komandan tertinggi operasional dan teknis imigrasi, *exit permit* untuk orang komunis, diberikan secara ketat. Berdasarkan rujukan dari Hankam, departemen kehakiman yang mengurus administrasi kepegawaian. Istilah jawatan imigrasi diganti dan menjadi direktorat imigrasi, yang secara operasional maupun

[46] Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Op. Cit.***, hal. 164.

administratif ditempatkan di bawah presidium kabinet kerja (Keputusan Menteri Kehakiman No. J.S.4/4/4 tanggal 16 Februari 1964 tentang Tugas dan Organisasi Departemen Kehakiman). Rincian tugasnya relatif sama dengan sebelumnya. Sedangkan susunan organisasi Direktorat Imigrasi adalah sebagai berikut : Direktorat Imigrasi dikepalai oleh seorang Kepala Direktorat dengan dibantu oleh Wakil Direktorat Imigrasi terdiri dari A.1. Bagian Inspektorat Dinas Urusan Dalam, 2. Bagian Inspektorat Dinas Urusan Luar, B.1 Bagian Publik Relation (Purel), 2. Bagian Riset, 3. Bagian Pendidikan, 4. Bagian Kesejahteraan Pegawai, 5. Bagian Keuangan, 6. Bagian Perlengkapan dan Bangunan, 7. Bagian Urusan Pegawai, 8. Bagian Sekretaris, 9. Bagian Visa, 10. Bagian Izin Tinggal, 11. Bagian Kewarganegaraan dan *Exit/Reentry Permit,* 12. Bagian Hukum, 13. Bagian Arsip, 14. Bagian Statistik, 15. Bagian Pengawasan dan Pengenyahan, 16. Bagian Penahanan dan Pengusutan (Keputusan Menteri Kehakiman ini kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 27 Januari 1965 Nomor JS 4/4/24).

Pada tanggal 6 Juni 1964 keluar Keputusan Presiden RI No. 144 Tahun 1964 tentang Kedudukan Direktorat Imigrasi Republik Indonesia. Keppres itu menetapkan Direktorat Imigrasi Republik Indonesia taktis operasionil dan administratif organisatoris ditempatkan di bawah presidium kabinet kerja, bukan lagi di bawah MKN (Pasal 2), dan Direktorat Imigrasi RI bertugas melaksanakan peraturan-peraturan keimigrasian untuk melindungi kepentingan-kepentingan negara dan masyarakat Indonesia serta menyelami segala hal ikhwal lalu lintas orang antar negara serta beradanya orang asing di Indonesia guna mengamankan tujuan revolusi Indonesia di bidang-bidang

politik, keamanan, perekonomian, sosial, kebudayaan, dan sebagainya (Pasal 1). Dengan demikian, peranan Direktorat Imigrasi begitu luas dan vital sebagai alat negara dan alat revolusi. Untuk pelaksanaan tugas pekerjaan keimigrasian dan bidang tugas kewarganegaraan sehari-harinya ditunjuk Menteri Oei Tjoe Tat (Keputusan Presidium Kabinet RT No. Aa/B/84/1965 tanggal 14 Juni 1965). Ironisnya setelah berjalan tiga bulan, penugasan Menteri Oei Tjoe Tat itu dicabut (Keputusan Presidium Kabinet RI No. Aa/B/122/1965 tanggal 17 September 1965) atas dasar pertimbangan dianggap tidak perlu lagi menugaskan seorang menteri diperbantukan pada presidium, untuk keperluan keimigrasian. Maka, Direktorat Imigrasi langsung kembali dibawahkan oleh wakil perdana menteri I yang waktu itu dijabat oleh Dr. Soebandrio. Di latar belakang perubahan status dan kedudukan imigrasi di zaman orde lama itu sepertinya membayang tarik tambang kepentingan politik memperebutkan imigrasi, antara Menteri Kementerian Negara Nasution yang anti komunis dan Dr. Soebandrio yang memberi tempat pada komunis.

4). Imigrasi di Bawah Pengawasan Peperda Jaya

Dari tanggal 26 Oktober 1965 Direktorat Imigrasi ditempatkan dibawah pengawasan Penguasa Perang Daerah Jakarta Raya dan Sekitarnya (Keputusan No. KEP -36/Drt/1965 Panglima Daerah Militer V/Jaya selaku Penguasa Perang Daerah). Untuk pelaksanaan Keputusan tersebut diangkat personil Team Pengawasan Imigrasi PEPERDA diketuai Let.Kol. M.L.H. Panjaitan (Surat Keputusan Panglima Darah Militer V/Jaya selaku Penguasa Perang Daerah untuk Jakarta Raya dan Sekitarnya No. Kep-100/11/1965 tanggal 6 November 1965). Alasan pengambilalihan agaknya

untuk mengantisipasi agar orang komunis tidak lolos ke luar negeri. Kedua Keputusan tersebut di atas hanya berlangsung kurang lebih dua bulan dan berakhir tanggal 30 Desember 1965 (Surat Keputusan Pangdam V Jaya selaku Penguasa Pelaksanaan Daerah Jakarta Raya dan Sekitarnya No. KEP-3/Drt/12/1965 tanggal 30 Desember 1965).

BAB IV

ANALISIS PEMBAHASAN KEDUDUKAN, PERAN DAN FUNGSI KEIMIGRASIAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

A. Kedudukan, Peran dan Fungsi Keimigrasian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Pada dasarnya kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian bersifat universal, yaitu melaksanakan pengaturan lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah suatu negara sesuai dengan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan peraturan perundang-undangannya. Dari sisi ilmu hukum *(rechtwetenschap)* terdapat berbagai ilmu hukum positif sebagai induk, seperti ilmu hukum kepidanaan, ilmu hukum keperdataan dan hukum kenegaraan dan ilmu hukum internasional. Di dalam perkembangannya tumbuh disiplin ilmu hukum baru seperti cabang ilmu hukum administrasi negara, hukum agraria, hukum pajak, hukum ekonomi dan hukum keimigrasian adalah bagian dari ilmu hukum kenegaraan, merupakan cabang dari ilmu hukum administrasi negara *(administratierecht).* Hal tersebut terlihat dari fungsi keimigrasian dilaksanakan sebagai fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara *(bestuur)* dan pelayanan masyarakat *(public dienst),* bukan sabagai fungsi pembentuk Undang-undang *(wet geven)* dan bukan fungsi peradilan *(recht spraak).*

Selanjutnya keimigrasian dapat dilihat di dalam perspektif hukum administrasi negara, masalah keimigrasian merupakan kegiatan pemerintahan (administrasi negara) dan merupakan sebagian kebijakan organ administrasi negara. Kebijakan

tersebut adalah gambaran dan perbuatan hukum pemerintah *(overheid handling)* yang dilakukan negara dalam keadaan bergerak *(staat in bewesing),* seperti kewenangan imigrasi melarang orang yang akan masuk atau keluar wilayah Imdonesia. Dapat dikatakan bahwa fungsi keimigrasian merupakan fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Oleh karena itu sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, yaitu fungsi administrasi pemerintahan, maka hukum keimigrasian dapat dikatakan merupakan bagian dari bidang hukum administrasi negara.

Kedudukan administrasi negara mengatur tata cara menjalankan pemerintahan serta mengatur hubungan antara aparatur administrasi negara dan masyarakat yang meliputi dua hal, yaitu :

1. Mengatur tata cara administrasi negara (dibolehkan dan diwajibkan) yang mencampuri kehidupan masyarakat seperti tata cara keluar atau masuk wilayah dan ijin bertempat tinggal di dalam wilayah negara;
2. Mengatur tata cara melindungi masyarakat dari pelanggaran hak warga negara ataupun masalah yang berkaitan dengan orang asing.

Mengingat bahwa hukum keimigrasian harus tunduk dan mengikuti pada asas dan kaidah hukum administrasi negara umum *(algemene adminstratiefrecht)* terdapat dua asas pokok yang yang harus diterapkan di dalam setiap implementasinya, yaitu :

a. Asas-asas umum penyelenggaraan administrasi yang baik *(general principle of good administration)* yang mencakup persamaan perlakuan, kepastian hukum, keseimbangan dan keterbukaan;
b. Asas legalitas, bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara yang dilaksanakan menurut ukuran hukum yang berlaku mencakup kewena-

ngan, isi tindakan dan keputusan, tata cara melakukan tindakan dan membuat keputusan. [47]

Di dalam perspektif yang lebih luas dapat dikatakan bahwa hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum ekonomi dan dalam perspektif pembangunan nasional hukum mempunyai peran yang penting bagi keberhasilan pembangunan ekonomi. Melalui hukum ditetapkan hak dan kewajiban, proses dan kelembagaan dari setiap interaksi ekonomi. Pengaturan maupun pembatasan yang menggunakan kaidah hukum dalam kegiatan ekonomi itu disebut hukum ekonomi. Dalam perkembangan hukum ekonomi tidak hanya pembatasan dengan menggunakan kaidah hukum administrasi negara, tetapi juga mengadakan pranata dan kelembagaan ekonomi baru sesuai dengan tuntutan pembangunan ekonomi. Berbagai kaidah itu tertuang sebagai kaidah hukum perdata, hukum dagang, hukum keuangan, hukum laut, hukum pajak dan lain lain, di samping kaidah hukum tata negara, konstitusi dan kaidah hukum administrasi negara. Dengan demikian, maka kedudukan hukum keimigrasian di dalam sistem hukum nasional merupakan bagian dan bidang hukum administrasi negara.

Selanjutnya kedudukan keimigrasian dari sisi kelembagaan atau struktur hukum adalah organisasi atau institusi keimigrasian di dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang memiliki landasan juridis yaitu bertitik tolak dari Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi, Susunan Or-

---

[47] Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Op. Cit.***, hal. 201

ganisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara. Merupakan landasan keberadaan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI dan dengan unit utama diantaranya unit eselon I yaitu Direktorat Jenderal Imigrasi. Pengaturan tugas pokok dan fungsinya diatur melalui Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.03.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organsiasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, antara lain memiliki tugas pokok "Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang keimigrasian". Tugas tersebut selanjutnya dijabarkan di dalam beberapa fungsi :

1) Penyiapan, perumusan kebijakan departemen di bidang dokumen perjalanan, visa dan fasilitas ijin tinggal dan status, intelijen, penyidikan dan penindakan, lintas batas dan kerjasama luar negeri dan sistem informasi keimigrasian;
2) Pelaksanaan kebijakan departemen di bidang dokumen perjalanan, visa dan fasilitas ijin tinggal dan status, intelijen, penyidikan dan penindakan, lintas batas dan kerjasama luar negeri dan sistem informasi keimigrasian;
3) Perumusan standar, norma, pedoman dan prosedur di bidang dokumen perjalanan, visa dan fasilitas ijin tinggal dan status, intelijen, penyidikan dan penindakan, lintas batas dan kerjasama luar negeri dan sistem informasi keimigrasian;
4) Pembinaan dan bimbingan teknis dan evaluasi;
5) Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.[48]

Fungsi-fungsi tersebut selanjutnya dirangkum dalam fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum dan sekuriti atau yang dikenal dengan Tri Fungsi Keimi-

[48] ***Ibid,*** hal. 205

grasian. Di sisi lain bahwa institusi keimigrasian di dalam Pasal 5 (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, dengan mengacu pada dan Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Dasar Tahun 1945 di dalam Ketentuan Umum menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Menteri adalah menteri yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang keimigrasian. Ternyata Undang-undang ini tidak secara langsung menyatakan dengan tegas kementerian yang dimaksud. Undang-undang mengamanatkan bahwa bidang keimigrasian adalah dibawah kendali presiden atau pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh kementerian tertentu saja. Keberadaan Direktorat Jenderal Imigrasi di dalam struktur kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI diatur oleh Presiden. Maka kedudukan institusi keimigrasian menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 terdapat keleluasaan untuk beradaannya dibawah suatu kementerian tertentu ataupun berbentuk kementerian tersendiri.

Kembali pada pelaksanaan fungsi keimigrasian yang mewujudkan refleksi dalam bidang tugas keimigrasian adalah tugas pemeriksaan keimigrasian yang merupakan bagian dari tugas pengawasan lalu lintas orang yang keluar dan masuk wilayah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi merupakan perwujudan kedaulatan negara berdasarkan wilayah yuridiksi, karena hakekat kedaulatan negara adalah bahwa negara memiliki kewenangan mengatur dan menentukan dirinya sendiri tanpa campur tangan pihak lain. Setiap negara berdaulat berhak dan wajib untuk melakukan tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya. Wujud dari kedaulatan yang lain khususnya di bidang keimigrasian adalah pengaturan bagi setiap orang asing untuk dapat tinggal di wilayah Indonesia harus

memiliki ijin keimigrasian. Keberadaan dan kegiatannya agar bermanfaat bagi kelangsungan pembangunan nasional, maka perlu dilakukan kegiatan intelijen, pengawasan dan penindakan terhadap setiap pelanggaran hukum keimigrasian. Dengan kedudukan institusi keimigrasian di bawah kendali operasional oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, untuk melaksanakan tugas mewujudkan kedaulatan negara sebagai negara hukum, serta mengikuti perkembangan hukum baru yang mengatur wilayah negara dan berbagai hak berdaulat yang diakui oleh hukum dan pergaulan internasional serta mewujudkan wawasan nusantara, maka hal itu akan menyebabkan tugas dan wewenang kenegaraan secara territorial semakin luas (Undang-undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen). Juga tugas untuk melindungi kepentingan nasional dalam arti kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

A.1. Peran Dan Fungsi Keimigrasian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang merdeka dan berdaulat yang berhak menentukan sistem ketatanegaraannya sendiri termasuk sistem keimigrasiannya. Keimigrasian merupakan sub sistem bagian dari pada sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang memerlukan suatu perangkat yang jelas, konsisten dan terarah tujuannya. Hukum keimigrasian akan menjadi bagian dalam sistem hukum nasional dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, di mana hukum keimigrasian akan berdiri tegak apabila masyarakat yang berperan dan berfungsi sebagai sosial-kontrol, mengetahui dan memahami yang dimaksud dengan keimigrasian, di mana kemudian akan melahirkan partisipasi aktif menuju kesadaran hu-

kum masyarakat yang ditandai dengan kepatuhan dan ketaatan hukum khususnya hukum keimigrasian. Pelaksanaan peran keimigrasian yang baik memerlukan persamaan persepsi tentang apa yang dimaksud dengan operasionalisasi peran keimigrasian. Untuk itu dicoba merumuskan pengertian operasionalisasi peran keimigrasian berdasarkan UU No 9 Tahun. 1992, yaitu : "Penyelenggaraan seluruh rangkaian kegiatan pelayanan dan penegakan hukum serta pengamanan terhadap lalu lintas keluar masuknya setiap orang dari dan ke dalam wilayah RI, serta pengawasan terhadap keberadaan warga negara asing di wilayah negara Republik Indonesia, yang muncul berdasarkan kewenangan yang berasal dari UU No. 9 Tahun 1992 beserta seluruh rangkaian Peraturan Pelaksanaan dibawahnya, baik itu Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri atau Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal Imigrasi". Dalam rangka memahami operasionalisasi peran keimigrasian, pembahasan dimulai dengan menetapkan "efektivitas" sebagai kata kunci dalam kerangka konseptual. Untuk mengkaji "efektivitas" suatu ketentuan peraturan perundang-undangan maka terdapat dua pendekatan dalam ilmu pengetahuan perundang-undangan *(Gesetzgebungwissenschaft),* yang dapat dipakai sebagai pisau analisis. Dua pendekatan tersebut adalah :

1. Efektivitas suatu ketentuan perundang-undangan dilihat dari aspek *validity/ geltung* atau daya laku suatu norma (perspektif pendekatan keabsahan/*validity*), yaitu dibentuk oleh ketentuan hukum yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya (ingat *Stufenbau theorie* dari Hans Kelsen);

2. Efektivitas suatu ketentuan perundang-undangan dilihat dari aspek *efficiency* suatu norma yaitu sejauh mana ketentuan perundang-undangan yang dioperasionalkan itu benar-benar ditaati atau tidak.[49]

Dalam hubungan antara daya laku suatu peraturan dengan daya guna peraturan itu, suatu peraturan dapat saja berlaku karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang atau berdasarkan peraturan yang lebih tinggi, namun demikian peraturan itu tidak berdaya guna atau bekerja secara efektif karena tidak menghasilkan keadaan yang dituju. Secara umum efektivitas menurut Benveniste berarti : "bagaimana perangkat peraturan tersebut berjalan dan dilaksanakan sesuai dengan visi dan misi yang melandasi penetapan Undang-undang tersebut, serta mampu dan fleksibel mengatasi setiap perkembangan yang timbul dari dalam ataupun dari luar instansi pelaksana peraturan tanpa harus merugikan tujuan/fungsi peraturan tersebut". Dari pembahasan kajian tersebut tampak bahwa peran keimigrasian yang didasarkan pada ketentuan hukum (Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal) dapat dikatakan bahwa berdasarkan pendekatan *Gesetzgebungwissenschaft,* operasionalisasinya dapat dikategorikan efektif apabila keputusan-keputusan keimigrasian yang dikeluarkan dan kemudian dijalankan sampai di tingkat terbawah dan selalu bersumber pada ketentuan/keputusan yang lebih tinggi, sehingga mempunyai kekuatan untuk ditaati.

Dari sisi teori perundang-undangan *(Gesetzgebungtheorie),* Hans Nawiasky, dalam bukunya yang berjudul *Algemeine Rechtlehre* mengemukakan bahwa

---

[49] ***Ibid,*** hal. 71-72.

hukum yang berlaku dalam negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Artinya, norma yang berlaku berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi sampai pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar. Namun, Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain berlapis dan berjenjang, norma hukum di suatu negara juga berkelompok. Ia mengelompokkan norma hukum dalam empat kelompok besar sebagai berikut :

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
Kelompok II : *Staatsgrudgesetz* (Aturan Dasar Negara);
Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang Formal);
Kelompok IV : *Verordnung und Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).[50]

Dari pengelompokkan norma tersebut, kita mengetahui bahwa UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian merupakan norma *Formell Gesetz* (Undang-undang formal) yang berada di bawah Undang-Undang Dasar sebagai aturan dasar/ pokok negara. Berbeda dengan aturan dasar/pokok negara yang merupakan aturan yang bersifat pokok dan berisi aturan umum yang bersifat garis besar, maka Undang-undang harus memuat peraturan yang lebih konkret dan terinci, termasuk pengenaan sanksi. Selanjutnya, di bawah Undang-undang formal *(Formell Gesetz)* dikenal suatu kelompok norma yang disebut "aturan pelaksana" dan "aturan otonom" *(Verordnung und Autonome Satzung)*. Aturan pelaksana dan aturan otonom terletak di bawah Undang-undang yang berfungsi sebagai ketentuan pelaksana suatu Undang-undang. Aturan pelaksanaan *(Verordnung)* bersumber dari kewenangan delegasi *(delegatie van wetgevings bevoegdheid)*, yaitu pelimpahan kewenangan dalam pembentukan

[50] ***Ibid,*** hal. 73

peraturan yang dilakukan oleh peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas maupun tidak. Sementara itu, aturan otonom (*Autonome Satzung*) adalah peraturan yang bersumber pada kewenangan atribusi (*attributie van wetgevings bevoegdheid*) yaitu pemberian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diberikan oleh Undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintah. Kewenangan ini melekat terus- menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa lembaga itu sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas yang diberikan. Dalam praktik, kewenangan yang bersumber pada kewenangan atribusi (*attributie van wetgeving bevoegdheid*) ini merupakan perwujudan dari otoritas yang ada dan melekat pada jabatan Direktur Jenderal Imigrasi yang dapat mengeluarkan kebijakan. Dalam kaitan ini, jelas bahwa segala Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi termasuk dalam kelompok norma aturan pelaksana (*Verordnung*) jika dilihat maksud dan tujuannya, karena dibentuk oleh ketentuan hukum yang lebih tinggi. Namun, yang menarik ialah bahwa Keputusan Direktur Jenderal Imigrasi yang diterbitkan berdasarkan kewenangan jabatannya termasuk pula dalam kelompok norma aturan otonom (*Autonome Satzung*), karena bersumber pada kewenangan atribusi (*attributie van wetgeving bevoegdheid*).[51]

Sekali lagi, kewenangan membentuk suatu keputusan dan/atau ketentuan hukum ini merupakan kewenangan yang melekat terus-menerus pada jabatan dan dapat dilaksanakan atas prakarsa jabatan itu sendiri yang setiap waktu diperlukan

[51] ***Ibid,*** hal. 74.

sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh konkretnya adalah Keputusan Direktur Jenderal Imigrasi dalam mengatur pelintasan batas Nusa Tenggara Timur dengan Timor Lorosae. Dengan berpisahnya Timor-Timur sebagai bagian dari Republik Indonesia menjadi satu negara merdeka, maka diperlukan pengaturan lintas batas antara kedua negara. Secara *de jure*, perjanjian lintas batas antara kedua negara baru ada sejak tanggal 11 Juni 2003 dengan ditandatanganinya *Arrangement on Traditional Border Crossing an Regulated Markets between the Government of the Democratic Republic of timor Leste and Government of the Republic of Indonesia.* Namun secara *de facto* pelintasan antara kedua negara sudah lama terjadi. Untuk mengatur tata cara pelintasan antara warga Timor-Timur yang berada di kamp pengungsi Oekusi (*enclave*) ke wilayah Timor Lorosae, maka Direktur Jenderal Imigrasi berdasarkan pada kewenangan atribusi (*attributie van wetgeving bevoegdheid*) membuat kebijakan pelintasan tersebut. Hal ini merupakan perwujudan dari otoritas yang ada dan melekat pada jabatan Direktur Jenderal Imigrasi yang dapat mengeluarkan kebijakan berdasarkan kewenangannya.

Selanjutnya diketahui bahwa kewenangan Direktur Jenderal Imigrasi dapat mengeluarkan suatu ketentuan hukum yang bersifat teknis, untuk melaksanakan lebih lanjut kebijaksanaan dari Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, yang di satu sisi merupakan pendelegasian, namun di sisi lain kewenangan Direktur Jenderal Imigrasi untuk membuat peraturan merupakan bagian kewenangan dari kewenangan atribusi yang diterima berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara. Selanjutnya pengaturan

tugas pokok dan fungsinya diatur melalui Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.03.PR.07.10 Tahun 2005 Tentang Organsiasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, antara lain memiliki tugas pokok "Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang keimigrasian". Hal ini berarti bahwa Direktur Jenderal Imigrasi dapat mengeluarkan peraturan atas na- manya sendiri yang materinya memberikan rincian bersifat teknis dan kebijakan pelaksanaan bidang pemerintahan yang digariskan menteri, sesuai dengan bidang yang dilimpahkan kepadanya. Namun, operasionalisasi dari uraian tugas membentuk aturan berdasarkan kewenangan jabatan yang dilaksanakan atas prakarsa sendiri seti- ap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan untuk mencapai har- monisasi dan standarisasi pembentukan peraturan teknis di bidang keimigrasian.

Dari uraian mengenai pengertian umum, dapat dinyatakan juga bahwa pada hakikatnya keimigrasian merupakan, "Suatu rangkaian kegiatan dalam pemberian pelayanan dan penegakan hukum serta pengamanan terhadap lalu lintas keluar masuknya setiap orang dari dan ke dalam wilayah RI, serta pengawasan terhadap keberadaan warga negara asing di wilayah negara Republik Indonesia". Maka, secara operasional kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian tersebut dapat diterjemahkan ke dalam konsep "Trifungsi Imigrasi". Fungsi-fungsi imigrasi secara umum adalah pelayanan masyarakat, penegakan hukum dan keamanan. Akan tetapi lebih jauh dari itu, imigrasi menegaskan kedaulatan negeri ini, menjadi garda terdepan bangsa .

Cara bertindak untuk mewujudkan visi dan misi imigrasi telah dirumuskan yang berupa "terwujudnya aparatur pintu gerbang negara yang berwibawa", yang dijabarkan dalam visi dan misi imigrasi. Bila ketiga fungsi imigrasi tersebut dilaksanakan dengan sebenar-benarnya, maka dapat terwujud kewibawaan aparatur imigrasi sebagaimana visi dan misi imigrasi. Dengan demikian jika tri fungsi imigrasi, dirumuskan degan visi yaitu menjadikan insan imigrasi yang profesional, berwibawa dan berwawasan global. Sedangkan misinya yaitu : (1). melaksanakan pelayanan yang cepat, (2). memberikan kemudahan yang berkualitas dalam pelayanan terhadap masyarakat, (3). melaksanakan pengawasan dan pemantauan orang asing dalam kerangka mengamankan serta menunjang pembangunan nasional.[52]

1. Fungsi Pelayanan Masyarakat

Salah satu fungsi keimigrasian adalah fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi negara yang mencerminkan aspek pelayanan, dalam hal ini memberikan jasa keimigrasian oleh institusi imigrasi, baik kepada warga negara sendiri maupun orang asing. Dari aspek itu, imigrasi dituntut untuk memberi pelayanan prima di bidang keimigrasian, baik kepada WNI maupun WNA. Pelayanan bagi WNI terdiri dari : (1) pemberian Paspor/pemberian Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP)/Pas Lintas Batas (PLB); dan (2) Pemberian Tanda Bertolak/Masuk. Pelayanan bagi WNA terdiri dari : (1) pemberian Dokumen Keimigrasian (DOKIM) berupa : Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS), Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP), Kemudahan Khusus Keimigrasian (DAHSUSKIM); (2) Perpanjangan Izin Tinggal

[52] M. Iman Santoso, ***Op. Cit.,*** hal. 22.

yang meliputi : Visa Kunjungan Wisata (VKW), Visa Kunjungan Sosial Budaya (VKSB), Visa Kunjungan Usaha (VKU); (3) Perpanjangan DOKIM yang meliputi : KITAS, KITAP, DAHSUSKIM; (4) pemberian Izin Masuk Kembali, Izin Bertolak; dan (5) pemberian Tanda Bertolak dan Masuk. Pelayanan imigrasi pada masyarakat harus dilaksanakan dengan cepat, tepat, cermat, tertib, sopan santun dan penampilan yang baik.

2. Fungsi Penegakan Hukum

Dalam pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum keimigrasian itu ditegakkan kepada setiap orang yang berada di dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia baik itu WNI atau WNA. Penegakan hukum keimigrasian terhadap WNI, ditujukan pada permasalahan : (1) pemalsuan identitas; (2) pertanggungjawaban sponsor; (3) kepemilikan paspor ganda; dan (4) ketertiban dan pelanggaran aturan keimigrasian. Sedangkan penegakan hukum kepada WNA ditujukan pada permasalahan : (1) pemalsuan identitas WNA; (2) pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing; (3) penyalahgunaan izin tinggal; (4) masuk secara ilegal atau berada secara ilegal; (5) pemantauan; dan (6) kerawanan keimigrasian secara geografis dalam pelintasan dan kegiatan orang asing. Secara operasional, fungsi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh institusi imigrasi Indonesia juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian, dan tindakan keimigrasian. Semua itu merupakan bentuk penegakan hukum yang bersifat administratif. Sementara itu, dalam hal penegakan hukum yang bersifat projustisia, yaitu kewenangan penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangka-

pan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan, penyitaan), pemberkasan perkara, serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum. Sebagai aparatur penegak hukum, maka semua tindak administratif dan teknis harus didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku, sehingga tercipta tertib hukum, tertib administrasi dan tertib operasional sebagaimana mestinya berdasarkan asas-asas negara hukum.

3. Fungsi Keamanan

Dalam pelaksanaan tugas, aparatur imigrasi harus didasarkan pada asas *security approach.* Fungsi keamanan/sekuriti yang dilaksanakan oleh imigrasi harus menciptakan dan menjamin sekuriti tidak saja di bidang imigrasi, akan tetapi juga sekuriti nasional. Selain itu penampilan para penjaga pintu gerbang dalam menghadapi dan memberikan pelayanan imigrasi kepada masyarakat bisa dijadikan tolok ukur dalam menilai keadaan serta citra negara dan pemerintah Indonesia. Merekalah yang akan memberi kesan pertama bagi orang-orang asing yang tiba untuk pertama kali di Indonesia, sehingga secara keseluruhan mencerminkan citra Indonesia, baik kedaulatan negara, citra hukum dan keamanan, termasuk citra budaya bangsa Indonesia. Pada umumnya fungsi keimigrasian diberbagai negara selalu dikaitkan dengan fungsi seleksi negara terhadap warga negara asing yang hendak masuk, berada dan tinggal di dalam suatu negara dengan memakai ukuran sejauh mana kehadiran orang asing tidak mengganggu keamanan serta bermanfaat bagi pembangunan ekonomi negara. Fungsi seleksi oleh negara dimaksudkan sebagai upaya untuk meminimalisasikan ATHG (Ancaman, Tantangan, Hambatan, Gangguan) dalam kerangka pemeliharaan aspek keamanan nasional masing-masing negara. Proses seleksi terjadi di hampir setiap

negara, baik negara yang termasuk dalam kategori negara migran, atau negara yang termasuk kategori negara non migran. Wujud seleksi tersebut dilakukan dengan berbagai cara. Namun demikian, pada umumnya ada beberapa kriteria yang sering dipakai dalam menentukan bermanfaat atau tidaknya keberadaan orang asing, misalnya :

a. Seseorang yang berpenyakit menular yang keberadaannya tidak diinginkan dengan data yang membahayakan kesejahteraan masyarakat;
b. Seseorang yang menderita sakit jiwa/hilang ingatan;
c. Tuna wisma yang keberadaannya menjadi beban;
d. Seseorang yang melanggar hukum negara tersebut atau negara lain dan dijatuhi hukuman penjara minimum 1 tahun atau terkait dalam kejahatan politik;
e. Seseorang yang memiliki dan membawa narkoba;
f. Tuna susila dan mucikari;
g. Seseorang yang dianggap berbahaya menurut UU yang berlaku dan terkait dengan aktivitas organisasi terlarang seperti teroris, buronan, dan lainnya;
h. Seseorang yang membawa, mempersiapkan, menyebarkan dokumen politik yang bertentangan dengan kebijakan politik negara tersebut;
i. Seseorang yang pernah dideportasi dari negara tersebut;
j. Penumpang gelap/illegal;
k. Menggunakan dokumen palsu/illegal.[53]

Apabila kehadiran orang asing termasuk dalam kriteria tersebut di atas, maka fungsi keimigrasian dengan kewenangannya yang otonom berhak menolak, atau bahkan mengusir/mendeportasi orang asing dari wilayah negara. Namun ada juga berbagai pertimbangan yang kemudian dapat saja menjadi titik perhatian yang berbeda dari tiap-tiap negara. Disinilah terlihat bahwa imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu

[53] Moh Arif, Masalah ***Penyempurnaan dan Penyederhanaan Dalam Bidang Keimigrasian Di Indonesia,*** Tesis, Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 1970, hal. 52.

gerbang negara. Dikatakan demikian, karena imigrasi merupakan institusi pertama dan terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah RI.

Pelaksanaan fungsi keamanan yang ditujukan kepada WNI dijabarkan melalui tindakan pencegahan ke luar negeri bagi WNI atas permintaan Menteri Keuangan dan Kejaksaan Agung. Khusus untuk WNI tidak dapat dilakukan pencegahan karena alasan-alasan keimigrasian belaka. Pelaksanaan fungsi keamanan/sekuriti yang ditujukan kepada WNA adalah : (1) melakukan seleksi terhadap setiap maksud kedatangan orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa; (2) melakukan kerjasama dengan aparatur keamanan negara lainnya khususnya di dalam memberikan supervisi perihal penegakan hukum keimigrasian; (3) melakukan operasi intelijen keimigrasian bagi kepentingan keamanan negara; dan (4) melaksanakan pencegahan dan penangkalan, yaitu larangan bagi seseorang untuk meninggalkan wilayah Indonesia dalam jangka waktu tertentu dan/atau larangan untuk memasuki wilayah Indonesia dalam waktu tertentu. Seiring dengan berkembangnya kejahatan yang bersifat transnasional telah menyebabkan trend keimigrasian saat ini cenderung memberikan ruang yang lebih luas bagi penggunaan pendekatan keamanan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Hal ini yang mendorong dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor IV Tahun 2002 yang menetapkan bahwa imigrasi merupakan salah satu instansi yang duduk dalam satuan tugas pencegahan dan pemberantasan terorisme. Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor V Tahun 2002, imigrasi juga ditetapkan sebagai bagian dalam *Intelligent Community* dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindakan

terorisme. Hal tersebut menunjukkan bahwa upaya pencegahan dan pemberantasan tindakan terorisme yang bersifat lintas negara memerlukan peran dan fungsi keimigrasian yang kuat sebagai pintu pertama dan terakhir lalu-lintas orang keluar-masuk dari dan ke wilayah Indonesia.

Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, harus diingat bahwa di era globalisasi aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, terutama di bidang perekonomian, demi peningkatan kesejahteraan. Untuk mengantisipasinya, perlu menata atau mengubah peraturan perundangan, secara sinergi baik di bidang ekonomi, industri, perdagangan, transportasi, ketenagakerjaan maupun peraturan di bidang lalu lintas orang dan barang yang dapat memfasilitasi pertumbuhan ekonomi. Perubahan itu diperlukan guna meningkatkan intensitas hubungan negara Republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak sangat besar pada pelaksanaan fungsi dan tugas keimigrasian serta menghindari adanya tumpang tindih peraturan khususnya di bidang keimigrasian.

Upaya imigrasi Indonesia untuk mengimplementasikan isu HAM di dalam peran dan fungsi keimigrasian sudah terlihat, misalnya :

a. Penghapusan *exit permit* bagi WNI ke luar negeri;
b. Pengubahan titik berat orientasi sekuriti pada pelayanan bagi WNI atau WNA yang akan berangkat atau datang melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI);
c. Pengusulan pencabutan penangkalan WNI yang berada di luar negeri untuk pulang ke Indonesia, dan;
d. Penyelesaian masalah lain yang berkaitan dengan isu gender.[54]

---

[54] M. Iman Santoso, ***Op. Cit.,*** hal 114-115

Mengenai kedudukan dan kewenangan , peran serta fungsi imigrasi dapat dikatakan bahwa secara universal ada kesamaan hampir di seluruh negara bahwa kewenangan, peranan dan fungsi imigrasi adalah kewenangan pusat yang tidak didele- gasikan kepada kewenangan negara bagian atau daerah. Sebagai contoh, Australia, walaupun ada beberapa negara yang memberikan kewenangan keimigrasiannya kepada negara bagian atau daerah, seperti Malaysia. Kebijakan yang menetapkan bahwa fungsi keimigrasian merupakan kewenangan pusat dimaksudkan untuk :

1. Menjaga keutuhan dan kesatuan negara secara nasional atas perizinan arus lalu-lintas manusia baik warga negaranya sendiri demi keutuhan dan kesatuan negara secara nasional atas perizinan arus lalu-lintas manusia baik warga negaranya sendiri atau warga negara asing yang keluar atau masuk dalam batas;
2. Menjaga keutuhan dan kesatuan negara secara nasional atas perizinan untuk bertempat tinggal baik sementara atau berdiam menetap bagi setiap warga negara asing yang masuk ke wilayah negara;
3. Menjaga keutuhan dan kesatuan negara dalam rangka pemberian persetujuan atas permohonan warga negara asing dalam proses pewarganegaraan (naturalisasi);
4. Mengatur secara nasional komposisi keberadaan warga negara asing yang berada di dalam wilayah negara tersebut (beberapa negara biasanya menetapkan melalui kebijaksanaan *"migrant quota"* tahunan;
5. Membantu mengendalikan keamanan dan ketertiban nasional dari berbagai hal, seperti gangguan keamanan oleh musuh negara, gangguan penyakit menular dan lain-lain;

6. Agar terpusatnya fungsi keimigrasian, sehingga negara dapat mengendalikan seluruh aktivitas yang berkaitan dengan masalah keimigrasian secara nasional, dan seluruh data serta informasi keimigrasian dapat dihimpun dalam skala nasional yang dapat digunakan oleh sektor-sektor lain untuk berbagai kepentingan.[55]

Paradigma lama hanya melihat esensi keimigrasian sebatas hal ihwal orang asing, sehingga muncul pendapat seolah-olah masalah keimigrasian sebatas masalah yang berporos pada atau paling tidak bertalian dengan negara asing. Sebaliknya, paradigma baru melihat bahwa keimigrasian itu bersifat multidimensional, baik itu dalam tatanan nasional maupun internasional. Hal ini lebih disebabkan karena dunia telah menjadi semakin "kecil" dan bahwa subjek masalah keimigrasian adalah manusia yang bersifat dinamis. Hal itu dapat dijelaskan dalam uraian sebagai berikut :

a. Peran Keimigrasian di Bidang Politik

Ada berbagai pendapat yang menyatakan di mana sebenarnya fungsi keimigrasian itu berada. Di satu sisi, sebagai bagian dari sistem hukum administrasi negara, hukum keimigrasian sering diserati dengan sanksi pidana yang kadangkala terasa janggal. Di sisi lain, hukum keimigrasian juga mengatur kewarganegaraan seseorang.

Di samping itu, hukum keimigrasian mempunyai kaitan yang sangat erat dengan hubungan internasional. Berbagai pendapat tersebut ada benarnya, karena segalanya bergantung pada cara memandang fungsi keimigrasian itu. Di bidang politik sering fungsi keimigrasian ditempatkan pada hubungan internasional, di sisi lain hak seseorang untuk melintasi batas negara dan bertempat tinggal di suatu negara

[55] ***Ibid,*** hal 179-180.

dilihat sebagai hak asasi manusia. Meskipun demikian, kedaulatan negara penerima juga tidak dapat diabaikan.

Berbagai konvensi internasional, seperti *United Nations Convention 1951 Concerning of Refugees Status* (selanjutnya disebut Konvensi PBB Tahun 1951) menyebutkan hak-hak seorang pengungsi serta kewajiban negara penerima. Pencari suaka politik (*asylum seekers*) akan mendapatkan hak-hak hidupnya dan perlindungan atas dirinya di negara terakhir ia berada. Itu berarti bahwa ia mendapatkan suatu perlakuan khusus di bidang keimigrasian, seseorang asing dapat bertempat tinggal di suatu negara tanpa mengikuti ketentuan umum mengenai keimigrasian. Pada kesempatan ini sering hukum keimigrasian digunakan untuk melindungi kepentingan politik suatu negara, seperti yang menyangkut masalah sentimen ras, agama serta faktor lain yang berkaitan dengan komposisi atau struktur kependudukan di dalam suatu negara.

b. Peran Keimigrasian di Bidang Ekonomi

Di bidang ekonomi tampak jelas sekali keterkaitan fungsi imigrasi dalam rangka melaksanakan politik perekonomian suatu negara. Hal itu terkait dalam kerangka pertumbuhan dan perkembangan perekonomian global yang ditandai dengan peningkatan arus investasi sehingga menciptakan lapangan kerja, mengalirkan teknologi baru dan akan meningkatkan arus manusia ke kawasan tersebut atau dengan kata lain ke mana investasi ditanam ke sana pula arus manusia mengikutinya. Di dalam kaitan ini sangatlah jelas bahwa jasa keimigrasian di suatu negara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kepentingan ekonominya. Sektor perekonomian membutuhkan jasa infrastruktur lain, seperti jasa fasilitas transportasi, jasa fasilitas

komunikasi, jasa fasilitas pengelolaan sumber daya alam, manusia serta jasa fasilitas perbankan. Maka, sudah dapat dipastikan bahwa kini jasa fasilitas keimigrasian merupakan bagian dari infrastruktur perekonomian. Pemberian fasilitas keimigrasian, seperti pemberian izin masuk, izin masuk kembali (*re-entry permit),* izin masuk beberapa kali perjalanan (*multiple reentry permit*), serta bermacam-macam izin tinggal (izin singgah, izin kunjungan, izin tinggal terbatas, izin tinggal tetap) merupakan bagian dari infra struktur perekonomian.

Begitu pula dengan aspek pengawasan orang asing, termasuk pembatasan yang diberlakukan terhadap seorang asing untuk memperoleh izin masuk atau izin tinggal di suatu negara baik sebagai pencari kerja maupun investor, yang dimaksudkan untuk melindungi warga negaranya dari sisi perekonomian dalam menghadapi persaingan hidup. Sebagai infra struktur perekonomian, pembentukan pola-pola (*scheme*) keimigrasian dengan alasan perekonomian dalam memberikan izin masuk dan bertempat tinggal bagi warga negara asing ke negaranya, tentu saja memiliki persyaratan yang ketat dan menguntungkan negara tersebut, begitu pula negara yang termasuk dalam kategori *migrant country.*[56] Peran dan fungsi keimigrasian sebagai fasilitator dalam kerangka pembangunan ekonomi, yang dilakukan melalui harmonisasi dan sinkronisasi peraturan di bidang keimigrasian, tidak akan ada artinya apabila peran dan fungsi imigrasi meninggalkan konsep politik saringan *(selective policy)* dalam memberikan kemudahan keimigrasian. Dewasa ini perlindungan kepentingan pembangunan ekonomi tidak dapat diwujudkan hanya dengan pemberian pro-

[56] ***Ibid,*** hal 27-28.

teksi kepada suatu industri tertentu. Konteks perlindungan kepentingan nasional dengan maksud meningkatkan pembangunan ekonomi cenderung diwujudkan dengan upaya meminimalisasikan benturan-benturan nilai-nilai sosial, budaya, politis, keamanan dan hak asasi manusia. Dipahami, bahwa globalisasi juga dapat memberikan dimensi baru yang negatif diberbagai lini kehidupan, antara lain muncul kejahatan yang berskala internasional seperti : penyelundupan, kejahatan komputer, keuangan, perbankan, pencucian uang serta narkotika yang menyebar pula secara mendunia.

Untuk menghadapi ekses dari arus pergerakan manusia lintas negara, imigrasi sebagai aparatur dalam mengatur lalu-lintas orang keluar-masuk wilayah Indonesia serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing selama berada di Indonesia, mulai melakukan secara intens dan berkelanjutan tindakan penegakan hukum yang lebih ke arah represif dan bukan hanya preventif. Tindakan yang bersifat preventif semata-mata diupayakan pada saat imigrasi melaksanakan fungsi pelayanan. Namun, ketika sedang melaksanakan fungsi keamanan dan penegakan hukum, tidak dapat tidak, tindakan represif harus lebih diperkuat meskipun pelaksanaannya tidak dilakukan melebihi wewenang *(de' tournement du pouvoir)*. Tindakan yang bersifat represif dapat dilaksanakan dalam tindakan administratif (tindakan keimigrasian) serta tindakan polisional (tindakan yustisial). Dengan perkataan lain, sifat represif tindakan penegakan hukum keimigrasian tidak lagi disisipkan dalam fungsi pelayanan, namun *inherent* pada fungsi sekuriti. Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa fungsi dan peran keimigrasian di satu sisi dituntut agar memberikan fasilitas secara efisien untuk lebih mendukung arus perdagangan, investasi, kepariwisataan dan lain-

lain. Di sisi lain peran dan fungsi keimigrasian dituntut agar proaktif mengeliminasikan ekses negatif dari keberadaan dan kegiatan orang asing, untuk mengamankan pembangunan ekonomi. Berbicara tentang peran dan fungsi pemerintah sebagai fasilitator pembangunan ekonomi sama dengan menyatakan bahwa institusi imigrasi menjalankan sebagian tugas pemerintahan di bidang keimigrasian.

Pada masa depan institusi imigrasi itu juga dituntut untuk melakukan perubahan paradigma, khususnya dalam hal pelaksanaan tri fungsi imigrasi yang bukan lagi fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum dan keamanan saja. Perubahan tri fungsi imigrasi yang cukup signifikan adalah perubahan fungsi ketiga, yaitu fungsi keamanan yang terserap dalam fungsi penegakan hukum, yang kemudian ditambah dengan fungsi lainnya, yaitu fasilitator pembangunan ekonomi. Dari uraian pandangan semakin jelas makna globalisasi dalam perekonomian global yang saling terkait. Dengan demikian, dipahami bahwa cakupan globalisasi sedemikian luas. Kajian ini hendak membatasi peran pemerintah, khususnya dalam bidang keimigrasian, dalam membuka akses warga negaranya seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam perekonomian global demi peningkatan pembangunan ekonomi, sekaligus memperhatikan perimbangan dengan ketahanan nasional. Karena salah satu infrastruktur hukum yang diakui secara internasional mengandung konsep kedaulatan adalah instrumen hukum keimigrasian. Di satu sisi dikedepankan instrumen hukum keimigrasian untuk seleksi terhadap keberadaan dan kegiatan setiap orang asing dengan menggunakan kriteria asas manfaat dan ketertiban. Namun, di sisi lain dikedepankan instrumen hukum keimigrasian untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas keberadaan dan

kegiatan orang asing terhadap kehadiran orang asing selama berada di wilayah suatu negara. Satu hal yang tidak dapat dipungkiri, walaupun akibat kemajuan zaman arus modal seketika dapat berpindah dari negara satu ke negara lain secara cepat. Namun kehadiran investor atau perwakilannya secara fisik akan mengikuti ke mana investasi itu ditanam.

Dengan demikian, peraturan keimigrasian suatu negara merupakan bagian penting selain peraturan penanaman modal asing, perbankan dan perpajakan untuk menjamin keberadaan dan kegiatan investasi di suatu negara. Berdasarkan konstruksi pemikiran di atas, maka hukum keimigrasian sebagai kaidah hukum administrasi negara memerlukan penyesuaian dalam mengatur pola hubungan antara negara dan masyarakat. Konsepsi fasilitator pembangunan yang diimplementasikan dalam pembaruan hukum keimigrasian nasional akan mempengaruhi iklim investasi yang mampu berkompetisi, sehingga membuka peluang untuk mengalirnya investasi asing. Di dalam konsepsi sebagai fasilitator pembangunan ekonomi akan terkandung aspek kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia. Hal ini dapat dilihat ketika instrumen hukum keimigrasian ditata dengan semangat penyederhanaan prosedur keimigrasian baik bagi hukum bisnis yang akan melakukan perjalanan ke Indonesia atau investor asing yang menanamkan modalnya di Indonesia.

c. Peran Keimigrasian di Bidang Sosial Budaya

Pergerakan dan perpindahan manusia sebagai individu atau kelompok akan mempunyai dampak, baik yang bersifat positif maupun negatif pada individu atau

kelompok penerima. Pengaruh sosial dan budaya terjadi karena ada interaksi di antara mereka, baik di lingkungan pendatang maupun penerima. Negara berkepentingan, melalui fungsi keimigrasian, tetap akan menjaga kondisi sosial dan budaya yang ada di dalam masyarakat agar pengaruh dari luar tidak merusak struktur sosial budaya masyarakatnya. Fungsi keimigasian, melalui kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah, harus mampu menyaring serta mengatur hal-hal dimaksud di atas. Sebagai contoh, terjadinya peningkatan jumlah pengungsi Afghanistan yang masuk ke Indonesia beberapa waktu yang lalu, sedikit banyak telah mempengaruhi kondisi sosial dan budaya penduduk Indonesia yang tinggal di sekitar tempat penampungan orang Afghanistan tersebut.

Berbagai hal dapat terjadi, misalnya konflik sosial, perkawinan antara pengungsi dan penduduk lokal yang berdampak pada status kewarganegaraan anak mereka, serta pertikaian akibat kecemburuan sosial dari suatu kelompok kepada kelompok lain. Sekalipun tempat penampungan pengungsi tersebut dikelola oleh *International Organization for Migration* (IOM), keberadaan dan kegiatan orang-orang Afghanistan itu terus diawasi oleh imigrasi setempat. Satu kasus pernah diungkap oleh Direktorat Jenderal Imigrasi ketika warga Afghanistan pemegang status pengungsi tertangkap tangan dalam sebuah operasi pengawasan keimigrasian ketika bekerja sebagai *gigolo* atau pria tuna susila.[57]

---

[57] ***Ibid,*** hal 28-29.

d. Peran Keimigrasian di Bidang Keamanan

Permasalahan yang timbul dan berkaitan dengan aspek politis, ekonomis, sosial dan budaya pada masyarakat akan sangat berpengaruh pada stabilitas keamanan negara tersebut. Fungsi keimigrasian yang mengatur serta mengawasi keberadaan orang asing di negara tersebut akan memiliki peran yang signifikan. Secara universal imigrasi dijadikan sebagai "penjuru" (*vocal point*). Kebijakan yang salah atau tidak tepat di dalam menangani masalah ini akan mempunyai dampak yang sangat besar pada bidang lain. Sebagai contoh, kebijakan keimigrasian untuk mengatasi kejahatan terorganisasi lintas negara, harus dapat menjangkau juga bidang lain seperti politik, ekonomi, sosial, dan budaya, baik yang berskala nasional, regional maupun internasional. Oleh karena itu, kebijakan keimigrasian mempunyai keterkaitan substansial yang berdampak beruntun (*multiplier effect*). Contoh lainnya setelah terjadi insiden pemboman di Bali pada tanggal 12 November 2002 tengah malam. Pada esok harinya telah terjadi suatu evakuasi korban eksodus para wisatawan asing meninggalkan Bali secara besar-besaran ke Australia dengan menggunakan penerbangan pesawat tambahan. Pada saat itu imigrasi Indonesia telah menetapkan suatu kebijakan dalam keadaan "*force mayeur*" untuk mengizinkan keberangkatan mereka tanpa menggunakan dokumen (paspor kebangsaan) karena kebanyakan dari mereka telah kehilangan paspor. Namun demikian, dari segi keamanan, petugas imigrasi melakukan pencatatan (fotokopi) dokumen yang ada dan pengambilan gambar diri (potret) secara langsung bagi mereka yang tidak memiliki dokumen keimigrasian. Hal ini dimaksudkan sebagai

tindakan antisipatif sekiranya di antara mereka terdapat pelaku pengeboman yang hendak melarikan diri.

e. Peran Keimigrasian di Bidang Kependudukan

Demikian pula kependudukan yang merupakan salah satu gatra di dalam konsep ketahanan nasional. Kependudukan merupakan aset bangsa. Struktur dan komposisi penduduk negara memiliki hubungan yang sangat erat dengan kondisi politis, ekonomis, sosial, budaya, serta keamanan nasional. Isu SARA sering menjadi pemicu stabilitas keamanan yang akan berkaitan erat atau berdampak pada situasi perekonomian baik perekonomian wilayah maupun nasional. Bahkan, lebih luas daripada itu, isu SARA dapat berpengaruh pada situasi perekonomian dan keamanan secara regional ataupun internasional. Di sisi lain tampak secara jelas bahwa fungsi keimigrasian diberbagai lini kehidupan, walaupun pengaruhnya tidak begitu signifikan, terlihat keterkaitannya.

Di beberapa negara seperti Brunai Darussalam dan Singapura, fungsi keimigrasian juga disatukan dengan fungsi pelaksanaan registrasi kependudukan. Di Amerika Serikat, masalah naturalisasi atau pewarganegaraan, dilakukan oleh pihak imigrasi. Hal ini memang tepat, karena sejak kedatangan orang asing pada saat pertama kali sampai ia mempunyai hak menurut ketentuan yang berlaku untuk mengajukan perwarganegaraan seluruh catatan keberadaan orang tersebut ada pada pihak imigrasi. Luas lingkup keimigrasian tidak lagi hanya mencakup pengaturan, penyelenggaran keluar masuk orang dari dan ke dalam wilayah Indonesia, serta pengawasan orang asing yang berada di wilayah Indonesia, tetapi telah bertalian juga dengan pen-

cegahan orang luar wilayah Indonesia dan penangkalan orang masuk wilayah Indonesia demi kepentingan umum, penyidikan atas dugaan terjadinya tindak pidana keimigrasian, serta pengaturan prosedur keimigrasian dan mekanisme pemberian izin keimigrasian. Maka, dapat dikatakan bahwa fungsi keimigrasian merupakan fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan *(bestuur)*. Oleh karena itu, sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, yaitu fungsi administrasi negara dan pemerintahan, maka hukum keimigrasian dapat dikatakan merupakan bagian dari bidang hukum administrasi negara yang menjadi kesatuan dalam sistem hukum nasional dan menjadi bagian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.[58]

Hukum administrasi negara mengatur tata cara menjalankan pemerintahan atau administrasi negara serta mengatur hubungan antara aparatur administrasi negara dan masyarakat yang mencakup dua hal pokok. Pertama, mengatur tata cara administrasi negara (diperkenankan atau diwajibkan) yang mencampuri kehidupan masyarakat, seperti tata cara bepergian ke luar negeri, pemberian izin masuk ke dalam negeri dan izin bertempat tinggal di Indonesia. Kedua, mengatur tata cara melindungi masyarakat dari pelanggar hak warga negara ataupun dari bahaya yang ditimbulkan atau berkaitan dengan orang asing. Berhubung hukum keimigrasian harus mengikuti dan tunduk pada asas-asas dan kaidah hukum administrasi negara umum

[58] ***Ibid***, hal 30.

(*algemene administratiefrecht*) yang juga merupakan bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, terdapat dua asas utama yang harus diterapkan dalam setiap implementasi peran keimigrasian yaitu :

a. Asas-asas umum penyelenggaraan administrasi yang baik (*general principles of good administration*), yang mencakup asas persamaan perlakuan, asas dapat dipercaya, asas kepastian hukum, asas motivasi yang benar, asas larangan melampaui wewenang, asas tidak sewenang-wenang, asas keseimbangan dan asas keterbukaan. Oleh karena itu, setiap tindakan yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat dijadikan dasar tuntutan bagi koreksi dan pelaksanaan kewajiban hukum aparatur keimigrasian atau ganti rugi apabila sudah tidak mungkin lagi dipulihkan. Setiap keputusan yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat dijadikan dasar tuntutan atau pembatalan, disertai pelaksanaan pemulihan, disertai atau tidak disertai ganti rugi;
b. Asas legalitas yaitu setiap tindakan pejabat administrasi negara dilaksanakan menurut ukuran hukum yang berlaku mencakup ukuran kewenangan, ukuran isi tindakan atau isi keputusan, ukuran tata cara melakukan tindakan atau membuat keputusan, sebab tindakan atau keputusan yang bertentangan dengan asas legalitas dapat mengakibatkan tindakan atau keputusan yang bersangkutan batal demi hukum. [59]

Setelah jelas kedudukan hukum keimigrasian dalam sistem hukum nasional Indonesia, untuk mengetahui peran dan fungsi keimigrasian, pembahasan berikutnya akan menyoroti pengertian keimigrasian secara yuridis melalui telaahan dan ketentuan hukum keimigrasian yang dikaitkan operasionalisasinya secara kontekstual dalam sistem hukum nasional Indonesia.

---

[59] Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Op. Cit.,*** hal. 227

A.2. Kedudukan, Peran dan Fungsi Keimigrasian diberbagai Negara

Sebagai pembanding kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian diberbagai negara yang secara sederhana dicatat, bagaimana kebijakan negara untuk menempatkan fungsi keimigrasian di dalam sistem pemerintahannya.

1. **Australia**

   Menempatkan fungsi keimigrasian di dalam tatanan pemerintahannya pada sebuah departemen yang disebut DIMIA *(Departement of Immigration Multicultural and Indigeus Affair)* dengan menempatkan fungsi pengawasan untuk daerah perbatasan oleh satuan pengawas perbatasan. Pelaksanaan tugas di bidang keimigrasian Australia termasuk kategori negara imigran, namun dalam menerima arus imigrasi menggunakan kebijakan selektif di dalam politik hukum keimigrasiannya dengan menerapkan sistem kuota. Setiap petugas visa memiliki alokasi maksimal dengan maksud untuk mengedepankan faktor kepentingan nasionalnya. Visa yang dikenal ada empat kategori yaitu : *Pemanent Visa, Temporary Visa, Bridging Visa dan Protectie Refugee and Humanitarian Visa*. Di dalam pemberian visa digunakan pendekatan antar lain : pendekatan keamanan, tercermin dalam prosedur pemberian visa dikaitkan dengan kesehatan, catatan kriminal dan sebagainya. Pendekatan ekonomi terlihat dalam pemberian visa untuk tenaga kerja terlatih dengan melalui test tertentu, visa kunjungan singkat bagi orang asing yang akan membeli property ditetapkan persyaratan data keuangannya, identitas dan sumber dananya. Hal tersebut merupakan pemberian ijin keimigrasian dikaitkan dengan ekonomi.

Pendekatan bagi pendatang tanpa ijin dengan persyaratan tertentu dapat diberikan ijin tinggal melalui syarat Bridge Visa seperti pengungsi *(refugee)* atau pencari suaka politik *(asylum seeker)* untuk kemudian dapat diberikan *permanent residence status.*

2. Belanda

Kebijakan keimigrasian dilaksanakan oleh *Immigration and Naturalization Services* (INS) dibawah Kementerian Kehakiman. Dasar hukum yang dilaksanakan oleh Undang-undang yang mengatur orang asing *(Alien Act)*. Undang-undang tersebut mengatur tentang ijin masuk, ijin tinggal dan ijin keimigrasian. Namun sebagai *Migrant Country* dan Negara MEE *(Europian Ecomic Country)* ada beberapa hal spesifik dan kebijakan keimigrasian yaitu pengaturan ijin keimigrasian bagi negara EEC dan penanganan pencari suaka dan migrasi dari negara lain. Dalam politik kenegaraan dilaksanakan dengan melihat manfaat keberadaan orang asing. Selain itu pendekatan kesejahteraan diakomodasi dalam peraturan keimigrasian misalnya pemberian kemudahan bagi investor dapat diberikan *residence permit* dengan *fix* periode untuk tiga tahun. Selain itu pendekatan keamanan tugas keimigrasian terserap di dalam berbagai institusi selain INS dan selalu berkoordinasi dengan aparat keamanan lainnya, misalnya dalam penegakan hukum dengan *Maire House (Royal Netherland Military Controlling)*. Dalam pemberian visa kebijakan diatur oleh Departemen Luar Negeri. Untuk mengkaji kebijakan keimigrasian dalam

praktek oleh *Concil of State and advisory Committee on Alien Affair,* serta institusi lain yang menyangkut masalah pencari suaka.

3. **Jepang**

Kebijakan keimigrasian Jepang dilaksanakan oleh *Berau Ministry of Justice Japan,* dengan dasar hukum antara lain *Cabinet Order Nomor 319 of 1951* yang selalu diperbarui dan disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi politik yang berkembang di negara tersebut dan amandemen terakhir adalah *Law Nomor 135 of 1999.* Di dalam pengaturan ini selain ketentuan umum tentang ijin keimigrasian pada umumnya juga masalah pengungsi. Politik keimigrasian ditujukan kepada perlindungan integritas wilayah negaranya dan kemanfaatan keberadaan orang asing di negeri itu. Untuk penegakan hukum pendekatan keamanan dalam pelaksanaan tugas keimigrasian *Immigration Bureau* memberikan wewenang kepada aparat imigrasinya untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap orang asing. Dalam hal penyidikan dan penahanan harus didasarkan persetujuan *District Court.* Peran keimigrasian Jepang sangat menjalankan peraturan normatif dari aspek keamanan dan aspek ekonomi sangat tertutup terhadap orang asing.

4. **Malaysia**

Kebijakan keimigasian Malaysia dilaksanakan oleh Jabatan *Imigresen Malaysia* dibawah Kementerian Dalam Negeri *(Ministry of Home Affair)* dan dasar hukum kebijakan keimigrasian adalah *Akta Imigresen 1959/1963,* peraturan-peraturan dan *Akta Pasport 1966 (Akta 1966).* Khusus untuk negara bagian

Sabah dan Serawak *Chief of Minister* mempunyai kewenangan khusus dalam menetapkan kebijakan keimigrasian, namun ketentuan pelaksanaannya disusun oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan *Chief of Ministry* negara bagian Sabah dan Serawak. Politik hukum keimigrasian ditujukan kepada perlindungan integritas wilayah negara. Dalam pendekatan keamanan dilaksanakan tugas keimigrasian, diberikan wewenang kepada aparat keimigrasian untuk melakukan penggeledah dan penangkapan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh orang asing. Di dalam perspektif ekonomi, salah satu kebijakan keimigrasian Malaysia adalah sebagai akibat keterbatasan tenaga kerja telah memberikan peluang untuk masuknya buruh migran dari berbagai negara. Hal yang spesifik dalam akta keimigrasian adalah adanya kebijakan khusus yang diberlakukan untuk wilayah Malaysia Timur (Sabah dan Serawak) bahwa warga negara Malaysia diwajibkan menggunakan paspor dalam melakukan perjalanan keluar dan masuk wilayah tersebut.

5. Singapura

Kebijakan keimigrasian di Singapura dilaksanakan oleh *Immigration and Chek Point Authority* (ICA), titik berat tugasnya adalah perlintasan manusia dan barang yang keluar dan masuk wilayah Negara. Singapura menyatukan fungsi keimigrasian dengan fungsi kepabeanan *(Custom)* dalam struktur organisasi ICA dibawah *Ministry of Home Affair*. Keimigrasian Singapura lebih terfokus pada fasilitator pembangunan ekonomi dan prinsip efisensi dalam berbagai aspek. Yang menonjol adalah Sistem komputerisasi dan mekanisasi

dan otomatisasi dalam pelaksanaan peran keimigrasian. Jenis-jenis visa yang diberikan antara lain untuk penduduk tetap *(permanent residence)* dan orang asing sebagai penduduk sementara *(Dependant pass, Student pass, Employment pass, Profesional pass, Working permit dan social visit pass)*. Hal itu menunjukkan bahwa ijin keberadaan orang asing dilakukan secara selektif dan kebijakan untuk peningkatan ekonomi. [60]

Dengan uraian di atas maka dapat dilihat bahwa pada umumnya politik keimigrasian di dunia menggunakan pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan. Hal itu menunjukkan bahwa peran keimigrasian selalu dikaitkan dengan fungsi seleksi negara terhadap warga negara asing yang akan masuk, berada dan tinggal dalam suatu negara dengan ukursan tingkat keberadaan orang asing itu tidak mengganggu keamanan serta bermanfaat dalam bidang pembangunan ekonomi negara. Fungsi seleksi oleh negara adalah untuk meminimalkan ATHG dalam pemeliharaan keamanan nasionalnya. Seleksi dilakukan dengan berbagai cara dan pada umumnya ada beberapa kriteria yang sering dipakai untuk menentukan bermanfaat atau tidaknya keberadaan orang asing itu seperti :

1. Masalah kesehatan yang potensial mengganggu masyarakat (penyakit menular atau penyakit jiwa);
2. Pelanggaran hukum negara atau kejahatan politik di negara tersebut;
3. Tuna wisma, tuna susila yang potensial menimbulkan masalah sosial;
4. Masalah narkotika;
5. Masalah politik negara tersebut;
6. Pernah dideportasi;
7. Penumpang gelap;
8. Menggunakan dokumen palsu.

---

[60] M. Iman Santoso, ***Op. Cit.***, hal.181-199

Apabila kehadiran orang asing termasuk di dalam kriteria tersebut, maka fungsi keimigrasian dengan kewenangannya yang otonom berhak menolak atau mengusir orang asing tersebut dari wilayah negaranya.

Namun ada pertimbangan yang menjadi titik perhatian yang berbeda dari tiap negara seperti misalnya :

1. Di Jepang dengan tegas menolak pendatang yang berbeda pandangan ideologi politik dan pengguna narkotik;
2. Australia terhadap imigran yang dianggap mampu memberi kontribusi bagi pembangunan negaranya diijinkan untuk bertempat tinggal;
3. Malaysia memberikan ijin terhadap buruh migran sebagai tenaga kerja dalam rangka upaya pendekatan ekonomi;
4. Singapura lebih terbuka terhadap masuknya *expert* asing yang dapat memberikan kontribusi dan mendorong investasi di Singapura;
5. Belanda memiliki hal yang spesifik seperti perlakukan khusus terhadap orang dari negara EEC dan pencari suaka.

Apabila dibandingkan dengan politik hukum keimigrasian di Indonesia terdapat adanya inkonsistensi dalam implementasi politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif. Namun dalam periode tahun 1983-2003 dengan kebijakan visa (Bebas Visa Kunjungan Singkat) bagi 48 negara yang merupakan kemudahan bagi orang asing dengan sistem data yang tidak akurat. Maka tugas pemeriksaan keimigrasian dengan fasilitas tersebut hanya sebagai alat legalisasi bagi keberadaan orang asing selama 60 hari di Indoensia tanpa seleksi kecuali namanya tercantum di dalam daftar tangkal. Hal ini merupakan paradoks, di satu sisi Undang-undang menyatakan kebijakan bersifat selektif di sisi lain kebijakan pengkhususan-pengkhususan yang menyebabkan wilayah Indonesia menjadi terbuka. Pendekatan keamanan menjadi

terabaikan dalam hal pemberian visa dan lebih menitikberatkan kepada aspek ekonomi, karena dianggap bahwa bebas visa akan meningkatkan jumlah kunjungan orang asing yang berarti pertambahan devisa. Dengan adanya inkonsistensi pemberian visa tidak menunjukkan secara keseluruhan pemeliharaan keamanan nasional dan pembangunan ekonomi tidak seimbang. Konsistensi politik masih ada seperti tidak ikutnya Indonesia sebagai peserta konvensi PBB 1951, karena ada konsekuensi kewajiban untuk menerima dan memberikan hak hak kepada pengungsi asing. Implementasi peran keimigrasian yang bersifat selektif melalui pola pendeportasian kepada pendatang gelap menunjukkan konsistensi pendekatan keamanan. Hal yang membedakan adalah perihal politik perijinan keimigrasian Indonesia dengan negara lain adalah terhadap orang asing yang akan tinggal untuk belajar, bekerja dan sebagainya cukup diberikan ijin tinggal oleh imigrasi saja. Di Indonesia perlakuannya berbeda seperti untuk orang asing yang bekerja harus terlebih dahulu memiliki ijin kerja tenaga kerja asing dari departemen tenaga kerja dan perijinan pelengkap dari kepolisian (surat tanda melapor diri) dan kartu tanda penduduk sementara dari pemerintah daerah. Hal ini merupakan inefisiensi dalam pemberian perijinan bagi orang asing.

B. Kendala dan Hambatan Yang Menjadi Pengaruh Efektivitas Operasionalisasi Peran dan Fungsi Keimigrasian di Indonesia Sekarang Ini

Banyak negara memandang bahwa masalah migrasi internasional bukan merupakan suatu permasalahan yang baru dan bersifat statis. Sementara beberapa negara menganggap beberapa masalah migrasi internasional bersifat dinamis dan bergerak

semakin kompleks. Perbedaan pandangan terletak pada tingkat dan intensitas permasalahan yang ditimbulkan seperti dalam hal persoalan ketenagakerjaan, kejahatan transnasional yang menyangkut lalu-lintas manusia antar negara (terorisme, penyelundupan manusia, perdagangan wanita dan anak-anak, narkotika dan pencucian uang), perlindungan migran di luar negara asal (di negara tujuan/adanya suaka politik), peningkatan kapasitas migran melalui pendidikan dan latihan, kontribusi migran melalui *remiitance,* serta pengembalian imigran illegal/deportasi. Adanya perbedaan pandangan mengenai tingkat dan identitas permasalahan merupakan akibat dari semakin berkembangnya variable yang ada di dalam migrasi internasional seiring dengan meningkatnya jumlah negara yang terlibat baik negara asal *(origin countries),* negara transit *(transit countries),* maupun negara tujuan *(destination countries),* sehingga masalah keimigrasian perlu ditangani tidak hanya secara nasional, subregional, regional tetapi juga secara internasional dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *multidaceted approach* mengingat sifat yang multidimensional dari aspek keimigrasian. Melihat lingkup kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian ada diberbagai bidang seperti politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan dan kependudukan (multi dimensional).

Dalam konteks lalu lintas dan mobilitas manusia yang semakin meningkat kedudukan, peran dan fungsi imigrasi menjadi bagian yang sangat penting dan strategis yaitu meminimalisasikan dampak negatif dan mendorong dampak positif yang dapat timbul akibat kedatangan orang asing sejak masuk, selama berada dan melakukan kegiatan di Indonesia sampai ia keluar wilayah negara. Hal ini bukan merupakan

tugas yang mudah mengingat hambatan-hambatan seperti posisi geografis wilayah Republik Indonesia yang di apit oleh dua samudra, yaitu samudra Indonesia dan Pasifik dan dua benua yaitu benua Asia dan Australia, serta merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau memang cukup untuk mendorong pertambahan kehadiran orang asing di Indonesia setiap tahun. Namun, posisi geografis seperti ini mengandung kerawanan, karena demikian banyak pintu masuk dan keluar di kawasan perbatasan, baik di lautan maupun daratan. Padahal, tidak di semua pintu masuk dan keluar ditempatkan petugas imigrasi. Mereka hanya bertugas di pelabuhan pendaratan laut, udara dan darat ataupun pelintasan perbatasan yang ditetapkan pemerintah. Fungsi pengawasan fisik di pintu masuk dan keluar tidak resmi yang sedemikian banyaknya tidak dapat dilaksanakan seoptimal mungkin. Akibatnya, baik itu WNI maupun WNA yang beritikad tidak baik dapat keluar atau masuk wilayah Indonesia tanpa terdeteksi.

Aspek demografis dan aspek sumber daya alam merupakan aspek lain yang patut diperhitungkan selain aspek geografis. Kepadatan penduduk dan kekurangan lahan pekerjaan yang memadai menyebabkan banyak pelintas batas gelap yang keluar masuk wilayah Indonesia. Pelintas gelap tersebut ada yang bermotivasi ekonomi (penyelundupan bahan makanan, elektronik), kegiatan terorisme (perdagangan senjata jaringan Malaysia, Indonesia, Filipina), politis (pelarian Aceh, Papua, Poso dan lain-lain), perbuatan kriminal (perdagangan wanita WNI keturunan Cina di Kalimatan Barat dan anak-anak serta bayi keturunan Cina ke Serawak, sindikat pengiriman wanita tuna susila ke Singapura dan Malaysia, narkotika dan obat terlarang) dan

sebagainya. Pelintas gelap tersebut jelas melalui pintu keluar masuk yang terpencil, seperti melalui jalan setapak di hutan Papua, Kalimantan serta pulau terpencil di Pantai Timur Sumatra, Kalimatan Timur dan Kalimantan Barat. Di zaman globalisasi ini orientasi dunia telah beralih dan menjadikan masalah perekonomian sebagai suatu primadona. Hal ini tidak berarti bahwa dunia telah melupakan masalah yang berkaitan dengan ideologi, politik, sosial budaya dan keamanan. Kecenderungan itu terlihat dengan pertumbuhan dan pembentukan aliansi ekonomi di dunia, seperti *European Economic Community* (EEC), *North American Free Trade Area* (NAFTA), *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), serta *World Trade Organization* (WTO), yang pada umumnya menitikberatkan kerjasama di bidang perdagangan, perindustrian, pengelolaan sumber daya alam, ketenagakerjaan serta beberapa hal lain yang melandasi kerjasama aliansi tersebut.

Perkembangan kerjasama itu telah melahirkan badan usaha baru (perusahaan perdagangan, industri dan jasa) diberbagai pelosok dunia yang menciptakan lapangan kerja baru, baik bagi para pekerja domestik maupun pekerja asing. Sejalan dengan perkembangan itu sendiri, industri dan jasa diberbagai pelosok dunia menciptakan lapangan kerja baru, baik bagi para pekerja domestik maupun pekerja asing. Sejalan dengan perkembangan itu sendiri, industri pariwisata menunjukkan kemajuannya yang sangat pesat sebagai suatu komplemen dari peningkatan aktivitas di dunia ini. Menurut perkiraan *World Tourism Organization*, pada tahun 2010 yang akan datang lalu lintas manusia baik domestik maupun internasional mencapai angka 700 juta orang. Jumlah ini diperkirakan akan terus meningkat pada tahun 2020 menjadi 950

juta orang. Di satu sisi aliran dana sebagai investasi atau dana bantuan dari negara maju kepada negara berkembang, seperti juga yang terjadi di Indonesia, merupakan salah satu penyebab peningkatan arus manusia baik WNA maupun WNI yang berlalu lintas (baik secara domestik maupun internasional). Di sisi lain peningkatan pendapatan per kapita baik di negara maju maupun di negara berkembang mendorong kebutuhan manusia untuk mencari hiburan (*leisure*) dengan melakukan perjalanan wisata yang seolah-olah sudah merupakan bagian dari kehidupannya. Selain itu, ada kecenderungan seseorang yang tingkat perekonomiannya lebih baik untuk melakukan investasi dengan membeli rumah, apartemen, gedung, ruang perkantoran (*property*) di luar negeri.

Mereka memperkirakan bahwa di samping dapat menggunakan investasi tersebut, diharapkan secara berkala harga atau nilainya meningkat. Kondisi dan kecenderungan itu tentu saja sangat berpengaruh di dalam pelaksanaan peran dan fungsi keimigrasian, baik fungsi pelayanan, penegakan hukum, sekuriti maupun fungsi fasilitator pembangunan ekonomi. Berbagai ketentuan baru yang dikeluarkan pada sektor lain, yang dimaksudkan untuk mempercepat pertumbuhan perekonomian Indonesia, tentu saja secara langsung dan tidak langsung akan berkaitan dengan kebijakan di bidang keimigrasian. Keadaan ini secara nasional berubah ketika pada pertengahan tahun 1998 terjadi perubahan pada pemerintahan nasional.

Berakhirnya pemerintah orde baru serta terjadinya krisis ekonomi di Indonesia telah memberikan dampak yang luar biasa pada jumlah arus lalu lintas manusia, baik yang masuk maupun keluar Indonesia. Keadaan ini semakin memburuk setelah

insiden 11 September 2001, yaitu peledakan gedung *World Trade Center* di New York. Sejak kejadian tersebut, isu mengenai terorisme internasional menjadi sentral di seluruh dunia. Akibatnya, terjadi penurunan pergerakan manusia baik untuk kepentingan pariwisata, bisnis maupun urusan lain, terutama setelah kebijakan pemerintah Amerika Serikat yang mengharuskan sejumlah warga asing yang datang atau bertempat tinggal di Amerika Serikat termasuk WNI, agar mendaftarkan dirinya kembali ke kantor imigrasi setempat, sehingga pemerintah Indonesia mengeluarkan seruan *(travel warning)* kepada warga negaranya untuk tidak pergi atau membatasi kepergiannya ke Amerika Serikat. Menteri Koordinasi Perekonomian Dorodjatun Kuncorojakti saat itu menyatakan bahwa hal ini akan mengakibatkan impor dan ekspor antara Amerika Serikat dan Indonesia akan sangat terganggu, terutama karena keluar masuknya barang-barang ke dan dari Amerika Serikat juga diperlukan "*clearence*" berupa "*advance advice*" dari pejabat Amerika Serikat setempat.

Di Indonesia keadaan ini semakin memburuk dengan terjadinya peledakan bom pada tanggal 12 Oktober 2002 di Legian, Bali yang menewaskan lebih dari 180 orang, sebagian besar terdiri dari turis asing dan juga peledakan bom di Hotel J.W. Marriot Jakarta pada tanggal 5 Agustus 2003 dan yang diikuti terjadinya ledakan bom di Kuningan di depan kedutaan besar Australia. Kondisi ini diperparah lagi dengan menjangkitnya penyakit menular SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) dan flu burung (Avian Influence/AI) yang melanda beberapa bagian dunia. Keadaan tersebut mau tidak mau, baik secara langsung maupun tidak langsung telah menyertakan peran dan fungsi keimigrasian di Indonesia, baik pada fungsi pelayanan, penegakan hukum,

sekuriti maupun fungsi fasilitator pembangunan ekonomi. Saat ini peran dan fungsi keimigrasian mengalami pergeseran konsentrasi, jika semula titik berat orientasi imigrasi pada pelayanan dan fasilitator pembangunan ekonomi, kini konsentrasi keimigrasian lebih dititikberatkan pada orientasi sekuriti dan penegakan hukum. Inilah salah satu bukti bahwa fungsi dan peran keimigrasian bersifat sangat dinamis, karena langsung berhubungan dengan kegiatan dan aktivitas manusia pada saat dan waktu tertentu. Kondisi keamanan nasional ataupun internasional yang berkaitan dengan isu terorisme juga telah memberikan arti tersendiri pada fungsi keimigrasian karena melalui Instruksi Presiden Nomor V Tahun 2002, imigrasi dimasukkan dalam *intelligence community* dibawah koordinasi Badan Intelijen Negara (BIN) sebagai *front liner* di dalam sistem pengawasan orang asing di Indonesia. Karena bersifat multidimensional, fungsi keimigrasian setiap saat dapat berubah titik beratnya, bergantung pada situasi dan kondisi negara pada suatu saat. Tentu saja perubahan itu terjadi seiring dengan dinamika politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan baik yang berskala nasional, regional maupun internasional.

Bila dikaitkan dengan politik hukum keimigrasian Indonesia terlihat adanya inkonsistensi dalam implementasiannya. Sejak 1983-2005 fasilitas bebas visa bagi warga negara dari negara-negara tertentu yang jumlahnya cukup banyak yaitu sekitar 48 negara, data menunjukkan bahwa selama kurun waktu 4 tahun 2000 s/d Juni 2005, jumlah warga asing yang menggunakan fasilitas bebas visa saat berkunjung ke Indonesia sebesar lebih kurang 12 Juta orang dibandingkan dengan kedatangan orang asing ke Indonesia yang mengajukan visa sebanyak 500 ribuan setiap tahun. Data

tersebut merupakan jumlah yang cukup besar. Dapat dibayangkan bahwa sekitar 12 juta warga asing tersebut masuk ke Indonesia hanya dengan menunjukkan paspor, selanjutnya mengisi kartu embarkasi dan debarkasi (E/D Card), kemudian secara leluasa masuk, mengadakan perjalanan dan tinggal di Indonesia. Tidak ada data yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis mengenai maksud, tujuan serta penjamin keberadaan mereka selama berada di Indonesia. Mekanisme ini tentu saja jauh dari harapan akan terjadi suatu proses seleksi. Pemeriksaan keimigrasian, salah satu output-putnya adalah hambatan keimigrasian yang ditujukan kepada setiap orang asing yang tidak memenuhi persyaratan keimigrasian. Dengan adanya fasilitas bebas visa, peran dan fungsi keimigrasian Indonesia malah menjadi alat legalisasi bagi keberadaan orang asing selama 60 (enam puluh) hari di Indonesia tanpa hambatan/seleksi yang berarti, kecuali apabila nama orang tersebut ada di dalam daftar tangkal. Hal ini tentu-nya merupakan paradoks. Di satu sisi Undang-undang menyatakan kebijakan Indo-nesia bersifat selektif namun di sisi lain adanya pengkhususan-pengkhususan menye-babkan wilayah negara Indonesia terbuka.

Dapat dikatakan, bahwa pendekatan keamanan dalam hal pemberian visa sama sekali terabaikan dengan lebih menitikberatkan aspek ekonomi, karena diang-gap bebas visa akan meningkatkan jumlah kunjungan orang asing, yang berarti akan menambah devisa. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa adanya inkonsistensi dalam hal pemberian visa Indonesia menunjukkan secara keseluruhan pemeliharaan ketahanan nasional dan peningkatan ekonomi dilakukan secara tidak seimbang dalam pelaksanaan peran dan fungsi keimigrasian Indonesia. Dalam rentang waktu yang

tidak terlalu lama, bangsa Indonesia bersama bangsa-bangsa lain di beberapa kawasan regional, antara lain yang tergabung dalam kelompiok *Asean Free Trade Area* (AFTA) dan *Asia Pacifik Economic Cooperation* (APEC) akan memasuki era liberalisasi perdagangan bebas, masing-masing pada tahun 2003 dan 2010-2020 yang ujung-ujungnya memasuki era globalisasi dunia. Memasuki periode waktu tahun 2000-an adalah memasuki millennium ketiga, diprediksikan akan terjadi pergeseran peradaban manusia ditandai dengan perkembangan dan kemajuan iptek khususnya di bidang informasi, komunikasi dan transportasi, maupun penegakan hak asasi manusia yang sudah menjadi isu internasional. Menuju atau mengarah terjadinya perubahan tata nilai, menuju tata dunia baru yang penuh semangat kompetisi antar negara, tidak terkecuali dengan Indonesia.

Dalam era liberalisasi perdagangan bebas dan era globalisasi nanti diprediksikan dan menuntut diterapkan kebijakan keimigrasian yang bersifat terbuka tetapi terkendali. Sehingga nanti terjadi suatu keadaan di mana setiap orang akan leluasa masuk dan keluar wilayah Indonesia dengan melakukan berbagai kegiatan. Mencegah kegiatan dari anasir asing yang tidak sesuai dengan kepentingan bangsa dan negara, maka diperlukan kebijakan pengawasan keimigrasian yang lebih menitikberatkan pada tindakan represif di samping tindakan preventif. Oleh karena itu, diperlukan pengkajian secara intensif dan komprehensif terhadap pengawasan keimigrasian, baik menyangkut : kelembagaan, mekanismer kerja, perangkat peraturan, dana, sarana maupun profesionalitas sumber daya manusia imigrasi.

Kendala nyata dalam upaya mengimplementasikan peraturan tersebut di daerah terkait pada isu penting mengenai otonomi daerah. Untuk itu perlu kiranya diadakan pembahasan perihal konsep otonomi daerah itu sendiri. Diketahui bahwa di dalam sejarah pemerintahan Indonesia selama hampir enam dasawarsa diupayakan mencari format yang tepat mengenai hubungan pusat-daerah yang akan dipakai sebagai landasan pembangunan yang efektif, efisien, responsif, produktif yang menyertakan partisipasi segala komponen daerah. Dalam rangkaian pencarian itulah dikeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR RI No. XV/ MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah merupakan *resultante* dari kritik terhadap manajemen penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik, yang ditandai oleh dua gejala seperti tidak responsif dan *overloaded decision.*

Gejala yang tidak responsif ini muncul karena pemerintahan yang sentralistik di sebuah negara yang wilayahnya luas dan tingkat keragamannya amat tinggi mengakibatkan upaya pemenuhan kebutuhan cenderung diseragamkan, padahal tiap-tiap daerah mempunyai permasalahan. Kebutuhan dan karakteristik yang berbeda-beda sesuai perbedaan kondisi geografis atau keragaman budaya atau tingkat perkembangan sosial ekonomi. Akibatnya kebijakan publik cenderung diberlakukan secara seragam tanpa memperhatikan kebutuhan tiap-tiap daerah yang berbeda-beda, yang

menyebabkan kebijakan tersebut mubazir karena tidak sampai kepada maksud dari pembentukan kebijakan publik itu sendiri. Hal ini juga disebabkan akibat kebijakan publik itu diproduksi oleh institusi nasional yang letaknya jauh dari tempat persoalan terjadi, dengan struktur birokrasi yang berlapis. Untuk itu, upaya pembentukan hukum harus berawal dari inisiatif daerah-daerah, namun dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang lebih tingi. Gejala *overloaded decision* ini terjadi akibat terdapatnya tumpang-tindih peraturan antara peraturan pemerintah pusat dengan peraturan pemerintah daerah. Ada gejala di mana pemerintah daerah membentuk peraturan didaerahnya masing-masing tanpa memperhatikan atau merujuk kepada peraturan tingkat pusat atau dikonsultasikan dengan pemerintah pusat atau instansi yang terkait. Akibatnya muncul peraturan-peraturan daerah yang bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Kemudian muncul konsep otonomi daerah yang hendak dikembangkan, yaitu konsep yang memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengembangkan diri sesuai dengan karakteristik dan kekhususan daerah masing-masing, namun tetap dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Artinya pengaturan dan pengembangan daerah yang diwujudkan melalui peraturan-peraturan yang dibuat oleh daerah sendiri harus tetap memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan-peraturan yang terkandung dalam UUD dan/atau perundang-undangan.

Dengan demikian, konsep otonomi daerah tidak boleh diinterpretasikan sebagai kebebasan seluas-luasnya tanpa adanya suatu restriksi atau pembatasan-pembatasan. Karena apabila konsep otonomi daerah diberikan tanpa adanya suatu restriksi,

maka hal ini akan menampilkan ciri atau nuansa negara federalistik dan hanya akan menciptakan terjadinya tumpang tindih wewenang, bahkan benturan antara pemerintah daerah dengan instansi vertikal pusat di daerah. Di dalam negara federal pun, pemerintah pusat dan pembuat peraturan negara-negara bagian terikat pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang memuat larangan dan pembatasan terhadap wewenang pemerintah negara bagian dan legislatif negara bagian, seperti di Amerika Serikat, Jerman atau Malaysia. Dikaitkan dengan diberlakukannya (penerapan) UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah (yang menekankan asas desentralisasi), di mana otonomi lebih dititikbereatkan pada daerah Kabupaten/Kota, dapat diperkirakan bahwa daerah Kabupaten/Kota akan mengupayakan secara optimal kewenangannya untuk membentuk berbagai peraturan daerah. Hal ini diharapkan akan menciptakan suatu suasana baru dengan berbagai dampak positif maupun dampak negatif.

Permasalahan yang muncul ketika peraturan daerah yang dibentuk dengan dilandasi semangat otonomi daerah ternyata menyebabkan kontradiksi antara Peraturan Pemerintah Pusat dengan Peraturan Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Keputusan Menteri atau Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal dan Peraturan Pemerintah Daerah yang diwakili oleh Peraturan Daerah. Dalam hal peraturan daerah yang dikeluarkan bertentangan dengan Peraturan Menteri Kehakiman ataupun Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal Imigrasi, timbul pertanyaan peraturan manakah yang berlaku. Merujuk kepada TAP MPR No.III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, dalam urutan

Peraturan Daerah terletak di bawah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden. Namun, dalam TAP MPR tersebut tidak secara eksplisit dinyatakan kedudukan Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal. Namun demikian, diyakini bahwa Peraturan Menteri dan Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal merupakan penjabaran dari Peraturan Pemerintah serta Undang-undang. Sehingga dalam hal ini Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal merupakan *verordnung* dan *autonome satzung* yaitu aturan pelaksana dan aturan otonom yang merupakan pelaksanaan peraturan diatasnya. Karena itu, maka peraturan daerah harus diharmonisasikan dan disinkronkan dengan Peraturan Menteri dan Petunjuk Pelaksana Direktur Jenderal tersebut. Contoh kasus yang dapat menggambarkan pertentangan antara peraturan pemerintah pusat dan peraturan pemerintah daerah yang diwakili oleh peraturan daerah tersebut di atas adalah dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Kapuas Hulu Nomor 39 Tahun 2001 tentang Pengaturan Lalu-Lintas Orang, Kendaraan, Barang Melalui Pos Lintas Batas Badau di Kabupaten Kapuas Hulu, pada tanggal 2 Mei 2001. Surat Keputusan Bupati tersebut mengatur lalu-lintas orang keluar-masuk wilayah Kecamatan Badau Kabupaten Kapuas Hulu dari negara bagian Malaysia Timur.

Warga asing diwajibkan memiliki Kartu Izin Berkunjung yang berlaku tiga hari yang dikeluarkan oleh Camat Badau, setelah membayar biaya administrasi Rp. 50.000,00 yang disetor ke kas daerah. Kartu Izin Berkunjung juga dapat diperpanjang setelah membayar Rp. 25.000,00. Hal itu tentu bertentangan dengan UU No. 9 Tahun 1992, karena itu sudah tepat Surat Menteri Kehakiman RI M.Um.01.06-65 tanggal 15 April 2002 tentang Surat Keputusan Bupati Kapuas Hulu No. 39 Tahun 2001, mem-

berikan rekomendasi kepada Tim Pengkajian dan Penilaian Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, Departemen Dalam Negeri menyatakan bahwa keputusan itu bertentangan dengan peraturan yang menyatakan keluar-masuknya orang dalam wilayah negara RI merupakan kewenangan pemerintah pusat yang tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah saat itu, yang menetapkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama. Maka, tugas pokok dan fungsi Departemen Hukum dan HAM tidak didesentralisasikan ke daerah. Termasuk dalam hal ini adalah tugas pokok, peran dan fungsi keimigrasian yang salah satunya mengatur lalu lintas keluar-masuk wilayah Indonesia. Atas dasar rekomendasi tersebut diterbitkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri 188.45.979SJ perihal SK Bupati Kapuas Hulu No. 39 Tahun 2001 yang isinya menyatakan agar SK tersebut di cabut dan pencabutannya dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri.

Dasar hukumnya adalah Pasal 114 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan : Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Keputusan tentang pembatalan itu diberitahukan kepada daerah atau kepala daerah yang bersangkutan dengan menyebut kan alasan-alasannya. Pelaksanaan pembatalan itu dilakukan selambat-lambatnya 1

(satu) minggu setelah dikeluarkan keputusan pembatalan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa modus penyelesaian tersebut yang dipakai di atas mengikuti modus penyelesaian yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak daerah, yang mengatakan dalam Pasal 80, bahwa : "Dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Peraturan Daerah yang dimaksud". Karena itu modus perumusan klausul seperti di atas, dapat diterapkan dalam peraturan di bidang keimigrasian yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri atas pertimbangan Menteri Kehakiman untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan lain, baik yang lebih tinggi, maupun yang melaksanakan peraturan yang lebih tinggi di bidang keimigrasian. Namun demikian, harus diperhatikan bahwa dalam hal memberikan rekomendasi atau telaahan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan lain di bidang keimigrasian, insan imigrasi di daerah, yaitu hanya 30 hari. Jika telah melampui waktu 30 hari, pemerintah pusat sebenarnya tidak punya wewenang lagi untuk mernyatakan Peraturan Daerah itu batal. Hal ini sesuai dengan Pasal 5A UU No. 34 Tahun 2000 yang menyebutkan bahwa pembatalan dilakukan paling lama 1 bulan setelah berlakunya peraturan daerah tersebut.

C. Konsep Yang Ideal Tentang Cita-Cita Pembaruan Hukum Keimigrasian

1. Konsepsi Ideal Peraturan Perundang-undangan di Bidang Keimigrasian

UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian selalu dianalisis dan dievaluasi kembali untuk diperbarui sehingga menjadi Undang-undang yang bersifat akomodatif terhadap perkembangan, yang tidak hanya dapat menyelesaikan masalah yang bersifat internal substantif tetapi juga masalah eksternal. Berbagai upaya-upaya penataan hukum keimigrasian nasional yang perlu dilakukan adalah melakukan revisi terhadap UU No. 9 Tahun 1992. Tujuannya agar UU ini dapat mengakomodasikan setiap perkembangan yang terjadi dalam masyarakat serta kebutuhan hukum masyarakat nasional, regional dan internasional. Selain itu, peruba- han ini diharapkan dapat menyelesaikan masalah substantif internal organisasi serta memberikan solusi bagi permasalahan eksternal organisasi keimigrasian. Maka revisi Undang-undang Keimigrasian agar memenuhi konsep yang ideal di masa sekarang dan di masa mendatang seyogyanya bersifat sebagai berikut :

a. Prediktif, dalam arti memiliki jangkauan kebutuhan jauh ke depan. Substansi-substansi yang berkembang sejalan dengan perkembangan teknologi, informasi, komunikasi dan transportasi, harus sudah diprediksi dalam penyusunan suatu peraturan keimigrasian, seperti tindak pidana keimigrasian yang melibatkan badan hukum, antisipasi penegakan hukum terhadap imigran gelap dan organizar. Diakomodasikannya substansi tersebut akan memberikan gambaran bahwa peruban UU Keimigrasian itu sejalan dengan perkembangan internasional. Peningkatan intensitas mobilitas berupa peningkatan arus migrasi *(migratory flows),* baik itu legal (yang dilakukan oleh tenaga kerja dengan dokumen yang sah) maupun illegal (yang dilakukan tanpa dokumen yang

sah), serta keterkaitan korporasi sebagai subjek dalam melakukan kejahatan keimigrasian, merupakan substansi yang harus diprediksi dalam penyusunan suatu peraturan keimigrasian. Mengakomodasi cara penanganan bagi substansi yang dimaksud akan memberikan gambaran bahwa perubahan Undang-undang Keimigrasian itu sejalan dengan perkembangan internasional namun tidak meninggalkan upaya yang mengarah kepada kemandirian dan kebanggaan nasional;

b. Akomodatif, dalam arti mampu mengakomodasi berbagai permasalahan keimigrasian yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dan dalam praktik mampu menjadi payung bagi berbagai ketentuan ataupun peraturan di bidang keimigrasian, sehingga dapat menyelesaikan setiap permsalahan yang dibawa kehadapannya. Ketentuan baru ini harus dapat mengakomodasi (memberikan jalan keluar terhadap) persoalan, masalah serta kebijakan baru pemerintah yang sesuai dengan rasa keras di masyarakat Indonesia, baik yang menyangkut fungsi pelayanan, penegakan hukum, sekuriti atau fasilitator pembangunan ekonomi;

c. Koordinatif, dalam arti ketika terjadi tumpang tindih kewenangan lintas sektoral dalam hal permasalahan keimigrasian sebagai bagian dari dinamika masyarakat. Karena itu Undang-undang keimigrasian yang baru itu berikut peraturan pelaksanaannya secara substansial harus mampu menjelaskan tingkat kewenangan aparat imigrasi dalam hubungan lintas sektoral mengingat sifat dan fungsi keimigrasian yang multidimensional, sehingga perlu memuat sejumlah kaidah hukum antar wewenang, yang menentukan instansi manakah yang berwenang, apabila ada peraturan hukum yang menyatakan bahwa dua atau lebih instansi berwenang mengatur hal yang sama. Atau secara substansial UU berikut peraturan pelaksananya harus mampu menjelaskan tingkatan kewenangan aparatur yang terkait. UU Keimigrasian yang baru juga harus dapat beroperasi dalam hubungan lintas sektoral, mengingat sifat dan fungsi keimigrasian yang multidimensional;

d. Antisipatif, dalam arti memiliki kemampuan memperhitungkan dan menyesuaikan terhadap hal-hal yang akan (belum) terjadi. Untuk mencapai kemampuan itu perspektif keimigrasian tidak melulu diarahkan pada situasi kondisi nasional saja, tetapi juga secara regional dan internasional;
e. Represif, dalam arti memiliki kemampuan menindak setiap pelanggaran atau kejahatan keimigrasian yang terjadi. Namun demikian, penindakan dilakukan dengan memperhatikan rasa keadilan dan penghormatan terhadap harkat dan martabat.[61] Oleh karenanya, setelah sekian lama diberlakukan, maka materi UU No. 9 Tahun 1992 perlu dilakukan pengkajian dan perubahan kembali, dengan melakukan identifikasi dan verifikasi terhadap hal-hal sebagai berikut:

1. Substansi, inventarisasi materi yang perlu diubah, diganti, dihapus dan ditambah, disesuaikan dengan perkembangan masyarakat maupun kebutuhan organisasi;
2. Sistematika, pengelompokkan dan urutan daripada kegiatan keimigrasian disusun secara metodolgis;
3. Redaksional, perumusan istilah dan pengertian daripada materi keimigrasian disusun secara jelas dan antara bagian satu dengan lain ada sinkronisasi;
4. Peraturan pelaksanaan, baik yang bersifat substantif maupun administratif, disusun sesuai kebutuhan Undang-undang;
5. Himpunan peraturan, untuk setiap jenis kegiatan pokok keimigrasian disusun buku himpunan peraturan yang memuat peraturan mulai dari Undang-undang sampai dengan peraturan yang terendah, hal ini berfungsi untuk memudahkan bagi petugas imigrasi dalam mencari rujukan peraturan, sebagai contoh : buku himpunan peraturan lalu lintas keimigrasian, buku himpunan peraturan pengendalian orang asing, buku himpunan pengawasan keimigrasian, buku himpunan peraturan penyidikan keimigrasian dan buku himpunan peraturan tindakan keimigrasian;

---

[61] ***Ibid,*** hal. 50-51.

6. Sosialisasi, melakukan penyuluhan peraturan atau rancangan peraturan kepada masyarakat, sehingga ada umpan balik masukan untuk perbaikan dalam rangka penyempurnaan. Penyuluhan dimaksudkan agar masyarakat mengetahui, mengerti dan memahami ketentuan keimigrasian, serta kemudian diharapkan timbul kesadaran untuk mematuhi dan menaati hukum keimigrasian.[62]

Karena keimigrasian di era globalisasi bukan sekedar alat penjaga keamanan pintu gerbang melainkan fasilitator ekonomi dan bagian yang tak ter- pisahkan dari fungsi dan kegiatan ekonomi negara. Oleh karena itu, pembentukan hukum keimigrasian di masa mendatang harus dapat memberikan nuansa atau ciri baru, yaitu efisiensi dan efektif dalam setiap penjabaran perundang-undangan baik berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis. Sehingga untuk melindungi kepentingan suatu negara dari yurisdiksi yang bersifat sementara itu, peran dan fungsi keimigrasian secara universal berada pada posisi terdepan dan terakhir dalam menyeleksi setiap orang yang keluar-masuk melintasi wilayah suatu negara. Karena penyelenggaraan fungsi keimigrasian pada hakikatnya dimulai ketika seseorang melintasi batas wilayah Indonesia yang terbentang sepanjang 6 derajat Lintang Utara, 11 derajat Lintang Selatan, 95 derajat Bujur Timur, 141 derajat Bujur Timur dan pengawasan atas keberadaan dan kegiatan orang asing dalam wilayah Indonesia. Walaupun dalam perspektif masyarakat global batas negara seakan-akan telah hilang, kedaulatan peran dan fungsi keimigrasian tiap-tiap negara tetap diakui sepanjang operasionalisasi kedaulatan peran dan fungsi keimigrasian tidak dianggap sebagai hambatan nontarif

---

[62] Moh Arif, *Op. Cit.*, hal. 131.

(non tariff barrier) dalam perdagangan internasional. Dengan demikian, substansi peraturan keimigrasian nasional tidak boleh menimbulkan hambatan yang bersifat nontarif. Misalnya mengeluarkan ketentuan yang bertentangan prinsip *the rights of movement* yang membatasi hak-hak seseorang untuk melakukan perjalanan, termasuk hak berkomunikasi, sepanjang tidak membahayakan kepentingan bangsa atau negara secara khusus. Apabila hal tersebut terjadi, suatu negara akan mendapat tentangan dari dunia internasional.

Demikian pula, dengan peran dan fungsi keimigrasian, masalah kedaulatan negara dijadikan landasan kebijakan untuk ketentuan keimigrasian yang berkaitan dengan pengawasan orang asing di Indonesia baik secara preventif maupun secara represif dan politik hukum keimigrasian tidak boleh berpihak pada kepentingan asing. Merujuk kepada hal di atas, serta dikaitkan dengan fenomena saat ini yang memperlihatkan kenyataan bahwa peningkatan arus lalu-lintas orang keluar-massuk wilayah Indonesia, selain dapat memberikan dampak positif juga dapat memberikan dampak negatif. Oleh karena itu, penyelenggaraan lalu-lintas orang keluar-masuk wilayah Republik Indonesia serta pengawasan orang asing selama berada di Indonesia dilakukan secara konsisten, tetapi tetap membuka kemungkinan untuk menghapuskan atau setidaknya meminimalkan dampak negatif tersebut. Dasar pertimbangan diadakan pembaruan hukum keimigrasian nasional adalah letak geografis wilayah dan demografis negara Republik Indonesia yang menjadikan Indonesia sebagai tempat pelintasan antar negara yang strategis. Dihubungkan dengan perkembangan teknologi, informasi, komunikasi dan transportasi yang mendorong lalu lintas manusia antar negara

semakin meningkat, maka keterkaitan tersebut menimbulkan kompleksitas permasalahan mobilitas manusia antar negara. Terlebih merujuk kepada sifat multidimensional yang terkandung dalam hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional/lintas negara.

Kompleksitas permasalahan keimigrasian menjadi semakin rumit ketika masyarakat internasional mulai melakukan upaya-upaya harmonisasi hukum melalui berbagai konvensi internasional yang menyangkut perekonomian dengan mengadopsi prinsip kebebasan melakukan perjalanan lintas negara/*freeodom to movement* sebagai warga dunia. Selain itu berbagai konvensi internasional yang menyangkut pencegahan, penanggulangan dan pemberantasan kejahatan-kejahatan yang bersifat transnasional, seperti meningkatnya arus imigran illegal, penyelundupan orang, perdagangan anak dan wanita, narkotika, pencurian uang dan terorisme, menuntut agar negara-negara penandatangan konvensi melakukan penyesuaian dalam hukum nasional masing-masing. Dasar pertimbangan lain adalah isu hak asasi manusia. Adanya pembatasan bahwa wanita Indonesia tidak dapat menjadi sponsor dalam pemberian izin tinggal bagi pria asing yang menjadi suaminya, merupakan konsep yuridis yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan gender. Selain itu adanya klausul penangkalan terhadap WNI berupa penarangan masuk ke dalam wilayah Indonesia, merupakan konsep yuridis yang bertentangan dengan prinsip dan kebiasaan internasional yang menyatakan bahwa seseorang tidak boleh dilarang untuk masuk ke negaranya sendiri. Adanya perubahan paradigma dari trifungsi imigrasi, di mana salah satu fungsi keimigrasian disebutkan sebagai fasilitator pembangunan ekonomi. Hal ini didorong

semakin kuatnya dampak globalisasi bagi sistem perekonomian suatu negara yang dituntut untuk melakukan penyesuaian dalam hukum nasional baik di bidang transportasi, industri, perdagangan, lingkungan, ketenagakerjaan, termasuk arus lalu lintas orang, barang dan jasa. Penyesuaian ini dimaksudkan sebagai upaya peningkatan intensitas hubungan antar negara. Semakin meningkatnya intensitas hubungan antar negara mempunyai dampak yang besar terhadap pelaksanaan tugas pokok, peran dan fungsi keimigrasian sehingga memerlukan instrumen hukum yang bersifat prediktif dan akomodatif.

Di sisi lain dalam kerangka menciptakan kondisi dinamis bangsa yang berketahanan, maka penegakan hukum terhadap pelanggaran atau kejahatan keimigrasian baik yang dilakukan oleh WNA selama berada dan melakukan kegiatan di Indonesia atau WNI yang terkait dengan kejahatan yang bersifat internasional memerlukan instrumen hukum yang bersifat antisipasif dan represif untuk menimbul kan efek jera *(deterent effect)*. Selain itu adanya kesepakatan regional dalam rangka harmonisasi dan standardisasi sistem dan jenis surat perjalanan yang berlaku secara internasional membutuhkan penyesuaian melalui instrumen hukum yang bersifat akomodatif. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka pembaruan hukum keimigrasian nasional merupakan kebutuhan yang mendesak. UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang berlaku, dirasakan kurang sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat maupun kebutuhan organisasi. Untuk itu diperlukan perubahan secara mendasar dan konseptual, oleh karena jika diamati bahwa sistematisasi daripada Bab-bab UU tersebut tidak konsisten atau tidak taat asas dalam

hal menyusun, mengelompokkan atau membuat klasifikasi materi pokok keimigrasian.

Menyadari hal tersebut di atas, maka perlu pemikiran dan konsensus bersama di antara perumus dan penyusun perubahan UU tentang sistematisasi kerangka dasar UU Keimigrasian yang akan disusun, apakah menurut substansi, fungsi, kelembagaan, atau hal lain, yang terpenting adalah ada konsistensi dalam penyusunan, sehingga terlihat jelas alur metodologinya. Konstruksi dasar Undang-undang yang jelas dan sudah disepakati bersama, harapannya ke depan setiap ada perubahan tidak merombak total fondasi atau struktur dasar yang ada, melainkan hanya memperbaiki atau menambah assesoris yang belum ada sebagai konseukuensi daripada perubahan masyarakat yang melingkupi atau mempengaruhinya. Mencermati dengan seksama kandungan UU No. 9 Tahun 1992, bahwa penyusunan Bab-bab kurang sistematis dan kurang konsisten, diantaranya adalah sebagai berikut :

a) Perumusan pengertian materi keimigrasian ada yang kurang sinkron antara yang satu dengan lain, sebagai contoh pengertian tindakan keimigrasian sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (14) kaitannya dengan Pasal 42 ayat (1);
b) Perumusan materi keimigrasian yang kurang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan demokrasi, sebagai contoh Pasal 16 tentang penangkalan terhadap WNI;
c) Beberapa materi keimigrasian yang belum dirumuskan dan diatur dalam UU No. 9 Tahun 1992, oleh karena terlewatkan pada waktu dahulu penyusunan UU dan akibat daripada perkembangan atau perubahan masyarakat atau ketatanegaraan, sebagai contoh kewenangan menangani proses kewarganegaraan yang merupakan dampak maupun antisipasi pelaksanaan perubahan UU

No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, bahkan jika dikaji atau ditinjau dari aspek substansi atau fungsi sebenarnya adalah termasuk lingkup kewenangan daripada lembaga eksekutif dan bukan yudikatif. Untuk diupayakan dalam perubahan UU diatur bahwa kewenangan menangani kewarganegaraan adalah menjadi kewenangan kantor imigrasi.

Dapat disimpulkan, bahwa perubahan-perubahan dalam rangka pembaruan hukum keimigrasian di masa mendatang dalam UU No. 9 Tahun 1992, antara lain harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1) Perubahan UU Keimigrasian perlu dilakukan secara struktural dan substansial dan oleh karena itu tidak secara tambal sulam;
2) Melahirkan sistem pengawasan keimigrasian yang efektif, yang dapat mengawasi :
    a. Setiap orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia;
    b. Segala proses perizinan keimigrasian;
    c. Setiap keberadaan, kegiatan dan deteksi dini segala bentuk pelanggaran orang asing.
3) Memberikan kemudahan perizinan terhadap orang asing, antara lain berupa menyederhanakan segala macam dokumen atau surat perizinan menuju satu dokumen. Sehingga nanti tidak semua instansi terkait, mengeluarkan surat, melainkan hanya imigrasi saja, dengan tidak mengurangi kewenangan instansi lain melakukan pengawasan sesuai fungsinya;
4) Memberikan kemudahan perizinan terhadap WNI, antara lain berupa :Menyederhanakan jenis Paspor RI, hanya terdiri dari Paspor Diplomatik dan Paspor Biasa;
5) Memuat ketentuan yang berisi lebih memberikan perhatian, perlindungan, dan penghormatan kepada hak asasi manusia yang berlaku universal, yang terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan dari keputusan administrasi pejabat imigrasi, misalnya berapa lama orang asing dapat ditempatkan di rumah deterensi imigrasi;

6) Merumuskan materi UU yang selama ini belum diatur dan semua materi harus diproyeksikan agar dapat berlaku dalam jangka waktu relatif lama, dengan mengantisipasi segala kemungkinan kemajuan iptek dan perkembangan masyarakat;
7) Masalah *Transnasional Organized Crime,* misalnya adanya tuntutan dan sanksi hukum terhadap organizer (perorangan atau korporasi yang mengatur terhadap penyelundupan manusia yang saat ini belum tertampung di dalam UU No. 9 Tahun 1992);
8) Memperhatikan masalah gender yaitu memberikan peluang kepada wanita WNI yang bersuami WNA untuk dapat bertindak sebagai sponsor izin tinggalnya di Indonesia;
9) Dapat mengakomodasikan masalah-masalah yuridis yang berkaitan dengan penggunaan sistem teknologi informasi di dalam jajaran keimigrasian, misalnya keabsahan bukti-bukti atas produk sistem informasi sebagai bagian dari sistem keimigrasian di dalam suatu proses hukum;
10) Dapat mengakomodasikan dan menyesuaikan dalam ketentuan pidana nasional bagi masing-masing negara yang telah ikut menandatangani konvensi-konvensi internasional yang telah diadakan. Pengertian dari penyesuaian dalam ketentuan pidana nasional tidak diartikan bahwa batas minimal itu harus dicantumkan dalam KUHPidana saja, tetapi dapat dicantumkan dalam UU yang pasalnya diadakan ancaman pidana terhadap suatu tindakan. Dalam konsep pembaruan hukum keimigrasian yang baru batas minimal ini dicantumkan sebagai langkah harmonisasi. Hal ini membuktikan bahwa globalisasi hukum merupakan pemicu dalam pembaruan hukum keimigrasian nasional;
11) Akhir-akhir ini muncul permasalahan pengungsi yang menyebabkan beberapa badan dunia mendorong sejumlah negara masing-masing untuk mengintroduksikan pengaturan hak-hak minimum pengungsi ke dalam UU Keimigrasian nasional masing-masing sebagai bagian dari kewajiban global *net social safety*. Upaya harmonisasi perundang-undangan keimigrasian nasional dengan

konvensi internasional yang menyangkut ketentuan keimigrasian baik yang bersifat bilateral, atau multilateral dan kewajiban internasional sebagai bagian masyarakat global, dilakukan dalam koridor interaksi pergaulan internasional atau hubungan internasional. Oleh sebab itu, keikutsertaan Indonesia dalam berbagai konvensi internasional di bidang keimigrasian sesuai dengan politik luar negeri RI yang terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu Indonesia akan ikut aktif dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;

12). Berhubungan dengan peningkatan kewaspadaan terhadap jaringan terorisme internasional, maka di dalam UU Keimigrasian yang baru nantinya, orientasi diarahkan kepada penyempurnaan peraturan mengenai izin masuk dan izin tinggal orang asing serta pengawasan keimigrasian bagi WNA dan WNI. Perubahan paradigma ini dibutuhkan karena dalam UU No. 9 Tahun 1992, tentang Keimigrasian, pengawasan semata-mata ditujukan kepada keberadaan dan kegiatan orang asing saja. Padahal, jaringan terorisme internasional mempunyai ciri utama yaitu penggunaan dokumen keimigrasian palsu yang tentu akan berhubungan dengan warga negara dari negara yang dituju. Oleh sebab itu, pengawasan keimigrasian juga ditujukan terhadap WNI. Dalam menangani terorisme, imigrasi dituntut waspada karena modus operandi jaringan teroris selalu menggunakan berbagai paspor palsu untuk menyembunyikan identitasnya[63]

Berbicara mengenai perubahan Undang Undang nomor 9 tahun 1992 merupakan upaya pembaruan hukum keimigrasian , adalah pembaruan hukum secara sistemik dan komprehensif sebagai bagian dari sistem hukum nasional Indonesia. Pembaruan hukum tidak semata dilakukan melalui perubahan pranata hukum keimigrasian secara *an sich* namun termasuk juga perubahan budaya hukum

[63] Moh Arif, ***Op. Cit.,*** hal. 135-138.

keimigrasian, materi hukum keimigrasian, sarana dan prasarana hukum keimigrasian, lembaga, organisasi aparatur, mekanisme keimigrasian yang secara sinergis terus-menerus diupayakan di dalam menerapkan hukum keimigrasian dan memberikan pelayanan di bidang keimigrasian, Imigrasi Indonesia harus mema- hami makna dan tuntutan globalisasi. Dengan demikian, melalui pemahaman tersebut revitalisasi peran dan fungsi keimigrasian melalui pembaruan hukum keimigrasian nasional tepat sasaran. Kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian di masa yang akan datang dalam kurun waktu 10 tahun mendatang akan menjadi sangat penting. Hal itu terlihat dari :

a) Jumlah arus manusia diperkirakan oleh John Naisbiitt akan bergerak secara domestik maupun internasional berkisar 750 juta orang per tahun. Perkiraan ini terbukti mendekati kenyataan betapa kemajuan teknologi transportasi telah membawa kemudahan bagi manusia untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lain;
b) Dalam GATS *(General Agreement on Ttrade and Services)* ditetapkan bahwa di tahun 2020 harus sudah ada keleluasaan yang merupakan hak dari setiap warga negara untuk melakukan perjalanan (*movement of natural persons)* ke negara lain;
c) Melebarnya kesenjangan pendapatan antara negara asal dan negara tujuan, antara negara maju dan negara berkembang, di mana rasio ketergantungan dan dana pensiun akan semakin tinggi diterima di negara-negara maju;
d). Jenuhnya pasar tenaga kerja di negara maju dan meningkatnya angka pengangguran di negara berkembang.[64]

Hal tersebut di atas, akan menyebabkan dalam jangka panjang jumlah migrasi internasional akan semakin meningkat. Oleh sebab itu, jika dari sekarang negara

[64] ***Ibid,*** hal. 125.

Indonesia tidak mulai menata masalah-masalah yang berkaitan dengan keimigrasian, baik yang menyangkut peraturan perundang-undangan, organisasi, tata laksana, sumber daya manusia dan sarana prasarana, serta sistem pengolahan data dan informasi, maka imigrasi nasional akan dihadapkan pada masalah-masalah yang sulit, terutama untuk Indonesia. Hal ini dikarenakan negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari 17.600 pulau yang potensial menimbulkan kendala besar dari sudut pandang keimigrasian. Hal ini sangat berbeda dibandingkan dengan negara yang berada pada suatu kontinen atau benua. Yang dari sudut pandang keimigrasian pengaturan dan pengawasan akan jauh lebih mudah dan sederhana. Selain itu Indonesia juga mempunyai kendala yang juga luar biasa besarnya dari segi demografis dengan jumlah penduduk 220 juta orang terdiri dari berbagai suku dan Indonesia masih mengalami masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, keamanan yang mendasar, masalah kesatuan dan persatuan bangsa. Jika ini tidak diatasi secara sistematis dan dalam konsepsi yang benar serta terencana dengan baik, maka Indonesia akan mengalami persoalan besar dalam menghadapi arus migrasi di masa mendatang baik legal maupun illegal. Bahwa politik hukum keimigrasian saat ini yang bersifat *selective policy* tidaklah dapat menjamin. Karena rintangan-rintangan semacam itu di masa mendatang jelas-jelas di dalam GATS sudah dikatakan tidak boleh ada diskriminasi. Sebagai negara berkembang pada umumnya dalam posisi tawar yang lemah dibandingkan dengan negara maju. Sehingga dalam era globalisasi yang akan datang ini negara semacam Indonesia nanti jika tidak mempersiapkannya dengan sungguh-sungguh akan dikendalikan oleh negara maju dan itulah yang akan terjadi di era globalisasi

nanti. Karena imigrasi Indonesia akan dilihatkan pada dua sisi di mana satu lebih banyak berpikir keimigrasian dari aspek sosiologis dan sosial ekonomi termasuk hak asasi.

Di sisi lain keimigrasian sebagai suatu upaya pengaturan arus manusia yang berorientasi penanganan dari segi pengamanannya. Dua sisi ini harus dipadukan dan disebut migrasi. Migrasi sekali lagi harus dipahami bahwa ia bersifat multidimensional yang bekerja pada lingkup nasional, regional dan internasional, yang bekerja pada lingkup nasional, regional dan internasional. Jadi aspek keimigrasian itu ada pada lingkup ipoleksosbudhankam dan kependudukan yang memang merupakan bagian baik langsung atau tidak langsung berkaitan dari aspek tersebut. Meningkatnya arus migrasi menunjukkan bahwa orang semakin tidak terpaku pada daerah/negara asal, mereka beranggapan bahwa hidup dapat dilakukan di mana saja, sehingga muncul kecenderungan untuk melakukan migrasi yang lebih besar di masa datang. Masalah keterbatasan ekonomi dan buruknya keamanan mendorong manusia untuk mencari kehidupan di tempat lain yang lebih baik. Mungkin politik hukum keimigrasian yang bersifat *selective* saat ini mampu mengatasi, namun di masa mendatang tanpa kebijakan keimigrasian yang tepat negara Indonesia tidak akan mampu membendung arus migrasi. Hal ini dibuktikan bahwa dalam beberapa tahun terakhir Indonesia sudah menjadi negara tujuan *(destination country)* migrasi yang pada masa lalu masih merupakan negara transit *(transit country),* khususnya bagi pendatang dari utara. Kalau Indonesia tidak punya *policy* yang tepat dan membangun institusi keimi-

grasian dengan baik dan benar, maka Indonesia akan menghadapi kesulitan di masa mendatang dalam mengatur masalah pergerakan manusia.

Di masa datang dalam lingkup internasional, sebagai negara yang terikat dengan konvensi-konvensi internasional, kondisi ini di sisi lain dapat berakibat memperlemah posisi kebijakan keimigrasian nasional. Untuk itu sebelum konvensi itu datang pada Indonesia, sudah selayaknya Indonesia dapat mengantisipasi dengan menyusun strategi pembuatan peraturan perundang-undangan keimigrasian yang lebih tepat. Kemudian perlunya menyiapkan organisasi keimigrasian yang mampu mengantisipasi gejala nyata yang ada dalam masyarakat. Misalnya gejala meningkatnya "manusia perahu" yang masuk ke Indonesia dalam beberapa bulan terakhir ini (kurang lebih manusia perahu Vietnam). Imigrasi Indonesia harus dapat membangun organisasi yang mampu mengantisipasi kendala geografis dan demografis. Kemudian berkaitan dengan sistem dan mekanisme, pengawas di lapangan serta intelijen keimigrasian harus mampu menjawab tantangan dan masalah yang dihadapi masa mendatang. Saat ini imigrasi Indonesia hanya mempunyai 103 kantor imigrasi yang tersebar di seluruh Indonesia serta 125 Tempat Pemeriksaan Imigrasi *(entry point),* sedangkan daerah perbatasan Indonesia panjangnya hampir sama dengan panjangnya daerah perbatasan Amerika Serikat. Kemudian masalah sumber daya manusia imigrasi Indonesia hanya 5.500 orang yang setara 6 Batalion dalam struktur militer, dibandingkan RRC mempunyai 250.000 petugas imigrasi yang bertugas diperbatasan, serta dibandingkan Belanda mempunyai 5.000 petugas imigrasi. Jumlah 5.500 petu-

gas imigrasi Indonesia sebagian besar dari mereka termasuk petugas di pos-pos perbatasan pada daerah-daerah terpencil.

Hal tersebut di atas merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian khusus. Untuk itu jawaban yang tepat atas tantangan yang dihadapi pihak imigrasi Indonesia adalah bagaimana dapat membangun politik hukum keimigrasian yang baik dan benar sesuai dan selaras dengan pertumbuhan politik hukum nasional yang tentu saja harus disesuaikan dengan kondisi-kondisi nasional, regional dan internasional. Oleh karenanya, langkah selanjutnya adalah membangun organisasi institusi imigrasi Indonesia agar mampu mengantisipasi kendala geografis dan demografis dalam operasionalisasi sistem dan prosedur, pengawasan di lapangan serta intelijen keimigrasian. Dalam melakukan kewenangannya di masa mendatang, pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, oleh negara dituntut selain dapat memerankan tugas dalam melakukan diteksi dini terhadap orang asing yang diduga keberadaan maupun kegiatannya di Indonesia ditinjau dari aspek pertahanan dan keamanan, yang akan membahayakan keselamatan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaannya, telah ditemukan ada indikasi kegiatan yang bersifat subversif oleh orang asing tersebut, diinformasikan, dan dikoordinasikan dengan institusi keamanan negara dalam lingkup jaringan komunitas intelijen, *intelligent community*. Selain itu peran dan fungsi yang melekat pada kewenangan pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi adalah sebagai fasilitator ekonomi, khususnya dalam hal menyaring dan menjaring wisatawan mancanegara yang benar-benar bermanfaat dan menguntungkan bagi perekonomian negara dan bukan sebaliknya merugikan negara

yang antara lain melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan peruntukan izin keimigrasian yang diberikan. Orang asing yang mengakui sebagai wisatawan mancanegara, diduga melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan izin keimigrasian yang diberikan. Pejabat imigrasi di TPI antara lain dapat memperhatikan surat perjalanan dengan melihat indikator interval waktu misal dalam satu tahun yang bersangkutan beberapa kali masuk dan keluar wilayah Indonesia dengan menggunakan fasilitas visa kunjungan wisata atau Visa Kunjungan Saat Kedatanghan (VKSK), visa on arrival atau bebas visa kunjungan singkat (BVKS). Temuan informasi di atas, dapat menjadi bahan penyelidikan untuk mengetahui kegiatan yang sebenarnya daripada orang asing tersebut, selama berada atau bertempat tinggal di wilayah Indonesia dalam kurun waktu tertentu. Jika, hasil penyelidikan ditemukan fakta berupa bukti adanya pelanggaran keimigrasian, maka penanganannya dilakukan oleh institusi imigrasi, tetapi sebaliknya jika berupa pelanggaran di luar keimigrasian, maka perlu diinformasikan dan dikoordinasikan penanganannya dengan institusi keamanan atau penegak hukum lainnya.

Pejabat imigrasi di TPI sebagai penjaga dan pengawal pintu gerbang negara masuknya orang asing ke wilayah Indo nesia adalah termasuk salah satu mata rantai kesatuan peran dan fungsi imigrasi yang dapat membentuk atau membangun citra bangsa Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pejabat imigrasi di TPI, merupakan wewenang yang diberikan oleh negara melalui Undang-undang dan atas nama pemerintah untuk melakukan seleksi terhadap orang-orang yang dapat diizinkan masuk dan atau keluar wilayah Indonesia. Kewenangan yang diberikan terhadap

pejabat imigrasi di TPI adalah wewenang yang bersumber dan atau dibatasi oleh hukum, hak asasi manusia dan kedaulatan negara, satu dengan lainnya saling mempengaruhi dan menjadi pedoman dalam hal mengambil keputusan diizinkan masuk atau keluar seseorang ke/dari wilayah Indonesia. Dukungan dari sistem informasi dan manajemen di bidang keimigrasian dengan memakai teknologi yang dapat menampilkan data-data keimigrasian dari kantor pusat sampai ke daerah terpencil dan perwakilan RI di luar negeri dalam bentuk *on line network* memang diperlukan oleh imigrasi. Setiap rangkaian kegiatan merupakan suatu kebutuhan mutlak untuk menyelenggarakan peran dan fungsi keimigrasian secara efektif dan efisien. Jika dari sekarang ini imigrasi Indonesia tidak menata masalah-masalah yang berkaitan dengan keimi- grasiannya secara sistematis dan dalam konsepsi yang benar dan dengan perencanaan yang matang, baik yang menyangkut peraturan perundang-undangan, organisasi, tata laksana, sumber daya manusia, dan sarana prasarana serta sistem pengolahan data dan informasi yang baik, maka Indonesia akan mengalami persoalan besar dalam menghadapi arus migrasi di masa mendatang baik legal maupun illegal. Karena lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional akan mempengaruhi kegiatan keimigrasian dan diprediksi dalam millennium ketiga, orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia akan meningkat dengan segala motivasi dan tujuannya.

Melakukan kegiatan yang menguntungkan atau sebaliknya merugikan bagi kepentingan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia. Kecenderungan meningkatnya orang asing masuk ke wilayah Indonesia dan meningkatnya orang

Indonesia, khususnya TKI keluar wilayah Indonesia, diperlukan sistem pengelolaan data akurat dan sistem pengawasan keimigrasian yang dapat mendeteksi secara dini setiap bentuk pelanggaran keimigrasian. Begitu juga stabilitas nasional yang terkendali dan dinamis akan mendorong meningkatnya kegiatan kepariwisataan dan investasi, tetapi di lain pihak memerlukan langkah pengamanan dari instansi sekuriti termasuk imigrasi, sehingga tidak terjadi benturan kepentingan antara sektor *prosperity* dengan sekuriti, melainkan harus saling mendukung. Memerlukan pemikiran dan upaya dari semua pihak termasuk jajaran imigrasi, dalam menanggapi keluhan orang asing dan sponsor mengenai terlalu banyaknya dokumen atau surat yang harus dimiliki orang asing selama bertempat tinggal dan bekerja di Indonesia. Oleh karena itu, masing-masing surat yang dikeluarkan oleh banyak instansi, mempunyai fungsi yang hampir sama dan kemudian diupayakan hanya cukup satu dokumen yang memiliki banyak fungsi.

Secara fungsional dan universalitas, surat perizinan untuk orang asing cukup diterbitkan oleh imigrasi, hanya saja untuk memudahkan pengawasan, surat atau dokumen diberi kode-kode sesuai jenis kegiatan. Memperhatikan kondisi keimigrasian memasuki era globalisasi, diperlukan langkah antisipasi yang konseptual dan komprehensif dengan melakukan inventarisasi dan identifikasi masalah, sehingga dapat dicari dan ditemukan solusi pemecahannya dan apabila kurang peka dan pro aktif dalam menyikapi setiap perubahan, maka suatu saat tertinggal oleh perubahan globalisasi yang terjadi dalam masyarakat maupun tidak dapat mengelaborasi tuntutan kebutuhan organisasi dan kesulitan memecahkan kompleksitas permasalahan keimigrasian. Me-

masuki millennium ketiga pada tahun 2000 ini, diprediksikan bahwa dalam era informasi komunikasi dan teknologi ini sedang dan akan terjadi perubahan sosial dan untuk mengantisipasi kondisi tersebut, sekarang ini sudah waktunya bagi jajaran imigrasi untuk mengkaji dan merumuskan paradigma baru keimigrasian Indonesia, khususnya dalam menghadapi era globalisasi dunia. Sumbang pemikiran tentang konsepsi ideal paradigma baru keimigrasian adalah sebagai berikut :

1) Mengubah cara pelayanan keimigrasian dengan menitikberatkan lebih memuaskan masyarakat;
2) Melakukan kegiatan pengawasan dan penegakan hukum keimigrasian dengan lebih memperhatikan terjamin penghormatan terhadap hak asasi manusia;
3) Melaksanakan kegiatan keimigrasian dengan lebih mendorong terwujudnya kondisi daya saing global pada sektor kehidupan lain;
4) Memberdayakan potensi sumber daya manusia imigrasi Indonesia ke arah yang lebih profesional dengan dijiwai akhlak yang baik;
5) Mengubah cara pendekatan hierarkhi menjadi pendekatan kolaborasi dalam setiap pengambilan dan pelaksanaan kebijakan keimigrasian.[65]

2. Konsep Ideal Kelembagaan Imigrasi

Saat ini orientasi fungsi keimigrasian terlihat lebih banyak menitiberatkan fungsi pelayanan masyarakat, sedangkan fungsi penegakan hukum, keamanan dan fasilitator pembangunan ekonomi agak terabaikan. Jangkauan pengawasan atas pintu masuk, baik Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) maupun pelintasan tradisional lain, terutama di daerah perbatasan terpencil, masih sangat terbatas. Dengan demikian, secara otomatis penegakan hukum di bidang keimigrasian masih sangat lemah. Jum-

[65] ***Ibid***, hal 142

lah kantor imigrasi hanya 103 buah, padahal wilayah daerah hukum yang harus dijangkau lebih kurang 416 kabupaten dan kota yang sudah terbentuk di seluruh Indonesia dan 24 kabupaten kota yang telah disetujui oleh DPR untuk dibentuk tentu sangat tidak memadai, terutama untuk turut menjaga keamanan dan mencegah penyelundupan manusia. Dengan kewajiban melayani wilayah kerja yang sedemikian luas, tiap-tiap kantor imigrasi mempunyai beban kerja terlalu berat. Akibatnya titik berat orientasi hanya pada sektor pelayanan, sedangkan sektor pengawasan sedikit terabaikan akibat kendala geografis tersebut dan struktur kelembagaan yang masih terbatas. Untuk mengatasi kendala itu kiranya perlu didirikan kantor-kantor imigrasi baru, sehingga beban kerja yang cukup besar dapat didistribusikan. Titik berat orientasi tidak hanya pada pelayanan masyarakat, tetapi juga pada pengawasan dan

Pendirian kantor imigrasi baru dan penambahan jumlah personel imigrasi seyogyanya dilakukan dengan memperhatikan peta geografis wilayah Republik Indonesia, sehingga pengawasan wilayah dapat dilakukan dengan lebih merata, efektif dan efisien. Di samping itu, struktur organisasi kelembagaan imigrasi secara substansial sudah harus diselaraskan dengan permasalahan masa kini yang dihadapi yaitu masalah sekuriti dan penegakan hukum. Struktur organisasi imigrasi harus sesuai dengan visi dan misi yang diemban oleh jajaran imigrasi baik sekarang maupun di masa datang. Kegiatan keimigrasian bersifat sangat dinamis, seiring dan sejalan dengan perubahan masyarakat dan kemajuan iptek. Semakin maju dan berkembang suatu negara, akan semakin kompleks permasalahan keimigrasian, baik dalam penanganan masuk, keberadaan maupun kegiatan orang asing, maupun gerak orang Indonesia

yang keluar masuk wilayah Indonesia. Karena sifat yang dinamis diperlukan penanganan yang cepat dengan keputusan yang tepat, dalam menyikapi segala perubahan yang terjadi dan antisipasi kemungkinan yang tidak diinginkan. Beberapa hal menyangkut organisasi keimigrasian yang memerlukan penataan kembali di masa mendatang yakni ,Organisasi imigrasi yang ada sekarang ini jika dikaitkan dengan UU No. 9 Tahun 1992. Struktur organisasinya belum menjabarkan substansi keimigrasian dan secara fungsional penyusunan organisasi belum dikelompokkan sesuai persamaan fungsi setiap kegiatan keimigrasian, sebagai contoh :

1) Forsakim lebih tepat diintegrasikan menjadi bagian daripada pengawasan keimigrasian, oleh karena forsakim melakukan kegiatan pengelolaan data yang merupakan bagian pengawasan administrasi;
2) Penyidikan dan tindakan keimigrasian dikeluarkan dari Wasdakim dan dibentuk organisasi tersendiri, oleh karena keduanya merupakan suatu tindakan hukum yakni tindakan hukum pidana dan tindakan hukum administrasi berbeda dengan pengawasan yang melakukan fungsi penyelidikan, pengamanan dan penggalangan;
3). Perubahan bentuk organisasi dari *holding* menjadi integrasi menimbulkan suatu keadaan terputus jalur lini atau komando dari Direktorat Jen- deral Imigrasi kepada kantor imigrasi, oleh karena menurut keten- tuan organisasi, bahwa setiap perintah, keputusan dan kebijakan keimigra- sian harus disampaikan melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan posisi Koordinator Urusan Keimigrasian sebagai staf teknis, mengakibatkan roda organisasi kurang fleksibel. Perubahan bentuk organisasi menjadi integrasi dengan dasar pemikiran bahwa unit-unit organisasi di lingkungan departemen kehakiman memiliki fungsi yang sama yakni melaksanakan penegakan hukum adalah ku- rang tepat dan tidak ada dasar pijakan yang kuat, oleh karena masih ada institusi di luar Departemen Kehakiman RI yang melaksanakan peran dan fungsi penegakan hukum.[66]

---

[66] *Ibid,* hal. 134.

3. Konsep Ideal Mekanisme Tata Laksana

Kantor imigrasi yang berada di daerah secara struktural berada di bawah kewenangan dan supervisi Kantor Wilayah Departemen Kehakiman RI (sekarang Departemen Hukum dan HAM RI). Sebagai fungsi pelaksana kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat, kantor imigrasi di daerah berada di bawah pembinaan, pengendalian, pengawasan, pelaksanaan teknis kantor wilayah. Sementara itu, kantor wilayah merupakan unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung pada Menteri Hukum dan HAM RI. Jadi, di sini tidak ada garis komando langsung dari Direktorat Jenderal Imigrasi kepada kantor imigrasi di daerah. Pada dasarnya Direktur Jenderal Imigrasi adalah Staf Menteri Hukum dan HAM yang tugas pokok dan wewenangnya membantu menteri dalam melaksanakan tugas umum dan pembangunan bidang hukum, khususnya bidang keimigrasian. Mekanisme tata laksana ini perlu disempurnakan sedemikian rupa, sehingga antara Direktur Jenderal Imigrasi dan pejabat pelaksana di lapangan terdapat garis hierarki agar efisiensi dan efekfivitas pelaksanaan fungsi keimigrasian dapat dilaksanakan secara optimal di masa kini dan di masa mendatang.

4. Konsep Ideal Sumber Daya Manusia

Maju dan berkembamg suatu organisasi, salah satu pilar utama tergantung kualitas sumber daya manusia. Kualitas yang baik dapat dicapai salah satunya melalui pendidikan, baik pendidikan umum, teknis, kejuruan maupun penjenjangan dan pendidikan menempati posisi strategis dalam membentuk insan imigrasi yang profesional. Saat ini seluruh pegawai imigrasi baik pejabat imigrasi maupun pegawai tata

usaha kurang lebih 5000 orang, 1000 diantaranya adalah pejabat imigrasi. Rekruitmen pegawai tata usaha melalui seleksi penerimaan melalui beberapa tes termasuk tes bakat, setelah diterima menjadi pegawai tidak segera diikuti dengan pendidikan dan latihan (Diklat) yang merupakan wahana pembelajaran sebagai bekal untuk memulai melaksanakan tugas sebagai pegawai negeri sipil khususnya pegawai imigrasi.

Padahal melalui pembinaan dan latihan dapat dihasilkan pegawai imigrasi yang mengerti dan memahami peraturan keimigrasian, prosedur kerja, etika kedinasan, dan menambah wawasan tentang keimigrasian. Rekruitmen dan pengelolaan pendidikan bagi pejabat imigrasi, mulai dari persyaratan siswa, kurikulum, lama pendidikan, kualifikasi staf pengajar maupun status lembaga pendidikan, dari waktu ke waktu menunjukkan kecenderungan berubah dan menurun kualitasnya. Hal ini disebabkan antara lain oleh kebijakan pemerintah tentang kepegawaian berupa *zero growth* maupun kondisi internal yakni persyaratan siswa hanya diambil dari lingkungan imigrasi yang menunjukkan gejala penurunan kualitas oleh karena tidak ada pilihan terbaik dari yang baik. Kondisi pendidikan tersebut, tentu tidak akan menghasilkan pejabat imigrasi unggulan dan andalan dan dalam spektrum lebih luas dan jangka panjang akan dapat menimbulkan krisis kepemimpinan imigrasi di masa depan. Untuk mewujudkan hal tersebut organisasi imigrasi membutuhkan suatu sistem manajemen yang mampu mengelola, mengembangkan dan membina jabatan dan karier petugas imigrasi dalam suatu pola *(scheme)* tertentu, yang berkesinambungan dan dimulai sejak proses perencanaan, seleksi penerimaan pegawai, pendidikan dan pelatihan, penempatan, sistem pengajian, dan insentif, mutasi dan promosi, yang

menyertakan pendekatan *reward* dan *punishment* sebagai bagian dari pola. Dasar pemikirannya adalah jika pengelolaan sumber daya manusia dilakukan secara sistemik dan berkelanjutan, maka keluaran *(output)* menghasilkan petugas-petugas imigrasi yang berkualitas dan professional.

Mengingat pentingnya dibentuk sistem pengembangan karier dan jabatan dalam struktur organisasi imigrasi di masa sekarang dan di masa mendatang, maka sistem yang dibangun harus dapat dielaborasikan dalam suatu subsistem berupa tahapan-tahapan yang mandiri, namun pelaksanaan dilakukan secara berkesinambungan dan berkaitan dengan subsistem lainnya. Misalnya, tahapan perencanaan, harus didasarkan pada kebutuhan nyata formasi pejabat teknis dan non teknis pada : (1) Direktorat Jenderal Imigrasi; (2) Bidang imigrasi pada kantor-kantor wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia; (3) Kantor-kantor imigrasi: (4) Tempat-tempat pemeriksaan imigrasi; (5) Pos-pos perbatasan; (6) Bidang/SubBidang imigrasi pada Perwakilan RI di luar negeri. Berdasarkan analisis data kebutuhan pejabat teknis bidang keimigrasian (baca : Pejabat imigrasi yaitu istilah yang digunakan dalam UU No. 9 Tahun 1992 bagi pejabat teknis bidang keimigrasian) tahun 2002 untuk ditempatkan pada butir (1) sampai butir (6) tersebut di atas, diperlukan sekitar 2.151 pejabat imigrasi untuk posisi struktural dan nonstruktural. Data kepegawaian Direktorat Jenderal Imigrasi mencatat bahwa saat ini pejabat imigrasi yang ada berjumlah 1.564 orang yang terdiri dari 781 pejabat imigrasi struktural dan 789 pejabat imigrasi nonstruktural, diperkirakan setengah dari jumlah itu akan memasuki masa pensiun

pada tahun 2010. Sementara jumlah pejabat imigrasi yang dihasilkan oleh Akademi Imigrasi hanya sekitar 60 orang/tahun atau 420 orang sampai 2010.

Dengan demikian, masih akan terjadi kekurangan untuk memenuhi proyeksi kebutuhan sejumlah 2.151 pejabat imigrasi. Data informasi ini merupakan data yang akan selalu berubah, karena perkembangan organisasi seperti pembentukan kantor-kantor imigrasi baru dan pembukaan TPI-TPI baru, juga perpindahan petugas dari satu daerah ke daerah lain. Untuk itu data ini harus dikelola secara baik dengan maksud agar data yang ditampilkan merupakan data terakhir yang sesuai dengan formasi nyata yang ada. Hal ini penting bagi unsur pengambil keputusan dalam melakukan mutasi. Ketika data yang disampaikan bukan merupakan data terbaru maka keputusan yang diambil tidak mencerminkan keputusan yang tepat dan cermat.[67] Untuk menghindarinya, selain data dikelola secara baik diperlukan pula integrasi data antara rekapitulasi kebutuhan formasi dengan data peringkat (Daftar Urutan Kepangkatan/DUK), pola waktu untuk menentukan batas maksimal menjabat di suatu tempat penugasan dan pola persyaratan untuk menduduki suatu jabatan. Tahapan rekruitmen, merupakan salah satu kunci keberhasilan mendapatkan sumber daya manusia yang memadai. Rekruitmen dalam pengertian manajemen adalah proses menyaring pelamar dengan menetapkan suatu persyaratan dan kualifikasi tertentu berdasarkan kebutuhan organisasi. Tahapan seleksi, merupakan tahapan yang sangat krusial untuk mendapatkan petugas-petugas yang berkualitas. Seleksi dalam

[67] M. Iman Santoso, ***Op. Cit.,*** hal. 55-56.

rekruitmen adalah rangkaian kegiatan yang tidak terpisahkan, keduanya merupakan tindak lanjut dari tahapan perencanaan sumber daya manusia.

Agar pola pengembangan pegawai efektif, proses seleksi tidak saja dilakukan dalam tahapan rekruitmen awal namun tetap dilakukan pada setiap tingkatan penjenjangan karier dan jabatan, sehingga petugas yang lolos seleksi sesuai dengan standar kualifikasi yang dibutuhkan. Tahapan pendidikan dan pelatihan, sebagai suatu proses pembelajaran untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan analisis. Apabila dilakukan secara tepat dan cermat, maka akan memperluas wawasan dan membentuk suatu pola dan alur pikir individu. Dalam bidang pendidikan, imigrasi telah berhasil mengupayakan beasiswa pendidikan formal Strata Satu (S1) dan Strata (2) serta pendidikan bahasa asing di dalam dan di luar negeri. Saat ini imigrasi telah mengirimkan pejabat imigrasi untuk mengikuti program S1 dan S2 di Police Institute, Taiwan, tiga pejabat imigrasi untuk mengikuti program S1 dan S2 di Flinders University, Adelaide, Australia, tiga puluh dua pejabat imigrasi untuk me- ngikuti program S1 Hukum dan Sosial Politik di Universitas Indonesia; ke Korea dan dua puluh orang ke Australia yang terdiri dari petugas teknis dan nonteknis untuk mengikuti pendidikan bahasa Korea dan Inggris. Selain itu dikembangkan pola pelatihan yang terdiri dari : (1) Pelatihan Penjenjangan, yang dimulai dengan Latihan Kepemimpinan Tingkat IV untuk eselon IV sampai dengan Latihan Kepemimpinan Tingkat I untuk esselon I; (2) Pelatihan Teknis, yang meliputi : Pelatihan Dasar Keimigrasian, Pelatihan Teknis Keimigrasian Tingkat I dan II, Pendidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Kursus Intelijen, Diklat Penyusunan dan Perancangan

Undang-undang, Pelatihan Pelayanan Prima, Pelatihan Staf Paripurna, Kemahiran Pendeteksian Dokumen Palsu yang bekerjasama dengan INS-USA dan DIMIA-Australia.

Tahapan penempatan, mutasi, dan promosi merupakan suatu rangkain kegiatan yang berkesinambungan dan tak terpisahkan, mengingat hal ini terkait dengan aspek kebutuhan organisasi dalam revitalisasi dan reposisi karier dan jabatan petugas imigrasi.[68] Pola penempatan disesuaikan dengan pendidikan dan pelatihan yang dimiliki dan dikaitkan dengan tempat penugasan yang telah dilaksanakan oleh seorang petugas imigrasi. Pola mutasi secara luas dipahami sebagai suatu pemindahan tugas dari satu unit kerja ke unit kerja lainnya. Mutasi dapat berupa (1) mutasi promosi, disesuaikan dengan kebutuhan dan kompetensi; (2) mutasi orientasi, pemantapan untuk jenjang berikutnya; dan (3) mutasi penyegaran, dalam rangka penambahan wawasan. Sedangkan pola promosi sebagai pemberian posisi ke tingkat posisi yang lebih tinggi dengan menggunakan kriteria dan ukuran yang jelas dalam artian memenuhi unsur akuntabilitas sehingga dapat dihindari kesan unfair dalam. Kriteria pemberian promosi didasarkan pengukuran pola Prestasi, Dedikasi, Loyalitas dan Tanggungjawab (PDLT) dari penugasan sebelumnya, dan mengintegrasikan dengan pola penghargaan, yaitu pemberian penghormatan atas dedikasi dan prestasi dalam bentuk rekomendasi untuk pendidikan dan pelatihan berikutnya atau pola hukuman sebagai bentuk sanksi atas pelanggaran dan penyimpangan kedinasan yang dilakukan sebelumnya.

---

[68] Moh Arif, ***Op.Cit.***, hal. 152.

Dasar pemikirannya bahwa setiap prestasi, dedikasi, loyalitas dan tanggung-jawab akan dengan sendirinya mendapat ganjaran *(reward),* di lain pihak setiap pelanggaran, kelalaian, kesalahan dan hal-hal lain yang menyimpang dari kebijakan pengelolaan organisasi juga pantas mendapat sanksi *(punishment).* Peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat diperlukan guna mencapai tingkat profesionalisme yang memadai, mengingat fungsi keimigrasian yang bersifat multidimensional dan berskala internasional, dibutuhkan petugas imigrasi yang berlatar belakang berbagai disiplin ilmu, baik dalam bidang hukum yang juga harus menguasai hukum publik internasional dan hukum perdata internasional, namun juga diperlukan penguasaan ilmu politik, sosial, teknologi dan sebagainya. Bahkan penguasaan berbagai bahasa asing sangat diperlukan karena petugas imigrasi akan berhadapan dengan berbagai bangsa dalam pelaksanaan tugasnya. Pelaksanaan tugas, peran dan fungsi keimigrasian memerlukan kesiapan mentalitas maupun profesionalitas dari aparatur imigrasi khususnya dalam hal mengawasi kegiatan serta mendeteksi segala bentuk kejahatan yang dilakukan orang asing di wilayah Indonesia, sehingga secara koordinasi dan fungsional institusi imigrasi dapat berperan aktif dalam turut serta melakukan upaya menangkal kegiatan anasir asing yang membahayakan kehidupan bangsa dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Konsep Ideal Sarana dan Prasarana Keimigrasian

Keberhasilan pelaksanaan peran dan fungsi keimigrasian ditentukan pula oleh faktor-faktor sarana maupun prasarana (fasilitas) yang meliputi gedung, perumahan

dinas, alat transportasi, alat komunikasi, alat ketik maupun himpunan buku-buku peraturan. Selama ini belum ada ketentuan tentang standarisasi gedung kantor imigrasi. Menyangkut luas tanah dan bangunan maupun *lay out* daripada ruangan untuk pelayanan, rapat, perpustakaan, pemeriksaan, arsip, wawancara, studio photo, sidik jari, toilet, mushola maupun ruangan kerja pegawai struktural maupun bukan struktural. Sarana kerja berupa telepon, faksimili, handy talky, komputer, mesin ketik, kendaraan roda dua dan empat di hampir seluruh kantor imigrasi tidak menjadi masalah, oleh karena sudah mencukupi untuk memperlancar pelaksanaan peran, fungsi, dan tugas operasional hanya secara teknis setiap waktu perlu disesuaikan dengan kemajuan teknologi. Saat ini yang memerlukan perhatian dan pemikiran tentang sarana kerja adalah merealisasikan jaringan komputer secara online di seluruh Indonesia maupun luar negeri yang meliputi Tempat Pemeriksaan Imigrasi, kantor imigrasi, bidang imigrasi atau sub bidang imigrasi dan Direktorat Jenderal Imigrasi yang dimonitor dan dikendalikan secara terpusat oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Suatu organisasi memerlukan kelengkapan organisasi yang dapat memberikan motivasi, semangat, dorongan, simbol kebanggaan dalam mencapai tujuannya yakni berwibawa dalam mengemban tugas menjaga pintu gerbang negara Indonesia sesuai visi Direktorat Jenderal Imigrasi. Kelengkapan organisasi antara lain pakaian dinas dengan segala atribut disesuaikan dengan karakteristik keimigrasian Indonesia, panji-panji organisasi maupun prosedur kerja tetap *(protap)* untuk segala kegiatan yang dibakukan dan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi.

Manajemen keimigrasian secara sistemik menempati posisi sentral dan strategis dalam pengelolaan kegiatan keimigrasian, dan kegiatan keimigrasian yang berdaya guna, dan berhasil guna dirumuskan dalam suatu sistem informasi manajemen keimigrasian yang merupakan rangkuman sub-sub sistem materi keimigrasian dalam satu kesatuan. Menghadapi kompleksitas tugas-tugas keimigrasian yang semakin berat dibutuhkan segala perangkat daripada sistem informasi manajemen tersebut dengan antara lain segera mengoperasionalkan jaringan komputer yang online di seluruh Indonesia termasuk perwakilan RI di luar negeri. Manajemen keimigrasian yang sistemik merupakan upaya implementasi daripada pengawasan administrasi keimigrasian, oleh karena antara lain dapat berfungsi sebagai : akurasi data, peringatan dini, deteksi dini, transparansi dini, fleksibelitas dan kecepatan penyebaran informasi dan kesinambungan informasi. Tingkat profesionalisme yang tinggi dari petugas imigrasi tidaklah cukup tanpa sarana dan prasarana (fasilitas) perangkat keras maupun lunak yang memadai dalam rangka pelaksanaan tugas. Setidaknya dua hal perlu mendapat perhatian khusus, yaitu :

a. Pembangunan sarana keimigrasian yaitu segala sesuatu yang dapat dipakai menjadi alat untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi keimigrasian. Upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut adalah menciptakan suatu standardisasi mekanisme (cara kerja suatu sistem) dan prosedur (tahapan kegiatan penyelesaian aktivitas) keimigrasian yang mampu memberikan kepastian hukum. Untuk mendukung efektivitas pelaksanaan sistem dan mekanisnme diperlukan keseragaman bentuk *(lay out)* ruangan kantor-kantor imigrasi yang diperuntukkan bagi ruang publik. Hal ini dimaksudkan agar memberikan kenyamanan dalam melaksanakan pelayanan publik.

Pembentukan laboratorium forensik keimigrasian guna meneliti keabsahan suatu dokumen keimigrasian, terutama pada TPI yang volume kerjanya tinggi seperti bandara Soekarno Hatta-Jakarta, bandara Ngurah Rai-Denpasar, pelabuhan laut Sekuiang-Batam, dan lain-lain, merupakan bagian dari sistem pengawasan keimigrasian. Di samping itu pembangunan sarana fisik, gedung-gedung kantor imigrasi (baru, di rehab maupun renovasi), pos-pos perbatasan yang sangat minim dan tidak kalah pentingnya adalah perumahan dinas, merupakan kebutuhan yang tidak dapat lagi ditunda-tunda;

b. Pembangunan prasarana keimigrasian yaitu segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselengggaranya suatu proses (runtutan peristiwa) keimigrasian untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi keimigrasian. Upaya yang dilakukan adalah membentuk jaringan kerja *(on line network)* yang mampu mengolah data-data keimigrasian antar-kantor wilayah, dan bidang/sub bidang imigrasi di luar negeri, secara cepat, tepat, akurat dan dapat ditampilkan dalam waktu yang tidak terlampau lama. Pembangunan jaringan komunikasi antar petugas khususnya bagi keperluan sistem intelijen keimigrasian dan pos-pos perbatasan juga merupakan bagian dari sistem pengawasan keimigrasian.[69]

Selain itu ada pula berbagai upaya yang dilakukan oleh imigrasi dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian orang asing dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi nasional sekaligus memelihara ketahanan nasional yang seimbang. Secara konkret kegiatannya adalah sebagai berikut :

1. Merealisasikan pembentukan *network* dalam suatu sistem informasi dan manajemen di bidang keimigrasian yang dapat secara *on line* menerima, mengirim, mengolah, menyimpan dan menampilkan data mengenai lalu-lintas

[69] M. Iman Santoso, ***Op. Cit.,*** hal. 59-60.

keluar masuk setiap orang serta kegiatan dan keberadaan orang asing selama berada di Indonesia secara *integrated;*

2. Merealisasikan terbentuknya kerjasama di bidang keimigrasian baik secara regional dan internasional (bilateral atau multilateral) dalam rangka menciptakan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan dan implementasinya di lapangan; Merealisasikan pembukaan pintu masuk secara selektif bagi penerbangan langsung dari dan ke luar negeri, dengan menambah pintu masuk di samping yang telah tersedia. Penambahan itu penting untuk mengantisipasi pertumbu- han perekonomian regional, khususnya AFTA serta mengingat kondisi geografis Indonesia;
3. Merealisasikan pembukaan kantor imigrasi yang baru dengan pengkajian terdahulu yang diteliti dan realistis agar peran dan fungsi keimigrasian di daerah dapat berkembang. Sesungguhnya, fungsi imigrasi tidak hanya terkonsentrasi pada fungsi pelayanan saja, namun juga pada fungsi penegakan hukumdan fungsi pengaman serta fasilitator pembangunan ekonomi yang disesuaikan dengan perkembangan wilayah[70]

Sehingga dengan pengaturan keluar-masuk wilayah Indonesia, yang ditujukan baik terhadap WNA maupun WNI, diharapkan mampu mengantisipasi dampak negatif dari peningkatan mobilitas manusia, khususnya orang asing, misalnya ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan (ATHG) terhadap keamanan dan ketahanan nasional. Agar aspek keimigrasian mencapai satu titik ketahanan dan kemampuan untuk merespons serta mengantisipasi setiap peluang dan ancaman itu. Ketika mempertimbangkan sifat dan hakikat ATHG yang berasal dari luar dan menggunakan kekuatan ekonomi, untuk mencapai kondisi nasional yang berketahanan, Indonesia harus

[70] M. Iman Santoso,, ***Op. Cit.,*** hal. 122.

menjadikan institusi imigrasinya sebagai "garda terdepan penjaga pintu gerbang negara" yang bertugas menyeleksi orang yang hendak melakukan perjalanan masuk, berada, dan tinggal di Indonesia. Kemudian institusi imigrasi harus mengawasi kegiatan dan keberadaan orang asing selama di Indonesia. Dihadapkan pada kendala serta hambatan dalam permasalahan keimigrasian yang juga menyangkut kebutuhan dari sector lainnya, seperti unsur keamanan negara, kepolisian dalam negeri, kejaksaan dan lain-lain, maka diperlukan suatu sistem informasi dan manajemen yang mampu menyajikan informasi secara cepat dan tepat melalui media pertukaran informasi di mana dapat digunakan untuk melaksanakan fungsi-fungsi keimigrasian guna mencapai pengambilan keputusan yang akurat. Dapat dibayangkan dengan 125 TPI pada kepulauan atau daerah tertentu yang tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagai tempat masuk dan keluar orang berlalu-lintas dari dalam ke luar negeri atau sebaliknya, maka sangat dibutuhkan kecepatan dan ketepatan untuk saling tukar informasi antara sebuah TPI dengan TPI lainnya yang dikendalikan oleh kantor pusat guna mencegah kerugian negara dari berbagai aspek. Sebagai contoh, suatu kejahatan dapat saja dilakukan seseorang di suatu tempat dan dalam tempo beberapa jam saja yang bersangkutan sudah dapat meninggalkan Indonesia ke negara lain dengan melakukan suatu kamuflase perjalanan. Misalnya, kejahatan dilakukan di Jakarta selanjutnya yang bersangkutan segera menuju Surabaya dan kemudian dalam tempo beberapa saat yang bersangkutan menghilang ke luar wilayah Indonesia.

Banyak modus operandi dalam melakukan suatu kamuflase perjalanan, misal nya dengan memalsukan identitas dalam hal pengajuan permohonan paspor atau yang

bersangkutan memiliki paspor lebih dari satu dengan nama berbeda yang dikeluarkan oleh kantor imigrasi yang wilayah hukumnya berbeda. Ada juga yang keluar-masuk tidak melewati pemeriksaan keimigrasian di TPI-TPI yang telah ditetapkan. Seperti melalui pelintasan tradisional di daerah perbatasan yang terpencil baik darat maupun laut. Kondisi geografis Indonesia merupakan salah satu titik lemah dari sistem pengawasan keimigrasian, karena walaupun telah ditetapkan 125 TPI, namun terdapat banyak sekali lintas batas tradisional yang digunakan masyarakat perbatasan untuk keluar-masuk wilayah Indonesia tanpa pengawasan petugas imigrasi. Di samping itu belum adanya sistem informasi keimigrasian yang *integrated* yang menghubungkan 103 kantor imigrasi dalam sebuah *network,* serta masih mudahnya orang mendapatkan bukti diri (Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte Kelahiran dan lain-lain) dari tiap daerah (punya lebih dari satu bukti diri dengan nama dan alamat yang berbeda) menyebabkan seseorang dapat memohon (memiliki) lebih dari satu buah paspor RI tanpa dapat dikontrol dengan cermat.

Untuk mengatasi hambatan dan kendala tersebut diperlukan suatu sistem yang terintegrasi dan memiliki tingkat keamanan tinggi, yang mampu mengkoordinasikan secara efisien dan aman baik pada tingkat Direktorat jenderal Imigrasi, Kantor Wilayah, Unit Pelaksana Teknis, bidang imigrasi baik di dalam maupun di luar negeri serta Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Mengingat efisiensi, tidak dapat dihindari lagi bahwa saat ini waktunya imigrasi sangat membutuhkan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) yang memiliki kemampuan perekaman, pengolahan data dan penyajian informasi yang cepat, akurat, mutakhir dan tepat waktu. Tata laksana

sistem keimigrasian itu harus merupakan satu kesatuan yang tidak terpecah-pecah, dimulai dari tingkat sumber data dari kantor-kantor imigrasi sampai ke tingkat pengolahan data di tingkat pusat (Direktorat Jenderal Imigrasi), dan distribusi kembali harus bisa terselenggara dalam satu alur yang sederhana, pendek dan tanpa hambatan dan kendala. Oleh karena itu, peningkatan pemanfaatan teknologi informasi di dalam mendukung pelaksanaan tu- gas keimigrasian yang akan semakin luas dan semakin kompleks tidak dapat dihin- darkan. Hal ini semakin penting apabila dikaitkan dengan kecenderungan dunia internasional untuk memakai peralatan yang memiliki teknologi informasi canggih.

Pemanfaatan teknologi mutakhir dalam penyelenggaraan sistem keimigrasian, walaupun membutuhkan investasi besar, namun akan menghasilkan prestasi yang sesuai berupa pelaksanaan fungsi dan tugas keimigrasian yang efektif, efisien, cepat dan tepat. Institusi keimigrasian dapat memberikan sumbangan yang berarti ketika ada kebutuhan akan efisiensi dalam kompetisi global yang akan menghasilkan informasi yang multiguna untuk dapat digunakan oleh berbagai kepentingan pada sektor-sektor lainnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keimigrasian dari sudut pandang ilmu hukum berkedudukan sebagai cabang dari Ilmu Hukum Tata Negara dan karena sifatnya yang dinamis merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Hal itu terlihat dari peran dan fungsi keimigrasian merupakan pelaksanaan fungsi penyelenggaran administrasi pemerintahan (bestuur) sebagai pelaksanaan fungsi eksekutif. Hukum Keimigrasian harus tunduk pada azas-azas, dan mengikuti kaidah kaidah hukum adminsitarsi Negara yaitu azas –azas umum penyelenggaraan administrasi yang baik dan azas legalitas.

2. Dalam kedudukan kelembagaan keimigrasian yang berada dibawah Kementerian yang ditunjuk oleh Presiden yaitu Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.. Bahwa kelembagaan Keimigrasian pada saat ini yang harus mampu melaksanakan fungsi keimigrasian diseluruh wilayah juridiksi Negara Indonesia , masih perlu dikaji yang lebih mendalam termasuk memperbandingkan dengan keimigrasian Negara-negara lainnya yang memiliki cirri geografis,keluasan wilayah dan populasi maupun komposisi masyarakatnya yang serupa .Posisi lembaga keimigrasian berada didalam suatu Kementerian atau berdiri sendiri dengan poisisi setingkat Kementerian . Hal itu dimaksudkan untuk menilai kemampuan lembaga keimigrasian

didalam mengatisipasi perubahan situasi nasional dan internasional yang begitu cepat.

3. Peran dan fungsi keimigrasian di Indonesia adalah sebagai pengatur lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Indonesia dan pengaturan perlintasan orang serta pengawasan keberadaan maupun kegiatan yang dilakukan orang asing terkait dengan pembangunan nasional dan hubungan antar bangsa.

Sehingga peran dan fungsi keimigrasian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada dasarnya secara operasional diterjemahkan ke dalam konsep pelaksanaan fungsi-fungsi keimigrasian yang dirangkum didalam "Trifungsi Imigrasi", yaitu fungsi pelayanan masyarakat (memberikan pelayanan keimigrasian prima terhadap masyarakat), fungsi penegakan hukum (melaksanakan penerapan dan penegakan hukum secara tepat dan konsisten), dan fungsi keamanan (mendukung terciptanya kondisi stabilitas keamanan negara yang mantap dan dinamis). Hal itu menunjukkan bahwa Keimigrasian tidak terlepas dari kebijakan politik Pemerintahan dan bersifat mulitidimensial, dengan keterkaitannya pada berbagai aspek kehidupan masyarakat nasional maupun internasional namun tetap bertumpu pada perlindungan dan penegakan Kedaulatan Negara dikancah pergaulan antar Negara dan kepentingan Nasionalnya..

Pelaksanaan peran dan fungsi keimigrasian yang baik memerlukan persamaan persepsi tentang apa yang dimaksud dengan operasionalisasi peran dan fungsi keimigrasian berdasarkan UU No 9 Thn. 1992. sehingga didalam penyusunan

dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, 8). Adanya struktur keimigrasian yang memungkinkan dapat bertindak secara langsung agar pelaksanaan kedudukan, peran dan fungsi keimigrasian lebih efektif dan efisien . 9). Antisipasi dan menindak lanjuti perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia yang berdampak pada kedudukan, peran, fungsi dan tugas keimigrasian antara lain mengenai masalah dwi kewarganegaraan *(bipatrede)* terbatas, 10). Mengingat penegakan hukum keimigrasian selama ini belum efektif dan efisien, maka pencantuman pidana minimum terhadap pelanggaran ketentuan keimigrasian adalah sangat signifikan dan perlu diadakan/ditetapkan, serta kendala dan masalah lainnya. Setelah dianalisa ternyata memerlukan perubahan berupa pengembangan yang lebih mampu menjawab tantangan yang timbul melalui amandemen Undang Undang itu atau membentuk Undang Undang baru.

5. Konsep keimigrasian yang ideal di masa kini dan di masa yang akan datang, meliputi : 1). Konsep di bidang peraturan perundang-undangan keimigrasian UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian harus dianalisis dan dievaluasi kembali untuk diperbarui, sehingga menjadi Undang-undang yang bersifat akomodatif terhadap per- kembangan, yang tidak hanya dapat menyelesaikan masalah yang bersifat internal substantif tetapi juga masalah eksternal, demikian pula peraturan pelaksanaannya. Revisi Undang-undang Keimigrasian agar memenuhi konsep yang ideal di masa kini dan di masa yang akan datang seyogyanya bersifat sebagai berikut : Prediktif, Akomodatif,

Koordinatif, Antisipatif, Represif. 2). Konsep ideal organisasi kelemba- gaan imigrasi secara substansial sudah harus diselaraskan dengan permasalahan masa kini yang dihadapi yaitu masalah sekuriti dan penegakan hukum sehingga pengawa- san wilayah dapat dilakukan dengan lebih merata, efektif, dan efisien. 3). Konsep ideal mekanisme tata laksana perlu disempurnakan sedemikian rupa sehingga antara Direktur Jenderal Imigrasi dan pejabat pelaksana di lapangan terdapat garis hierarki agar efisiensi dan efekfivitas pelaksanaan fungsi keimigrasian dapat dilaksanakan secara optimal di masa kini dan di masa yang akan datang. 4). Konsep ideal Sumber Daya Manusia (SDM) di mana pelaksanaan tugas, peran dan fungsi keimigrasian memerlukan kesiapan mentalitas maupun profesionalitas dari aparatur imigrasi khususnya dalam hal mengawasi kegiatan serta mendeteksi segala bentuk kejahatan yang dilakukan orang asing di wilayah Indonesia, sehingga secara koordinasi dan fungsional institusi imigrasi dapat berperan aktif dalam turut serta melakukan upaya menangkal kegiatan anasir asing yang membahayakan kehidupan bangsa dan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia. 5). Konsep ideal sarana dan prasarana keimigrasian, bahwa keberhasilan pelaksanaan peran dan fungsi keimigrasian ditentu- kan pula oleh faktor-faktor sarana maupun prasarana (fasilitas) yang memadai yang meliputi gedung, perumahan dinas, alat transportasi, alat komunikasi, alat ketik, mau- pun himpunan buku-buku peraturan serta yang lainnya.

B. **Saran**

1) Perlunya keimigrasian melakukan penyempurnaan Peraturan Perundang Undangan Keimigrasian agar mampu mengikuti perkembangan masyarakat global, dengan selalu melakukan perubahan atau evaluasi secara periodik dan melakukan amandemen Undang Undang no 9 tahun 1992 , berikut Peraturan Pelaksanaannya. Dengan penambahan materi atau substansi yang mampu memberikan kemudahan dalam rangka mobilitas manusia untuk masuk dan keluar wilayah Indonesia diikuti dengan peningkatan operasioanal intelijen dan pengawasan melalui penegakan hukuim keimigrasian. Memperhatikan terjaminnya penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) ,memasukan masalah gender.status anak,kewarganegaraan ganda terbatas yang sejalan dengan pemberlakuan Undang Undang nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan , permasalahan kasus yang meliputi "international organizaed crimes and terorisme" , serta permasalahan otonomi daerah,mengakomodir berbagai konvensi internasional dan melaksanakan kegiatan keimigrasian dengan lebih mendorong terwujudnya kondisi daya saing global pada sektor kehidupan lain;
2) Perlunya melakukan perkuatan kajian ilmiah tentang hukum keimigrasian, sehingga mampu mengangkat pentingnya peranan hukum keimigrasian yang bersifat spesifik atau unik. Sehigga lebih menegaskan lagi bahwa system hukum keimigrasian dapat berdiri sendiri diluar system hukum pidana (Criminal Justice system) yang selama ini dianut. Dengan pertimbangan tindak pelanggaran atau pidana Keimigrasian dituntut kecepatan dan ketepat penyelesaian terkait dengan

Hak dan Perlindungan Warganegara Asing oleh Negaranya masing masing sebagai konsekuensi eksitensi hukum dan kebiasaan yang berlaku didalam pergaulan Internasional yang juga berkembang , disamping penghormatan pada Hak Asasi manusia. Sehingga mampu menjadi pemicu pembaharuan hukum keimigrasian nasional, dan internasional .

3) Imigrasi hendaknya dapat mengakomodasikan masalah-masalah yuridis yang berkaitan dengan penggunaan sistem teknologi informasi di dalam jajaran keimigrasian, misalnya keabsahan bukti-bukti atas produk sistem informasi sebagai bagian dari sistem keimigrasian di dalam suatu proses hukum untuk menciptakan efisiensi opersionalisasi Keimigrasian.

4) Perlunya melakukan peninjauan kembali organisasi keimigrasian tetap berada dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, namun dengan merubah system " Integrited Type" menjadi "Holding Company" yang mewujudkan efisiensi birokrasi.

5) Perlunya keimigrasian mengubah cara pelayanan keimigrasian dengan lebih menitik-beratkan pada upaya memuaskan serta melindungi masyarakat, namun tidak terlepas dari aspek pengawasan administrative, sehingga diperlukan debirokratisasi prosedur pelayanan imigrasi menjadi lebih efisien dan efektif, penyediaan anggaran disesuaikan dengan kebutuhan kegiatan organisasi maupun segala fasilitas pelayanan imigrasi serta pemenuhan penyiapan fasilitas pelayanan imigrasi.

6) Perlunya keimigrasian memberdayakan potensi sumber daya manusia imigrasi Indonesia ke arah yang lebih profesional dengan dijiwai akhlak yang baik dan perlunya melakukan pembinaan mental dan moral terhadap pegawai di jajaran imigrasi secara berkala, untuk mencetak insan pelayan masyarakat yang humanis; didalam iklim kerja aparatur Negara untuk mewujudkan "Good Governance dan Clean Government " , serta mampu menegakkan hukum keimigrasian dengan konsisten dan konsekuen, serta berperan didalam forum-forum iternasional baik secar umum maupun khusus forum keimigrasian seperti kerjasama negara negara ASEAN maupun kerjasama internasional yang lebih luas lagi.

Daftar Pustaka

Buku-Buku :

Azhary, ***Negara Hukum Indonesia,*** UI Press, Jakarta, 1995

C.F. Strong, ***Modern Political Constitution,*** Sidgwick, London, 1960

CFG. Sunaryati Hartono, ***Hukum Ekonomi dan Pembangunan Indonesia,*** Bina Cipta, Jakarta, 1988

_____, ***Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20,*** Alumni, Bandung, 1994

Departemen Pertahanan Keamanan RI-Lembaga Ketahanan Nasional, ***Aktualisasi Kehidupan Politik dan Ekonomi Indonesia Sebagai Upaya Memperkokoh Ketahanan Nasional Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi,*** Jakarta, 1995

_____, ***Konsepsi Ketahanan Nasional Indonesia dan Ketahanan Nasional,*** Edisi Kedua, Jakarta,1998

Direktorat Jenderal Imigrasi, ***Buku Kenangan 50 Tahun Imigrasi Indonesia,*** Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI, Jakarta, 2000

_____, Departemen Hukum dan HAM RI, ***Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia,*** (Penyunting), Ramadhan K.H dan Abrar Yusra, Cetakan Pertama, Jakarta, 2005

Franz Magnis Suseno, ***Mencari Sosok Demokrasi,*** Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

K.C. Wheare, ***Modern Constitution,*** Oxford University Press, 1966

Moh Arif, ***Masalah Penyempurnaan dan Penyederhanaan Dalam Bidang Keimigrasian Di Indonesia,*** Tesis, Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 1970

_____, ***Keimigrasian Di Indonesia Suatu Pengantar,*** Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman, Jakarta, 1997

Muh. Yamin, ***Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,*** Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982

Moh Mahfud, ***Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,*** UII Press, Yogyakarta, 1993

Mohtar Mas'oed, ***Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia,*** Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993

M. Solly Lubis, ***Ketatanegaraan Republik Indonesia,*** Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 1998

M. Iman Santoso, ***Peranan Keimigrasian Dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara Seimbang,*** Tesis, Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 1998

_____, ***Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional,*** UI Press, Jakarta, 2004

Muhammad Indra, ***Implementasi Penegakan Hukum Terhadap Kasus Tindak Pidana Keimigrasian Di Indonesia,*** Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Padjajaran, Bandung, 2003

Muji Estiningsih, ***Fungsi Pengawasan DPRD,*** Andi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2005

Philipus M. Hadjon, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,*** PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Padmo Wahjono, ***Membudayakan UUD 1945,*** Ind-Hill Co, Jakarta, 1991

_____, ***Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini,*** Ghalia Indah, Jakarta, 1991

Roeslan Saleh, ***Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perundang-undangan,*** Aksara Baru, Jakarta, 1979

Robert A. Dahl, ***Perihal Demokrasi,*** Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001

Sumrah, ***Penegakan Hak Asasi Manusia Ditinjau Dari Pelaksanaan The Rule of Law,*** Alumni, Bandung, 1968

Sunaryati Hartono, ***Apakah the Rule of Law,*** Alumni, Bandung, 1976

Sri Soemantri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung, 1977

Peraturan Perundang-undangan :

-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen I-IV (Tahun 1999-2002-Sekarang).

-TAP MPR RI No. III Tahun 2000 tentang ***Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.***

-Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1992 tentang ***Keimigrasian***

-Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2002 tentang ***Pemberantasan Tindakan Terorisme***

-Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2002 tentang ***Pemberantasan Tindakan Terorisme***

-Peraturan Pemerintah RI Nomor 30 Tahun 1994 tentang ***Tata Cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan.***

-Peraturan Pemerintah RI Nomor 31 Tahun 1994 tentang ***Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.***

-Peraturan Pemerintah RI Nomor 32 Tahun 1994 tentang ***Visa, Izin Masuk dan Izin Keimigrasian.***

-Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 1994 tentang ***Surat Perjalanan RI***

-Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.10 Tahun 2001 tentang ***Organisasi dan Tata Laksana Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia***

-Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.02-PW.09.02 tentang ***Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian***

-Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M-01.12.03.02 Tahun 1992 tanggal 17 Agustus 1992, tentang ***Penghapusan Ketentuan Izin Berangkat*** *(Exit Permit)*

-Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-338.IL.01.10 Tahun 1995 tentang ***Tata Cara Pengawasan Orang Asing***

-Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor F-314.IL.02.10 Tahun 1995 tentang ***Tata Cara Tindakan Keimigrasian***

-Toelatingsbesluit Staatsblad 1916 Nomor 47 tentang ***(Penetapan Izin Masuk-PIM),*** diubah dan ditambah terakhir dengan Staatsblad 1949 Nomor 330

-Toelatingsordonantie Staatsblad 1949 Nomor 33 tentang ***(Ordonansi Izin Masuk-OIM)***

LAMPIRAN

LAMPIRAN

- **Data orang asing yang masuk dalam Detensi Keimigrasian sebanyak : 262 orang asing**

- **Pada tahun 2007-Maret 2007 sebanyak : 230 orang asing, yang terdiri dari 9 orang asing perempuan dan 221 orang asing laki-laki**

- **Data Kantor Imigrasi (Kanim) di seluruh wilayah Indonesia :**

    - **Kantor Imigrasi Khusus sebanyak : 7**

    - **Kantor Imigrasi Kelas I sebanyak : 34**

    - **Kantor Imigrasi Kelas II sebanyak : 59**

    - **Kantor Imigrasi Kelas III sebanyak : 3**

- **Keseluruhan jumlah Kantor Imigrasi (Kanim) di seluruh wilayah Indonesia berjumlah : 103**

- **Data Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) sebanyak : 13**

- **Data Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di seluruh wilayah Indonesia :**

    - **TPI udara sebanyak : 32**

    - **TPI laut sebanyak : 88**

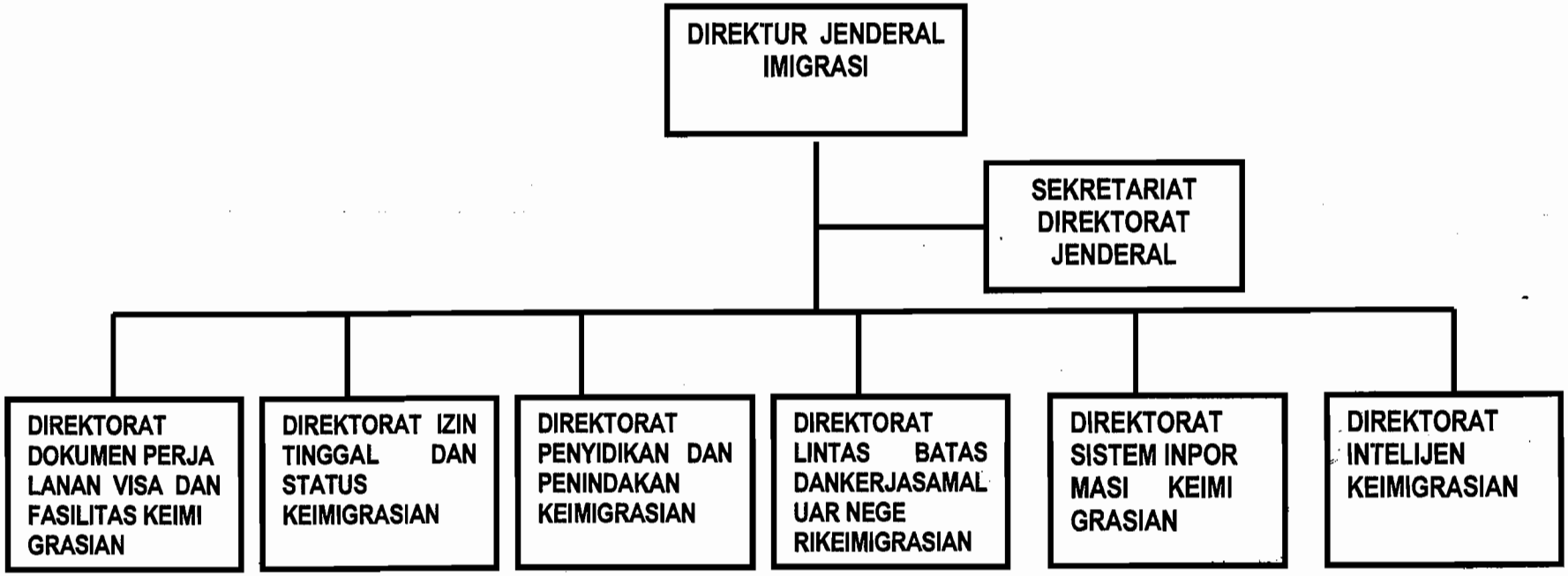
    - **Tempat-tempat lain : 5**

- **Keseluruhan jumlah Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di seluruh wilayah Indonesia berjumlah : 125**

Sumber : Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Hukum dan HAM RI 2007

Struktur Organisasi

Direktorat Jenderal Imigrasi



Sumber : Keputusan Menteri Hukum & Ham RI Nomor : M.03-Pr.07.10 Tanggal 07 Desember 2005