

Volume : 17 No. 3

ISSN Online : 2613-9340

ISSN Offline : 1412-1255

**PENEGAKAN HUKUM OLEH KEPOLISIAN  
REPUBLIK INDONESIA TERHADAP TINDAK  
PIDANA TENAGA KERJA ASING ILEGAL  
(PENELITIAN DI KEPOLISIAN DAERAH  
SUMATERA UTARA)**

Oleh :

**Bontor Desmonth Sitorus, Mustamam**

**Abstract**

*Law enforcement against immigration crimes, especially the problem of misuse of foreign workers' residence permits by the law enforcement officers, especially Civil Servant investigators is still very weak. The reality shows that of the many cases of misuse of residence permits only a small number have reached the court stage. This can be seen in the development of the issue of illegal foreign workers which is being discussed in the community. The number of foreign workers from China continues to increase and on average these foreign workers do not have and meet the requirements as foreign workers. This situation needs serious attention from the government, especially the law enforcement.*

*Based on the results of the research and discussion, law enforcement by the police is based on the authority of the police as the investigators and conducts the investigations of every criminal act which is regulated in the Criminal Procedure Code and Law no. 2 of 2002 concerning the Police. The obstacle to law enforcement against Illegal Foreign Workers by the Police is the weak authority possessed by the Police; this is related to the handing over of the authority to investigate any criminal act in the field of immigration to the Immigration Civil Servant Investigators. Another obstacle found was the lack of integrated coordination between the immigration civil servants investigators and Republic of Indonesia Police Investigators. Immigration criminal law policies are implemented by formulating immigration criminal offenses and expanding the subject of criminal acts and objects of criminal acts in the field of immigration. In addition, the immigration law criminal policy, namely by qualifying immigration crimes as special crimes, and giving special authority to the Immigration Civil Servant Investigators to conduct investigations on immigration crimes.*

**Keywords:** *Law Enforcement, Police, Illegal Foreign Workers.*

**Abstrak**

Penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap tindak pidana keimigrasian, khususnya masalah penyalahgunaan izin tinggal TKA oleh aparat penegak hukum, terutama penyidik PPNS masih sangat lemah. Realita yang ada menunjukkan bahwa dari sekian banyak kasus penyalahgunaan izin tinggal hanya sebagian kecil yang sampai ke tahap sidang pengadilan. Hal ini dapat dilihat berkembangnya isu TKA ilegal yang menjadi pembicaraan di tengah masyarakat. Jumlah TKA asal Cina yang terus mengalami peningkatan dan rata-rata dari TKA tersebut tidak memiliki dan memenuhi persyaratan sebagai TKA. Keadaan ini perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah, khususnya penegak hukum.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, penegakan hukum oleh kepolisian didasari pada kewenangan Polri sebagai penyidik dan melakukan penyidikan terhadap setiap tindak pidana yang diatur dalam KUHAP dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian. Hambatan penegakan hukum terhadap TKA Illegal oleh Polri adalah lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh Polri, hal ini terkait dengan penyerahan kewenangan penyidikan terhadap setiap tindak pidana di bidang keimigrasian kepada PPNS keimigrasian. Hambatan lain yang ditemukan adalah belum terjalannya koordinasi yang terintegral antara penyidik PNS keimigrasian dengan penyidik Polri. Kebijakan hukum pidana keimigrasian dilaksanakan dengan merumuskan delik pidana keimigrasian dan memperluas subjek tindak pidana dan objek perbuatan pidana di bidang keimigrasian. Selain itu, kebijakan pidana hukum keimigrasian, yakni dengan mengkualifikasi tindak pidana keimigrasian sebagai tindak pidana khusus, dan memberikan kewenangan khusus kepada PPNS keimigrasian untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana keimigrasian.

**Kata Kunci :** *Penegakan Hukum, Kepolisian, Tenaga Kerja Asing Ilegal.*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembangunan dalam segala bidang yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah untuk bangkit dari keterpurukan tidak dapat menutup kehadiran pihak asing, baik dalam bentuk penanaman modal (investasi) maupun penggunaan tenaga profesional dalam mengelola bidang pekerjaan dalam berbagai sektor lapangan kerja yang ada di Indonesia. Namun, penggunaan Tenaga Kerja Asing haruslah dilakukan secara selektif, mengingat keberadaan dan penggunaan Tenaga Kerja Asing secara berlebihan dapat menimbulkan eksese negatif terhadap kehidupan sosial masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan beberapa kebijakan hukum dalam penggunaan Tenaga Kerja Asing yang bertujuan agar penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia tidak sampai mengganggu dan menimbulkan dampak sosial bagi tatanan kehidupan masyarakat.

Kebijakan pemerintah dalam penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya disebut TKA) di Indonesia pada dasarnya tetap konsisten untuk mengutamakan tenaga kerja yang ada dalam negeri (Tenaga Kerja Dalam Negeri) dengan menentukan kebijakan selektif terhadap jabatan-jabatan tertentu yang memang belum memungkinkan diisi oleh tenaga kerja dalam negeri.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan memerintahkan kepada Menteri yang mengurus tenaga kerja (Menakertrans) untuk menetapkan jabatan tertentu yang dapat diduduki oleh TKA. Perintah tersebut tertuang dalam Pasal 42 ayat (5) dan kemudian diulang lagi dalam Pasal 46 ayat (2).

Penggunaan TKA untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu sebagaimana dimaksud

tidaklah bersifat permanen. Dengan kata lain, jabatan-jabatan tersebut hanya dapat diduduki oleh TKA sepanjang keahlian dalam untuk menduduki jabatan tertentu tersebut belum dimiliki oleh tenaga kerja dalam negeri.

Meskipun pengaturan tentang penggunaan TKA telah diatur sedemikian rupa dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), bukan berarti penggunaan TKA di Indonesia telah berjalan sesuai dengan harapan atau telah sesuai dengan ketentuan undang-undang. Berbagai permasalahan dalam penggunaan TKA di Indonesia masih saja terjadi, misalnya pelanggaran izin tinggal, izin kerja serta dan sampai pada persoalan pemenuhan persyaratan dalam penggunaan TKA oleh perusahaan. Praktikanya, sering kali dalam paspor TKA tertulis izin yang diberikan pihak imigrasi adalah untuk bekerja sebagai TKA di Indonesia dengan jabatan dan waktu tertentu bahkan hanya sebagai wisatawan. Namun, tidak jarang TKA dan perusahaan pengguna TKA menyalahi izin kerja tersebut.

Secara faktual harus diakui bahwa peningkatan arus lalu lintas orang, barang, jasa dari dan ke wilayah Indonesia dapat mendorong dan memacu pertumbuhan ekonomi serta proses modernisasi masyarakat. Peningkatan arus orang asing ke wilayah Republik Indonesia tentunya akan meningkatkan penerimaan uang yang dibelanjakan di Indonesia, meningkatnya investasi yang dilakukan, serta meningkatnya aktivitas perdagangan yang akan meningkatkan penerimaan devisa. Namun peningkatan arus lalu-lintas barang, jasa, modal, informasi dan orang dapat pula menimbulkan pengaruh negatif, seperti:

1. Dominasi perekonomian nasional oleh perusahaan transnasional yang bergabung dengan perusahaan Indonesia (melalui

- Penanaman Modal Asing dan/ atau Penanaman Modal Dalam Negeri, pembelian saham atau kontrak lisensi).
2. Munculnya *Transnational Organized Crimes* (TOC), mulai dari perdagangan wanita dan anak-anak, pencucian uang, narkoba, dan obat terlarang, imigran gelap, sampai ke perbuatan terorisme internasional.<sup>1</sup>

Kondisi yang demikian jelas berdampak pada aspek sosial, budaya dan juga ekonomi bangsa, bahkan dapat pula berpengaruh pada aspek keamanan dan ketahanan nasional. Meminimalisir dampak negatif akibat mobilitas tenaga kerja migran, yang keluar masuk dan tinggal di wilayah Indonesia maka dituntut peran Keimigrasian untuk lebih intensif dalam melakukan pengawasan terhadap keberadaan warga negara asing, khususnya TKA yang bekerja di sektor-sektor industri yang ada di Indonesia.

Keimigrasian sebagai bagian dari institusi pemerintah yang diberi wewenang untuk melakukan penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap pelanggaran dan tindak pidana di bidang Keimigrasian harus mampu bersikap lebih proaktif dalam melaksanakan berbagai kebijakan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah, khususnya dalam menerapkan kebijakan hukum pidana terkait dengan proses penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana Keimigrasian.

Penegakan hukum oleh Keimigrasian merupakan konsekuensi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Mengingat negara Indonesia adalah negara hukum, yang salah satu cirinya adalah adanya penegakan hukum (*law enforcement*). Negara Indonesia sebagai negara hukum secara tegas tercantum

dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-IV, yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara hukum".

Berdasarkan pendapat di atas, maka penegakan hukum Keimigrasian oleh Keimigrasian perlu mendapatkan perhatian khusus dari seluruh elemen bangsa. Sebab, peningkatan arus lalu lintas orang masuk dan keluar dari dan ke luar dapat memberi dampak positif dan dampak negatif. Imam Santoso menjelaskan bahwa:

Dampak positif antara lain seperti modernisasi masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara. Sedangkan dampak negatif adalah ketika arus migrasi ini dilakukan dengan pola ilegal maka akan mendorong meningkatnya perkembangan kejahatan seperti imigran gelap, penyelundupan orang, perdagangan anak dan wanita yang berdimensi internasional dan juga sindikat-sindikat narkoba, terorisme, pencucian uang dan lain-lain.<sup>2</sup>

Penetapan politik hukum Keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*) merupakan landasan atau konsep kerja bagi institusi Keimigrasian dalam menjalankan tugas dan fungsinya memberikan pelayanan Keimigrasian. Selain itu, kebijakan selektif merupakan dasar dalam menolak atau mengizinkan orang asing, baik dari segi masuknya, keberadaannya, maupun kegiatannya di Indonesia.

Di kabupaten Langkat misalnya, aparat Kepolisian dari jajaran Polda Sumut berhasil menangkap empat orang TKA ilegal asal Tiongkok di Dusun I Lorong Delima, Desa Paya Tampak, Pangkalan Susu, Kabupaten Langkat.

<sup>1</sup>Imam Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, h. 2

<sup>2</sup>M. Imam Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention, Against Transnational and Organized Crimes*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2007, h.1.

Saat diringkus aparat Subdit IV/Tindak Pidana Tertentu (Tipiter) Direktorat Reskrimsus Polda Sumut, TKA tersebut tengah melakukan penyortiran di lokasi kerja yaitu, PT. Pinang Makmur Indonesia Lestari (PMIL) yang berada di Dusun I Lorong Delima, Desa Paya Tampak, Pangkalan Susu. Kasubdit IV/Tipiter Reskrimsus Polda Sumut, AKBP Robin Simatupang menjelaskan bahwa:

Keempat TKA dipekerjakan sebagai ahli bidang sortir biji pinang yang hendak diekspor ke luar negeri. Keempat TKA ilegal asal Tiongkok tersebut, Limao (34) asal Hunan-RRC, Li Xin Lin (42) asal Guang Xi RRC, Liu Jianqiang (29) asal Hunan-RRC dan Zeng Youfang (42) asal Hunan-RRC. Keempat TKA tersebut masuk ke Indonesia dengan modal visa wisata. Namun oleh PT PMIL, TKA itu dipekerjakan sebagai tenaga ahli sortir biji pinang kualitas ekspor ke Tiongkok. Keempat TKA tersebut dinyatakan ilegal karena tidak dapat menunjukkan dokumen ketenagakerjaan asing, seperti Izin IMTA dari Kementerian Tenaga Kerja dan KITAS) yang dikeluarkan oleh Dirjen Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM.<sup>3</sup>

Penyidikan lebih lanjut terhadap keempat TKA ilegal tersebut kemudian diserahkan Kasubdit IV/Tipiter Reskrimsus Polda Sumut kepada pihak Keimigrasian. Berdasarkan undang-undang, diketahui bahwa dalam penegakan hukum di bidang Keimigrasian, meliputi dua bentuk tindakan hukum, yaitu secara administrasi dan pidana. Praktikanya, banyak kasus penyalahgunaan izin tinggal yang telah memenuhi unsur delik pidana hanya sampai tahap tindakan hukum secara administratif.

Penerapan sanksi tindakan dan sanksi pidana seharusnya memiliki kepastian hukum

dan digunakan secara tepat serta proposional, sehingga sistem sanksi dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dapat dijalankan dengan baik dan efektif. Hal ini sesuai dengan tujuan dari Undang-Undang Keimigrasian yang termaktub dalam konsiderans huruf b, yang menyatakan: ... menjamin kepastian hukum yang sejalan dengan penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Berdasarkan uraian di atas, penulis termotivasi untuk meneliti lebih mendalam masalah penegakan hukum terhadap TKA yang bekerja secara illegal atau tanpa izin di wilayah Sumatera Utara. Dalam kesempatan ini, permasalahan tersebut di atas akan dibahas lebih komprehensif melalui penelitian dengan judul: **“Penegakan Hukum Oleh Kepolisian Republik Indonesia Terhadap Tindak Pidana Tenaga Kerja Asing Ilegal” (Penelitian Di Kepolisian Daerah Sumatera Utara).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka ditentukan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal?.
2. Bagaimana hambatan dalam penegakan hukum terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui penegakan hukum oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal.

<sup>3</sup>Illiam Saputra, “Jadi Tukang Sortir, 4 TKA Ilegal Ditangkap Polda Sumut”, diakses melalui: <http://www.jawapos.com>, tanggal 29 Maret 2017. Pukul 15 : 30 WIB.

2. Menguraikan hambatan dalam penegakan hukum terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal.

#### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan pemikiran-pemikiran teoritis terhadap tindakan Keimigrasian yang pada gilirannya memberikan sumbangan bagi pemerintah dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan peraturan pelaksanaannya.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan kajian bagi aparat dilingkungan Keimigrasian dalam melaksanakan tugas-tugasnya maupun akademisi untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya dalam penelitian hukum normatif.

#### E. Kerangka Teori dan Konsep

##### 1. Kerangka Teori

Teori adalah kerangka pemikiran atau butiran-butiran pendapat, dalam penulisan penelitian ini teori dan pandangan ahli hukum menjadi pertimbangan, dan pegangan teoritis yang mungkin disetujui atau tidak, setelah butir-butir pendapat tersebut dihadapkan pada fakta-fakta tertentu yang dapat dijadikan masukan eksternal bagi penulis.<sup>4</sup> Peter. Mahmud Marzuki, menyatakan: “penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun

---

<sup>4</sup>M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 80.

konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”<sup>5</sup>

Adapun teori hukum (*legal theory*) yang dijadikan sebagai landasan (*grand theory*) dalam menganalisis permasalahan penegakan hukum terhadap TKA ilegal digunakan beberapa teori yang akan dijelaskan sebagai berikut :

##### a. Teori Sistem Hukum (*legal system theorie*)

Teori dasar menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori fungsional (*functional theory*). Teori fungsional merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang persoalan-persoalan yang berkaitan dengan berfungsinya institusi atau norma-norma hukum atau kebiasaan yang berlaku di masyarakat.<sup>6</sup>

##### b. Teori Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy Theorie*)

Menganalisis permasalahan ketiga dari peneltiian ini, yaitu mengenai kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana Keimigrasian, khususnya dalam mengatasi TKA ilegal di Kabupaten Langkat, dapat digunakan teori kebijakan kriminal (*criminal policy theorie*).

##### 2. Kerangka Konsep

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari objek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai.

#### F. Metode Penelitian

##### 1. Spesifikasi Penelitian

---

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Prenada Media, Jakarta, 2004, h. 35.

<sup>6</sup>Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, 2014, Jakarta, h. 2.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Menurut Amiruddin & Zainal Asikin, dimaksud dengan penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.<sup>7</sup> Penelitian ini bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, mengenai penegakan hukum terhadap tenaga kerja ilegal.

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum empiris. Pendekatan hukum normatif sering disebut dengan hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.<sup>8</sup> Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statuted approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Kedua pendekatan ini digunakan untuk mengetahui kesesuaian antara aturan-aturan dan kenyataan-kenyataan yang terjadi. Penelitian yuridis sosiologis atau yang sering disebut penelitian yuridis empiris adalah suatu penelitian yang bertitik tolak pada data primer/data dasar, yaitu data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan.

---

<sup>7</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, ***Pengantar Metode Penelitian Hukum***. Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h. 25-26

<sup>8</sup>Fakultas Hukum, ***Prosedur Dan Tata Cara Penulisan Tesis***, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan, 2017. h. 26.

## 3. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilaksanakan dengan dua cara, yaitu penelitian lapangan (*field research*) yang didukung dengan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara, sedangkan penelitian kepustakaan dilakukan dengan menelusuri berbagai bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian.

## 4. Prosedur Pengambilan Dan Pengumpulan Data

Proses pengambilan data dan pengumpulan data dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu :

- a. Tahap pertama, adalah tahap persiapan yakni mengumpulkan data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian. Setelah itu, untuk selanjutnya dikonsultasikan sebagai penyempurnaan.
- b. Tahap kedua, dalam tahap ini dibagi dalam dua bagian, yaitu penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Tahap penelitian lapangan sebagai langkah awal dilakukan dengan penentuan objek penelitian, yaitu kasus (*case*) penggunaan dan penyalahgunaan izin tinggal oleh TKA di kabupaten Langkat yang telah disidik oleh Ditreskrimsus Polda Sumut. Pengumpulan data primer dilakukan dengan metode wawancara dalam bentuk wawancara bebas yang dilakukan dengan Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, Kopol Hairil Sani, SH, dan wawancara dengan Kepala Bidang Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan, Bapak Petrus Teguh Aprianto, SH.

Bagian kedua, yaitu tahapan penelitian kepustakaan. Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

- c. Tahap ketiga, yaitu tahap penyelesaian. Pada tahap ini data primer yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dibuat dalam bentuk laporan awal yang kemudian dikonsultasikan kepada pembimbing.

### **5. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

## **II. PENEGAKAN HUKUM OLEH KEPOLISIAN TERHADAP TENAGA KERJA ASING ILEGAL**

### **A. Ketentuan Hukum Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia**

#### **1. Pengertian Tenaga Kerja Asing dan Tenaga Kerja Asing Ilegal**

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Keimigrasian disebutkan bahwa yang dimaksud dengan orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian tidak dijelaskan mengenai pengertian dari tenaga kerja asing. Namun,

pengertian TKA dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyebutkan: "Tenaga kerja asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia".

Berdasarkan pengertian yang dirumuskan dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, maka dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan TKA adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Kebijakan pemerintah dalam penggunaan tenaga kerja asing hanyalah bersifat sementara, berhubung karena keterbatasan atau kekurangan tenaga ahli. Namun, kebijakan pemerintah dalam pembangunan tetap diarahkan pada perluasan kesempatan kerja bagi tenaga kerja Indonesia.

Pengertian Tenaga Kerja Asing ilegal, secara yuridis normatif tidak dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi pengertian dari TKA ilegal dapat diartikan sebagai tenaga kerja asing yang tidak memenuhi ketentuan hukum Keimigrasian. Dengan kata lain, Tenaga Kerja Asing Ilegal adalah warga negara asing yang masuk ke negara Indonesia dengan tujuan bekerja dengan tidak memenuhi syarat-syarat Keimigrasian.

### **2. Ketentuan Hukum Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia**

Peran pemerintah dalam membuat kebijakan (regulasi) mengenai sistem hukum Keimigrasian, termasuk pengaturan penggunaan TKA memiliki kaitan yang erat dengan fungsi negara dalam penataan dan penyelenggaraan sistem ekonomi yang berpihak kepada rakyat. Wolfgang Friedman dalam *Lalu*

Husni mengemukakan 4 (empat) fungsi negara dalam bidang ekonomi, yaitu:

- a. Fungsi negara sebagai *provider* (penjamin) kesejahteraan rakyat.
- b. Fungsi negara sebagai *regulator* (pengatur).
- c. Fungsi negara sebagai *entrepreneur* (pengusaha) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui *state owned corporation* (BUMN) dan
- d. Fungsi negara sebagai *umpire* (pengawas, wasit) untuk merumuskan standar yang adil mengenai kinerja sektor ekonomi termasuk perusahaan negara (*state corporation*).<sup>9</sup>

Penggunaan TKA di Indonesia, pemerintah telah menentukan suatu kebijakan, yakni dengan menerapkan kebijakan selektif (*selective policy*). Kebijakan selektif ditegaskan dalam Undang-Undang Keimigrasian, yaitu kebijakan yang meneliti setiap kedatangan, keberadaan dan keluarnya orang asing dari dan wilayah Indonesia. Penerapan kebijakan selektif dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan, sebagaimana dijelaskan oleh Imam Santoso bahwa :

Penerapan kebijakan selektif menggunakan dua pendekatan, yaitu kesejahteraan (*Prosperity Approach*) yang meneliti sejauh mana orang asing memberikan manfaat keuntungan bagi bangsa dan Negara. Pendekatan Keamanan (*Security Approach*) yaitu meneliti sejauh mana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan Negara.<sup>10</sup>

Kebijakan selektif dalam penggunaan TKA yang diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, merupakan amanat dari Pasal 42 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, yang berbunyi: "Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di

Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu".

Kebijakan selektif dalam penggunaan TKA di Indonesia bertujuan memberikan perlindungan terhadap eksistensi dari tenaga kerja dalam negeri, sehingga melalui kebijakan ini tercipta asas keseimbangan antara pencari kerja dalam dengan ketersediaan lapangan pekerjaan dalam negeri. Dengan kata lain, peluang kerja yang ada di Indonesia tidak boleh di isi oleh sebagian besar warga negara asing.

Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri tidak lain merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka untuk mengurangi angka pengangguran di dalam negeri sebagai wujud pemenuhan hak dasar setiap warga negara dalam memperoleh pekerjaan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Mengingat ketersediaan lapangan pekerjaan yang tidak sebanding dengan jumlah para pencari kerja, maka pemerintah menetapkan kebijakan menempatkan TKI ke luar negeri.

Kondisi yang sama mungkin juga dialami oleh beberapa negara, tidak seimbanginya ketersediaan lapangan pekerja dengan jumlah pencari kerja menyebabkan beberapa negara mau tidak mau harus membuat mencari alternatif lain dalam memenuhi hak-hak dasar warga negaranya, di samping juga berupa untuk mengatasi masalah sosial yaitu tingginya angka pengangguran di negara tersebut. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan menempatkan tenaga kerja ke luar negeri.

Mengingat migrasi tenaga kerja merupakan suatu hal yang tidak dapat terelakkan ditengah globalisasi saat ini, maka pengaturan penggunaan TKA harus pula memperhatikan prinsip-prinsip HAM. Oleh karena itu, larangan penggunaan TKA dan juga

<sup>9</sup>Lalu Husni, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, h. 19-20

<sup>10</sup> Imam Santoso, *Op. Cit.*, h. 76.

pengaturan penggunaan TKA juga merujuk pada berbagai ketentuan hukum internasional, yang sebagian diantaranya telah diratifikasi oleh negara Indonesia.

Kedudukan hukum mengenai hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai suatu wujud dari hak dasar manusia sesuai dengan pandangan yang dikemukakan oleh Majda El Muhtaj, sebagai berikut :

Hak atas pekerjaan dan hak dalam bekerja merupakan suatu bentuk hak dasar yang dimiliki oleh manusia (hak asasi manusia). Perlindungan dan pemenuhan hak tersebut memberikan arti penting bagi pencapaian standar kehidupan yang layak, sebagai hak dasar yang dijamin oleh konstitusi maka pemerintah berkewajiban untuk merealisasikan hak-hak itu dengan sebaik-baiknya.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian di atas, penggunaan TKA di Indonesia didasari pada kebijakan selektif (*selective policy*) dengan ketentuan penggunaan TKA hanya untuk jabatan-jabatan tertentu. Kebijakan selektif merupakan upaya pemerintah untuk menciptakan keseimbangan (proporsionalitas) antara keberadaan TKA dengan tenaga kerja dalam negeri. Sehingga kehadiran TKA tidak berdampak negatif pada tenaga kerja dalam negeri.

### **3. Pelanggaran Hukum Keimigrasian Oleh Tenaga Kerja Asing Ilegal**

Pelanggaran hukum Keimigrasian oleh TKA ilegal secara normatif dapat terjadi dalam beberapa bentuk:

- a. Penggunaan tenaga kerja tanpa izin sebagaimana diatur dalam ketentuan

Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan.

Pelanggaran terhadap pasal ini lebih lanjut diatur dalam Pasal 185 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang diancam dengan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).

- b. Penyalahgunaan izin tinggal, hal mana diatur dalam Pasal 122 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Pelanggaran terhadap Pasal ini diancam dengan pidana penjara paling lama 5 Tahun penjara dan pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,-. Subjek pelaku pada tindak pidana ini adalah setiap orang asing dan setiap orang yang menyuruh atau memberikan kesempatan kepada orang asing menyalahgunakan atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian izin tinggal yang diberikan kepadanya.

Berdasarkan kedua ketentuan pasal yang diatur dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Keimigrasian di atas, dapat dipahami bahwa pelanggaran hukum Keimigrasian oleh tenaga kerja asing secara ilegal dapat terjadi dalam dua bentuk :

- a. Pertama, pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing tanpa memiliki izin dari menteri atau pejabat tertentu yang ditunjuk untuk itu.
- b. Kedua, penyalahgunaan izin tinggal oleh warga negara asing ataupun orang yang memberi kesempatan untuk terjadinya

---

<sup>11</sup>Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, h. 181.

penyalahgunaan izin tinggal yang dilakukan oleh warga negara asing.

Penyalahgunaan izin tinggal oleh warga negara asing yang ingin bekerja di Indonesia dan penggunaan TKA ilegal, secara yuridis normatif telah melanggar ketentuan undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Keimigrasian.

## **B. Kewenangan Keimigrasian Dalam Penegakan Hukum Keimigrasian**

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ditentukan bahwa Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Fungsi Keimigrasian Indonesia dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai unsur pelaksana tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM di bidang Keimigrasian (*vide* Pasal 1 angka 6). Fungsi Keimigrasian dimaksud adalah bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan Keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Hukum Keimigrasian mengatur dua bentuk penegakan hukum, yaitu penegakan hukum administratif melalui tindakan Keimigrasian dan penegakan hukum pidana melalui proses peradilan (*pro justitia*). Tindakan hukum keadministrasian meliputi : pencegahan atau penangkalan, pembatasan izin atau pembatalan izin, larangan untuk berada disatu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia, Keharusan untuk bertempat tinggal

disuatu tempat tertentu, pengenaan biaya beban dan deportasi.<sup>12</sup> Keimigrasian dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya diberikan kewenangan oleh Undang-Undang. Adapun mengenai kewenangan yang dimiliki Keimigrasian dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dapat diuraikan sebagai berikut :

### **1. Kewenangan Pengawasan Keimigrasian**

Pengawasan terhadap orang asing merupakan proses kegiatan di bidang Keimigrasian, yaitu pengumpulan data dan informasi, menganalisa dan menentukan apakah keberadaan orang asing sejak masuknya di wilayah Indonesia dan kegiatannya selama berada di wilayah Indonesia telah sesuai dengan norma-norma yang berlaku baginya.

Menurut Prayudi: "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan".<sup>13</sup> Sedangkan Saiful Anwar memberikan pengertian "pengawasan sebagai suatu kegiatan kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan".<sup>14</sup> Sementara itu, M. Manullang mengatakan bahwa: "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya

---

<sup>12</sup>Muhammad Hamdan, **Teori Dan Praktik Tindakan Keimigrasian**, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2015, h. 15.

<sup>13</sup>Prayudi, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, h. 80

<sup>14</sup>Saiful Anwar, **Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara**, Glora Madani Press, Medan, 2004, h.127

pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula".<sup>15</sup>

Pengawasan Keimigrasian dilakukan untuk mewujudkan prinsip selektif, terhadap orang asing yang keluar maupun masuk ke wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap orang asing dilakukan selama berada di wilayah Indonesia, pengawasan termasuk pula terhadap kegiatan orang asing yang berada di Indonesia, sebab keberadaan orang asing tidak tertutup kemungkinan merugikan kepentingan negara.

Pengawasan orang asing meliputi aspek yang menyangkut keberadaannya dan aspek aktivitasnya, yaitu proses kegiatan di bidang Keimigrasian yang mengumpulkan data dan informasi, menganalisa dan menentukan keberadaan orang sejak masuknya di wilayah Indonesia serta kegiatannya selama berada di wilayah republik Indonesia. Pengawasan dapat dilakukan dengan cara :

a. Pengawasan administratif

Pengawasan yang dilaksanakan dengan menggunakan data-data administratif yang ada pada instansi yang melakukan pengawasan.

b. Pengawasan koordinatif

Pengawasan yang dilaksanakan oleh beberapa instansi yang berkaitan dalam pengawasan dengan saling memberi masukan sesuai bidangnya masing-masing.

c. Pengawasan di tempat dengan suatu operasi lapangan yang dilaksanakan oleh Imigrasi dan atau bersama dengan instansi lain yang dilakukan secara koordinatif.

Pelaksanaan tugas pengawasan terhadap orang Asing khususnya, Wisatawan Asing, Kantor Imigrasi Medan mengacu pada Undang-Undang No. 6 tahun 2011 Pasal 66 sampai Pasal 73 dan Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 2013. Pasal 173 PP No. 31 tahun 2013 dijelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan Keimigrasian dilakukan oleh :

- a. Direktur Jenderal, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di pusat;
- b. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di provinsi;
- c. Kepala Kantor Imigrasi, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di kabupaten/kota atau kecamatan; dan
- d. Pejabat Imigrasi yang ditunjuk atau Pejabat Dinas Luar Negeri, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di luar Wilayah Indonesia.

Pasal 202 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 menyebutkan bahwa dalam rangka pengawasan Keimigrasian, pemerintah membentuk Intelijen Keimigrasian dari unsur pejabat Keimigrasian. Dalam rangka melaksanakan fungsi Intelijen Keimigrasian, Pejabat Imigrasi melakukan penyelidikan Keimigrasian dan pengamanan Keimigrasian serta berwenang:

- a. Mendapatkan keterangan dari masyarakat atau instansi pemerintah;
- b. Mendatangi tempat atau bangunan yang diduga dapat ditemukan bahan keterangan mengenai keberadaan dan kegiatan Orang Asing;
- c. Melakukan operasi Intelijen Keimigrasian; atau
- d. Melakukan pengamanan terhadap data dan informasi Keimigrasian serta pengamanan pelaksanaan tugas Keimigrasian.

Pelaksanaan pengawasan koordinatif dapat dilaksanakan dengan melakukan kerjasama dengan instansi terkait, misalnya koordinasi dengan pemerintah daerah, Kepolisian dan instansi lainnya. Adanya koordinasi antara Keimigrasian dengan instansi

---

<sup>15</sup>M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, h.1

pemerintah daerah dan instansi terkait lainnya serta kerjasama dengan masyarakat, maka akan membantu Keimigrasian dalam mencegah dan menanggulangi keberadaan orang asing, khususnya mencegah masuknya TKA ilegal yang terus mengalami peningkatan di wilayah hukum Keimigrasian Sumatera Utara.

Pengawasan administratif dilakukan sesuai surat perintah pada Pejabat Keimigrasian yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan. Sesuai petunjuk pelaksanaan (juklak) yang dikeluarkan oleh Dirjen Imigrasi, bahwa bentuk pengawasan administratif yaitu:

- a. Melakukan penelitian, pemeriksaan setiap data atau laporan masyarakat tentang keberadaan dan aktivitas orang asing sehingga dapat diketahui jika terdapat pelanggaran Keimigrasian.
- b. Dalam hal permintaan perpanjangan izin Keimigrasian terlebih dahulu diadakan penelitian dan pengecekan terhadap sponsor, bagi sponsor yang dinilai tidak layak maka permintaan perpanjangan izin Keimigrasiannya ditolak.
- c. Setiap pemberian atau penolakan perpanjangan izin Keimigrasian diberitahukan kepada pihak kepala kantor Imigrasi yang memberikan pelayanan sebelumnya.
- d. Setiap pemberian perpanjangan izin Keimigrasian dibuat kartu pengawasan.
- e. Menyampaikan surat pemberitahuan kepada sponsor orang asing apabila izin Keimigrasiannya akan berakhir.

Pelaksanaan pengawasan lapangan berdasarkan petunjuk dan pelaksanaannya, meliputi beberapa kegiatan yaitu:

- a. Hasil evaluasi dari sumber data yang ada dan laporan instansi dan masyarakat dijadikan bahan untuk pengawasan lapangan.
- b. Pengawasan dalam mengetahui adanya orang asing yang melakukan pelanggaran Keimigrasian, juga diketahui berdasarkan laporan atau informasi masyarakat. Pengawasan ini juga dilakukan melalui Sistem Pengawasan Orang Asing (SIPORA) yang melibatkan masyarakat melalui RT dan RW.

- c. Dalam melakukan pengawasan di lapangan, setiap petugas harus dilengkapi dengan surat perintah tugas.
- d. Setiap hasil pengawasan di lapangan dilaporkan secara tertulis.
- e. Apabila dianggap perlu, dapat dilakukan pemanggilan terhadap pihak yang dianggap mengetahui informasi tentang orang asing tersebut. Terhadap mereka dilakukan pemeriksaan yang dituangkan dalam Berita Acara Interogasi.
- f. Apabila patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Keimigrasian dan terdapat bukti permulaan yang cukup, dapat dilakukan penyidikan.

Setelah menerima laporan dari masyarakat tentang keberadaan imigran ilegal, langkah selanjutnya adalah penyidikan. Penyelidikan dilakukan oleh tim yang dibentuk berdasarkan keputusan Kepala Kantor Imigrasi. PPNS yang melakukan penyidikan adalah yang mempunyai kartu tanda penyidik yang dikeluarkan oleh Dirjen Keimigrasian, sebelum penyidikan, PPNS harus memberikan laporan kepada Koordinator Pengawas (KORWAS) tentang mulai dan berakhirnya suatu penyidikan tersebut.

## **2. Kewenangan Melaksanakan Tindakan Hukum Administratif Keimigrasian**

Pengaturan tentang jenis-jenis tindakan administrasi Keimigrasian diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 72 ayat (1) dan (2), yang berbunyi:

- a. Pejabat Imigrasi berwenang melakukan Tindakan Administratif Keimigrasian terhadap Orang Asing yang berada di Wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan berbahaya dan patut diduga membahayakan keamanan dan ketertiban umum atau tidak menghormati atau tidak menaati peraturan perundang-undangan.
- b. Tindakan Administratif Keimigrasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
  - 1) pencantuman dalam daftar Pencegahan atau Penangkalan;

- 2) pembatasan, perubahan, atau pembatalan Izin Tinggal;
- 3) larangan untuk berada di satu atau beberapa tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- 4) keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia;
- 5) pengenaan biaya beban; dan/atau
- 6) Deportasi dari Wilayah Indonesia.

Tindakan administratif adalah sanksi administratif yang ditetapkan Pejabat Imigrasi terhadap Orang Asing di luar proses peradilan. Keputusan mengenai tindakan administrasi Keimigrasian sebagaimana diatur dalam Pasal 75, harus dilakukan secara tertulis dan harus disertai dengan alasan. Oleh sebab itu penting memahami masing-masing tindakan administrasi yang diatur tersebut. Adapun tindakan hukum administratif oleh Keimigrasian dapat dijabarkan sebagai berikut :

a. Penangkalan dan pencegahan

Penangkalan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk masuk ke wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu. Sedangkan pencegahan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar dari wilayah Indonesia berdasarkan alasan tertentu.

Ketentuan hukum yang menjadi dasar dalam pelaksanaan penangkalan dan pencegahan terhadap orang asing, yaitu karena adanya alasan Keimigrasian. Pencegahan terhadap orang asing yang masuk dalam daftar hitam (*black list*). Penangkalan dan pencegahan merupakan wewenang dan tanggung jawab menteri, yang dalam pelaksanaan didasarkan pada berbagai pertimbangan, yang antara lain :

- 1) Hasil pengawasan Keimigrasian dan keputusan tindakan administratif Keimigrasian.

- 2) Keputusan Menteri Keuangan dan Jaksa Agung sesuai dengan bidang dan tugasnya masing-masing menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Permintaan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 4) Perintah Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).
- 5) Permintaan Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN).
- 6) Keputusan, perintah atau permintaan pimpinan Kementerian/ Lembaga berdasarkan kewenangan pencegahan yang diatur dalam undang-undang.<sup>16</sup>

### 3. Kewenangan Melaksanakan Tindakan Hukum *Pro justicia* melalui Peradilan Pidana

Implementasi penegakan hukum Keimigrasian sesuai dengan aturan hukum yang ada adalah berupa tindakan yang bersifat administratif dan tindakan melalui proses peradilan (*Pro Justitia*). Penegakan hukum Keimigrasian melalui tindakan administratif, maka pejabat atau PPNS Imigrasi melaksanakan penegakan hukum secara administrasi dan di luar sistem peradilan.

Ketika penegakan hukum Keimigrasian dilaksanakan melalui proses *pro yustitia* (proses peradilan), maka pejabat Keimigrasian ditentukan oleh Undang-Undang sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil Keimigrasian (PPNS Imigrasi). Kedudukan pejabat Imigrasi

---

<sup>16</sup>Artikel, oleh Herman Suryokumoro, Nurdin, kaningtyas, *Urgensi Pengungsi/Migran Ilegal Di Indonesia Sebagai Negara Transit Berdasarkan Konvensi Tentang Status Pengungsi 1951*(Studi Di Kantor Imigrasi Kota Malang), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Email: [ninktyas@ub.ac.id](mailto:ninktyas@ub.ac.id), 2011. Hlm, 12, diakses melalui [portalgaruda.org/article.php](http://portalgaruda.org/article.php), pada tanggal 23 Mei 2016, Pkl. 21.30 WIB

ataupun penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) imigrasi diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian dan juga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), terdiri dari komponen-komponen ataupun sub sistem, yaitu penyidikan, penuntutan, pemeriksaan dan lembaga pemasyarakatan.<sup>17</sup> Oleh karena itu, apabila di dalam penyidikan sebagai suatu sistem terdapat adanya penyidik Polri dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS), maka dapat dilihat bahwa PPNS dalam hal ini adalah PPNS Imigrasi sebagai suatu sub sistem atau bagian dari mata rantai dari sistem peradilan pidana.

Pasal 6 UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, mengatur bahwa terdapat 2 (dua) macam penyidik, yaitu penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang. Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, disebutkan:

Bahwa instansi yang berwenang mengusulkan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PPNS) adalah departemen yang membawahi Pegawai Negeri tersebut dan yang berwenang mengangkat PPNS adalah menteri kehakiman dan HAM setelah mendengar pertimbangan dari Jaksa Agung dan Kapolri. Pertimbangan tersebut berisi suatu pernyataan tidak berkeberatan jika Pegawai Negeri Sipil yang dimaksudkan tersebut diangkat menjadi PPNS.

Penegakan hukum pidana Keimigrasian adalah penegakan hukum melalui proses penyidikan berdasarkan ketentuan undang-undang. Mengenai keberadaan syarat dan

ketentuan orang asing untuk memasuki wilayah negara Republik Indonesia telah diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011, yang menyatakan:

- a. Setiap orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia wajib melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.
- b. Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pemeriksaan Dokumen Perjalanan dan/atau identitas diri yang sah.
- c. Dalam hal terdapat keraguan atas keabsahan Dokumen Perjalanan dan/atau identitas diri seseorang, Pejabat Imigrasi berwenang untuk melakukan penggeledahan terhadap badan dan barang bawaan dan dapat dilanjutkan dengan proses penyelidikan Keimigrasian.

Penyidikan tindak pidana imigrasi dilakukan berdasarkan ketentuan Hukum Acara Pidana, hal ini jelas diatur dalam ketentuan Pasal 104 UU No. 6 tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Terkait dengan penyidikan Tindak pidana imigrasi PPNS diatur dalam Pasal 105 UU. No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. PPNS Keimigrasian memiliki beberapa kewenangan dalam pelaksanaan penyidikan, yaitu:

- a. Menerima laporan tentang adanya tindak pidana Keimigrasian;
- b. Mencari keterangan dan alat bukti;
- c. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- d. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- e. Memanggil, memeriksa, menggeledah, menangkap, atau menahan seseorang yang disangka melakukan tindak pidana Keimigrasian menahan, memeriksa, dan menyita Dokumen Perjalanan;
- f. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai atau tersangka dan memeriksa identitas dirinya;
- g. Memeriksa atau menyita surat, dokumen, atau benda yang ada hubungannya dengan tindak pidana Keimigrasian;
- h. Memanggil seseorang untuk diperiksa dan didengar keterangannya sebagai tersangka atau saksi;

<sup>17</sup>Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Media Group, Jakarta, 2013, h. 124



- i. Mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- j. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat surat, dokumen, atau benda lain yang ada hubungannya dengan tindak pidana Keimigrasian;
- k. Mengambil foto dan sidik jari tersangka;
- l. Meminta keterangan dari masyarakat atau sumber yang berkompeten;
- m. Melakukan penghentian penyidikan; dan/atau
- n. Mengadakan tindakan lain menurut hukum.

Kewenangan penyidik oleh PPNS Keimigrasian dilaksanakan berdasarkan ketentuan Hukum Acara Pidana, artinya bahwa pelaksanaan harus sesuai dengan ketentuan Hukum Acara Pidana yang pada dasarnya adalah aspek administratif yang berkaitan dengan pelanggaran ketentuan pidana dalam hukum administrasi.

### **C. Kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal**

Pengertian Keimigrasian dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, menyatakan:

Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek dari hukum Keimigrasian adalah lalu lintas dan pengawasan Keimigrasian.

Penegakan hukum kemigrasian, undang-undang memberikan kewenangan khusus kepada PPNS Keimigrasian untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Keimigrasian. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 105 Undang-Undang Keimigrasian, yang

menyatakan: "Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Keimigrasian diberi wewenang sebagai penyidik tindak pidana Keimigrasian yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang".

Pelaksanaan ketentuan hukum pidana yang diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian, maka PPNS Keimigrasian mengacu pada KUHAP. Pasal 107 Undang-Undang Keimigrasian menyebutkan bahwa dalam melakukan penyidikan, PPNS Keimigrasian berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Didalam KUHAP, kewenangan PPNS sebagai penyidik telah diatur secara proporsional, dan koordinasi serta pengawasan terkait dengan kewenangan penyidikan PPNS diatur secara tegas dalam Pasal 107 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) KUHAP, yang menyatakan bahwa :

- (1) Untuk kepentingan penyidikan, Penyidik Kepolisian Republik Indonesia memberikan petunjuk kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan.
- (2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil melaporkan kepada Penyidik Kepolisian Republik Indonesia tentang adanya suatu tindak pidana yang sedang disidik, jika dari penyidikan itu oleh Pegawai Negeri Sipil ditemukan bukti yang kuat untuk mengajukan tindak pidananya kepada penuntut umum.
- (3) Penyidik Pegawai Negeri Sipil jika telah selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan tersebut harus diserahkan kepada penuntut umum melalui Penyidik Kepolisian Republik Indonesia.

Penyidikan yang dilaksanakan oleh PPNS Keimigrasian, maka PPNS Keimigrasian bertanggung jawab secara yuridis atas tindakan penyidikan yang dilakukannya tersebut sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan tanggung jawab kedinasan dilaksanakan secara hierarki dalam hal ini Direktur Jenderal Imigrasi dapat memberikan petunjuk, pengarahannya, dan

mendukung kegiatan penyidikan dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana Keimigrasian.

Politik hukum dalam pelaksanaan hukum pidana di bidang Keimigrasian tidak sesuai dengan prinsip harmonisasi dan sinkronisasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, akibatnya, tugas dan fungsi Kepolisian khususnya sebagai penyidik menjadi *overlapping* (tumpang tindih) dengan kewenangan yang dimiliki oleh instansi lain, bahkan diambil oleh lembaga baru yang dibentuk oleh undang-undang baru yang melahirkan kewenangan baru.

Kewenangan Polri sebagai penyidik telah diatur secara tegas dalam berbagai undang-undang, Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, menyebutkan: Polri melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam Pasal 15 huruf l, dinyatakan Polri melakukan pengawasan fungsional Kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 KUHAP, dapat dilihat bahwa yang dimaksud dengan penyelidik adalah setiap pejabat Polri, dengan demikian Polri bertindak sebagai penyelidik dan penyidik dalam perkara pidana, sehingga Polri berwenang untuk menjadi penyelidik dan penyidik untuk setiap tindak pidana. Lebih lanjut, dalam Pasal 6 KUHAP disebutkan, penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil Tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Mengantisipasi timbulnya ketidaksinkronan dalam melaksanakan tugas

penyidikan antara penyidik PNS dengan penyidik Polri, KUHAP telah memberikan batasan terkait kedudukan dan kewenangan masing-masing dari penyidik tersebut. Pasal 7 ayat (2) KUHAP menegaskan bahwa Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b (PPNS) mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada **dibawah koordinasi dan pengawasan** penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a (Polri).

Sistem peradilan pidana yang telah digariskan dalam KUHAP, merupakan, maka proses penegakan hukum harus berada dalam sistem peradilan pidana yang terpadu (*integrated criminal justice system*). Sistem terpadu tersebut diletakkan di atas landasan prinsip “diferensiasi fungsional” di antara aparat penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang kepada masing-masing.

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) terkandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya yaitu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan yang secara keseluruhan berusaha mentransformasikan masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana yang berwujud resosialisasi pelaku tindak pidana (jangka pendek), pencegahan kejahatan (jangka menengah) dan kesejahteraan sosial (jangka panjang).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pelibatan PPNS dalam tugas penyidikan tidak pada tataran taktis dan teknis penyidikan karena sudah sejak semula instansi tersebut dibentuk hanya untuk membantu aparat Polri dalam melakukan penyidikan, sehingga

upaya melembagakan PPNS sebagai lembaga mandiri dalam melakukan tugas penyidikan dikhawatirkan akan berdampak pada tercederainya proses penegakan hukum. Oleh karena itu, agar pada saat melaksanakan kewenangan melakukan penyidikan antara PPNS dan penyidik Polri tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, KUHAP telah mengatur hubungan di antara masing-masing institusi sebagai berikut :

1. Penyidik pegawai negeri sipil berkedudukan di bawah:
  - a. Koordinasi penyidik Polri
  - b. Di bawah pengawasan penyidik Polri
2. Untuk kepentingan penyidikan, penyidik Polri memberikan petunjuk kepada penyidik pegawai negeri sipil tertentu dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan (Pasal 107 ayat (1) KUHAP)
3. Penyidik pegawai negeri sipil tertentu, harus melaporkan kepada penyidik Polri tentang adanya suatu tindak pidana yang sedang disidik, jika dari penyidikan itu oleh penyidik pegawai negeri sipil ditemukan bukti yang kuat untuk mengajukan tindak pidananya kepada penuntut umum (Pasal 107 ayat (2) KUHAP).
4. Apabila penyidik pegawai negeri sipil telah selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan tersebut harus diserahkan kepada penuntut umum. Cara penyerahan hasil penyidikan tersebut kepada penuntut umum dilakukan penyidik pegawai negeri sipil melalui penyidik Polri (Pasal 107 ayat (3) KUHAP).

5. Apabila penyidik pegawai negeri sipil menghentikan penyidikan yang telah dilaporkan kepada penyidik Polri, penghentian penyidikan itu harus diberitahukan kepada penyidik Polri dan penuntut umum (Pasal 109 ayat (3) KUHAP).

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam KUHAP tersebut, kewenangan PPNS dalam melakukan penyidikan tidak dapat dipisahkan dari kedudukan Polri sebagai Koordinator Pengawas (Korwas) PPNS dapat ditinjau dari kerangka *criminal justice system* (CJS). Dalam kerangka *criminal justice system*, institusi utama yang menjadi pilar penopang berjalannya sistem tersebut adalah Kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman.

Penyidik PNS yang sejatinya merupakan subordinasi dari lembaga eksekutif diperkenankan melakukan tugas-tugas penyidikan menggantikan kedudukan Polri sebagai penyidik, dikhawatirkan proses penegakan hukum nasional yang selama ini dibangun atas landasan *criminal justice system* akan tercederai mengingat eksekutif tidak masuk dalam kerangka *criminal justice system*. Oleh karena itu, agar *criminal justice system* tidak tercederai dengan masuknya PPNS sebagai institusi penyidik, KUHAP dengan tegas mengatur bahwa PPNS tidak diperkenankan untuk secara langsung menyerahkan hasil pemeriksaan kepada jaksa penuntut umum, tetapi kepada penyidik Polri.

#### **D. Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal**

Peningkatan arus migrasi antar negara dapat memberikan dampak positif dan negatif. Dampak positif antara lain seperti modernisasi masyarakat serta mendorong pertumbuhan

ekonomi suatu negara, dampak negatif arus migrasi adalah munculnya tindak pidana Keimigrasian seperti penyelundupan orang, pemalsuan dokumen Keimigrasian dan penyalahgunaan ijin Keimigrasian, bahkan dewasa ini kejahatan di bidang Keimigrasian sudah lebih berkembang dari yang tidak terorganisasi menjadi yang terorganisasi (*organized crime*).<sup>18</sup>

Memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif dari arus migrasi ke dan dari wilayah Indonesia diperlukan penegakan hukum Keimigrasian yang baik dan mampu memberikan efek jera bagi para pelaku tindak pidana Keimigrasian sehingga mengurangi dampak negatif arus migrasi.

Hukum Keimigrasian merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan sub sistem dari Hukum administrasi negara. Fungsi Keimigrasian adalah fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan, oleh karenanya, sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, yaitu fungsi administrasi negara dan pemerintahan, maka hukum Keimigrasian dapat dikatakan bagian dari bidang hukum administrasi negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian disebutkan bahwa : Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 3 dinyatakan: Fungsi Keimigrasian adalah bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan Keimigrasian, penegakan hukum,

keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Keterangan yang diberikan oleh Petrus Teguh Aprianto selaku Kepala Bidang Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan, bahwa Penegakan hukum kepada warga negara asing dalam hukum Keimigrasian ditujukan pada permasalahan sebagai berikut :

1. Pemalsuan identitas Warga Negara Asing (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/razia.<sup>19</sup>

Petrus Arianto, lebih lanjut menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan fungsi penegakan hukum oleh Keimigrasian mencakup beberapa hal, antara lain:

Penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin Keimigrasian, dan tindakan Keimigrasian, yang kesemuanya merupakan bentuk penegakan hukum yang bersifat administratif. Sementara itu, dalam hal penegakan hukum secara proyustisia, yaitu meliputi kewenangan penyidikan, yang di dalamnya terkait dengan pelaksanaan tindakan pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan, pemberkasan serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.<sup>20</sup>

Penegakan hukum Keimigrasian meliputi 2 (dua) bentuk tindakan hukum , yaitu tindakan administratif dan tindakan hukum pidana. Tindakan Hukum Pidana berupa penyidikan Keimigrasian yang merupakan

<sup>18</sup>M. Imam Santoso, *Op. Cit.*, h. 2

<sup>19</sup>Wawancara dengan Kepala Bidang Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan, Bapak Petrus Teguh Aprianto, pada Tanggal 2 Mei 2017.

<sup>20</sup> *Ibid.*

bagian daripada rangkaian *integrated criminal justice system*, (penyidikan, penuntutan, peradilan). Sedangkan tindakan hukum administratif 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.

Tindakan Keimigrasian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, yang menjelaskan bahwa tindakan Keimigrasian adalah tindakan administratif dalam bidang Keimigrasian diluar proses peradilan. Dengan demikian, maka orang asing yang melakukan pelanggaran dapat dikenakan tindakan administratif di luar proses peradilan. Tindakan administratif yang dimaksud diatur dalam Pasal 75 ayat (2), antara lain:

1. Pembatasan, perubahan atau pembatalan izin Keimigrasian.
2. Larangan untuk berada di suatu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia.
3. Keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia.
4. Pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia.

Dengan demikian, segala bentuk tindakan administratif di bidang Keimigrasian di luar tindakan hukum pidana atau penyidikan, termasuk dalam kategori tindakan Keimigrasian. Selain mengacu pada ketentuan hukum positif, pelaksanaan tindakan Keimigrasian juga mengacu kepada ketentuan hukum internasional. Di mana tindakan Keimigrasian berupa deportasi, bukanlah tindakan hukum pidana, dan ini berlaku secara universal pada negara-negara lain di dunia.

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam melaksanakan tindakan Keimigrasian tentunya diperlukan adanya suatu landasan yuridis maupun administrasi, sebagai dasar operasional dalam menangani pelanggaran Keimigrasian. Oleh sebab tindakan Keimigrasian merupakan suatu tindakan pengekangan atau pembatasan terhadap kebebasan, dan hak asasi manusia harus mendapat jaminan serta dilindungi oleh undang-undang.

Penegakan hukum Keimigrasian penyalahgunaan izin oleh TKA yang dilakukan oleh Polri, yakni Direskrimsus Polda Sumut dilakukan dengan melakukan fungsi pengawasan terhadap keberadaan orang asing. Hal ini sesuai dengan keterangan yang disampaikan oleh Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, sebagai berikut :

Polri memiliki tanggung jawab dalam memelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat dan penegakan hukum. Didasari atas fungsi Polri tersebut, maka Polri juga memiliki tanggung jawab penegakan hukum terhadap pelanggaran Keimigrasian yang dilakukan oleh Warga Negara Asing, khususnya penyalahgunaan izin tinggal yang dilakukan oleh TKA dan penggunaan TKA oleh perusahaan.<sup>21</sup>

Pelaksanaan fungsi pengawasan dan penegakan hukum keimigrasian oleh Polri terhadap TKA ilegal yang ada di Wilayah jajaran Polda Sumatera Utara, Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, menjelaskan bahwa :

Meskipun penegakan hukum terhadap tindak pidana Keimigrasian sesuai dengan undang-undang Keimigrasian telah menjadi kewenangan khusus dari PPNS Keimigrasian. Oleh karena, pejabat Keimigrasian selain menjalankan fungsi pelayanan, juga

---

<sup>21</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.



melaksanakan fungsi lainnya termasuk fungsi penegakan hukum. Namun bukan berarti Polri lepas tangan, Polri tetap memiliki tanggung jawab untuk membantu proses penegakan hukum terhadap pelanggaran Keimigrasian.<sup>22</sup>

Terkait dengan tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh Polri dan PPNS Keimigrasian, Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, menjelaskan :

Ya, memang telah terjadi reformulasi terhadap kewenangan PPNS sebagai penyidik, tidak hanya dibidang Keimigrasian, perubahan kewenangan yang dimiliki oleh PPNS juga terjadi dalam berbagai undang-undang, seperti dalam tindak pidana lingkungan hidup. Dalam hal ini Polri harus mampu menyikapinya dengan berjiwa besar, sebab perubahan tersebut merupakan tuntutan dinamika dalam penegakan hukum, meskipun dalam kenyataannya menimbulkan permasalahan dan kontroversi. Kewenangan penyidikan oleh Polri memang telah ditentukan dalam berbagai Undang-Undang. Namun bukan bertujuan menjadikan Polri sebagai lembaga superbodi. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan keadilan, dan kepastian hukum dalam proses penegakan hukum. Karena dalam penegakan hukum haruslah terdapat unsur kepastian hukum, termasuk kepastian mengenai lembaga atau institusi yang berwenang dalam melakukan penegakan hukum itu sendiri.<sup>23</sup>

Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Hairil Sani selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, diketahui bahwa kedudukan penyidik Polri dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran dan tindak pidana di bidang

Keimigrasian sangat lemah. Mengingat substansi Undang-Undang Keimigrasian yang memberikan kewenangan secara khusus bagi PPNS untuk melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana Keimigrasian. Ketentuan tersebut menyebabkan kewenangan Polri dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap berbagai bentuk tindak pidana bidang Keimigrasian berada dalam posisi lemah dan hanya terbatas pada bentuk koordinasi pengawasan, yang juga tidak diatur dan terkonsep secara jelas.

Pertimbangan empiris dan yuridis dalam memberikan wewenang khusus bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagai penyidik di luar Polri pada dasarnya bertujuan untuk membantu tugas-tugas Kepolisian dalam melakukan penyidikan. Hal ini secara tegas diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>24</sup> Dengan kata lain, kedudukan PPNS tidak dapat mengesampingkan kedudukan penyidik Polri. Sebaliknya, keberadaan PPNS dalam sistem peradilan pidana bertujuan untuk membantu tugas dan fungsi dari Kepolisian dalam melakukan penegakan hukum.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam KUHAP dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, terlihat jelas bahwa eksistensi Penyidik Pegawai Negeri sipil (PPNS) dalam proses penyidikan ada pada tataran membantu tugas Kepolisian. Dengan demikian, maka tidak dapat dipungkiri bahwa kendali atas proses penyidikan tetap berada pada Kepolisian.

Kedudukan institusi Polri sebagai koodinator pengawas (Korwas), maka menjadi

---

<sup>22</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

<sup>23</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

---

<sup>24</sup>Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, h. 52.

hal yang kontra produktif apabila muncul pandangan bahwa PPNS dapat berjalan sendiri dalam melakukan penyidikan tanpa perlu melakukan koordinasi dengan penyidik utama, yakni Penyidik Polri. Kedudukan penyidik Polri bila dilihat dari sistem peradilan pidana merupakan salah satu mata rantai, Polri merupakan salah satu sub sistem peradilan pidana yang terdiri dari sub sistem Kepolisian (dalam hal ini penyidik polri), Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang sejatinya merupakan bagian dari institusi eksekutif, dalam proses penyidikan tindak pidana lebih di latarbelakangi kondisi faktual di lingkungan internal Polri yang masih memiliki berbagai kekurangan dalam hal sumber daya manusia, sarana prasarana, maupun anggaran.

Berdasarkan ketentuan undang-undang No. 6 tahun 2011, maka Keimigrasian memiliki tugas di bidang Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian yang memiliki tugas melakukan pengawasan dan penindakan Keimigrasian terhadap orang asing dilingkungan Kantor Imigrasi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun fungsi Bidang Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian adalah :

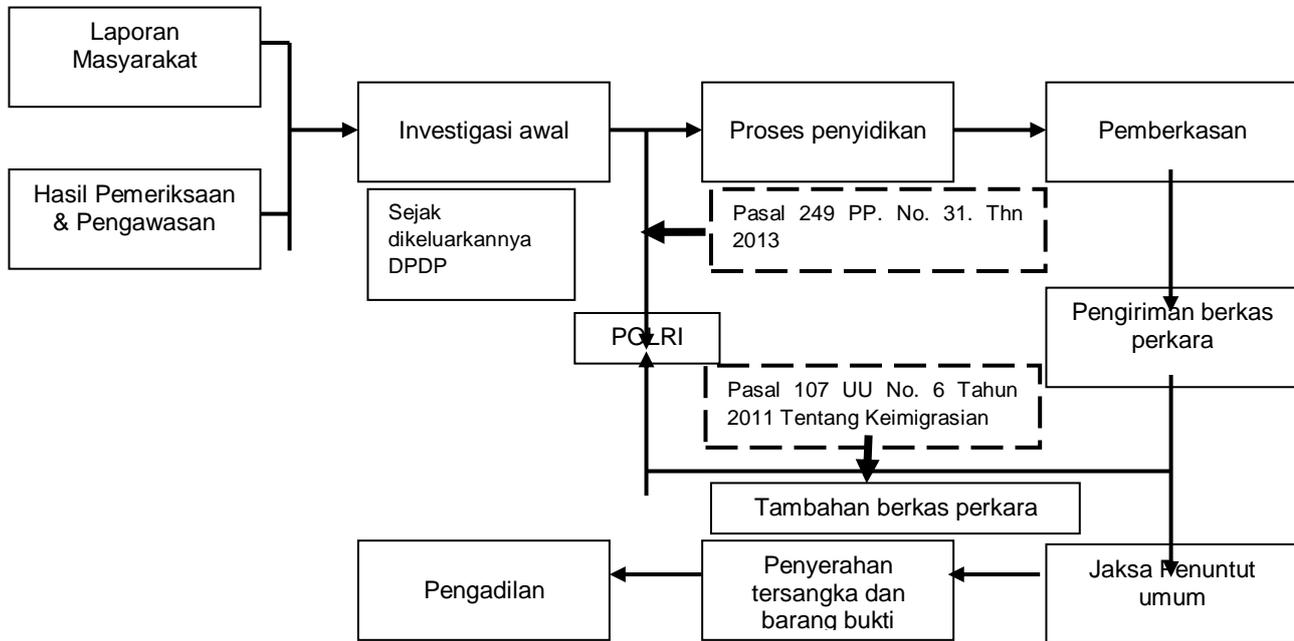
1. Melakukan pemantauan terhadap pelanggaran perizinan Keimigrasian dan mengadakan kerjasama antar instansi di bidang pengawasan orang asing.
2. Melakukan penyidikan dan penindakan terhadap pelanggaran Keimigrasian.

Adapun bagan proses penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian oleh PPNS Keimigrasian berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian *joucnto* Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan pelaksana Undang-Undang

No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, dapat dilihat pada skema/bagan 1 sebagai berikut di bawah ini :

Gambar 1.

**Proses Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian**



Sumber: Diolah berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011, *Juncto* Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013.

Berdasarkan gambar di atas terlihat bahwa koordinasi dengan Korwas PPNS Polri. Koordinasi dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dilakukan sejak diterbitkannya surat pemberitahuan dimulainya penyidikan, pelaksanaan penyidikan sampai dengan selesainya pemberkasan, dan penyampaian tembusan berkas perkara kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Koordinasi ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih penyidikan.

Mencermati hubungan koordinasi antara PPNS Keimigrasian dengan penyidik Polri sebagaimana terdapat pada bagan di atas, diketahui bahwa PPNS Keimigrasian seharusnya tetap menjalin koordinasi dengan

Penyidik Polri sebagai penyidik utama yang ditetapkan dalam KUHAP. Namun, karena kewenangan yang diberikan oleh undang-undang Keimigrasian tidak saja sebatas melakukan penyidikan, tetapi juga melimpahkan berkas perkara ke Penuntut Umum, maka koordinasi antara PPNS Keimigrasian dengan Polri menjadi tidak memiliki konsep yang jelas.

Berdasarkan KUHAP, hasil penyidikan yang telah dilakukan oleh PPNS harus disampaikan kepada Penyidik Polri untuk kemudian diperiksa kembali. Setelah itu, jika penyidik merasa perlu adanya penambahan berkas perkara yang harus dilakukan oleh PPNS, maka penyidik Polri memberikan penjelasan mengenai penambahan pemeriksaan atau penyidikan yang harus dilakukan oleh PPNS. Namun, jika hasil penyidikan yang dilakukan oleh PPNS telah lengkap, maka penyidik Polri kemudian

melimpahkan berkas perkara penyidikan tersebut kepada Penuntut Umum untuk selanjutnya dilaksanakan dilaksanakan proses penuntutan oleh Jaksa Penuntut Umum dan pemeriksaan di muka persidangan dengan pelimpahan berkas perkara dari Penuntut Umum ke Pengadilan.

Pada dasarnya hubungan tata cara pelaksanaan koordinasi antara penyidik Polri dengan Penyidik PPNS dalam pengawasan terhadap PPNS dilakukan dalam dua bidang yaitu bidang pembinaan dan bidang operasional. Di bidang pembinaan, hubungan kerja secara fungsional dalam rangka pelaksanaan koordinasi, pengawasan dan pembinaan dilaksanakan langsung oleh Satuan Reserse Kriminal (Reskrim). Hubungan kerjasama ini dilaksanakan secara horizontal fungsional dengan tidak menutup kemungkinan hubungan yang bersifat diagonal antara Polri dan unsur PPNS. Pembinaan dapat dilakukan melalui kegiatan pendidikan terhadap PPNS. Di bidang operasional pada hakekatnya koordinasi dilaksanakan secara timbal balik antara PPNS dengan Penyidik Polri.

Pembinaan atau bantuan yang diberikan Polri kepada PPNS, diminta atau tidak diminta, maka Polri wajib untuk melaksanakan hal itu. Sebab, berdasarkan ketentuan yang diatur dalam KUHAP penyidik itu adalah pejabat Polri. Keberadaan PPNS erat kaitannya dengan perkembangan organ dan fungsi Kepolisian dalam masyarakat, oleh karena itu keberadaan PPNS harus dilihat dalam keseluruhan fungsi Kepolisian secara seutuhnya.

### III. HAMBATAN DALAM PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TENAGA KERJA ASING ILEGAL

#### A. Faktor Penyebab Masuknya Tenaga Kerja Asing Ilegal Ke Indonesia

Masuknya tenaga kerja asing ke Indonesia merupakan ancaman bagi bangsa Indonesia. Di tengah maraknya masalah pengangguran di dalam negeri, ditambah keterbatasan lapangan pekerjaan, tenaga kerja asing terutama asal Cina malah berbondong-bondong datang ke Indonesia untuk mengadu nasib, namun ironinya rata-rata dari TKA asal Cina yang masuk dan bekerja di Indonesia itu merupakan pekerja asing ilegal.

Masuknya tenaga kerja asing terutama yang berasal dari Tiongkok menjadi bahan perbincangan yang cukup serius. Arus pekerja dari luar negeri ini mulai gencar sejak pemerintah Presiden Joko Widodo memprioritaskan proyek infrastruktur dan energi, keberadaan TKA ini oleh beberapa pihak dianggap sebagai masalah dan tentunya menimbulkan dampak sosial bagi bangsa dan negara.<sup>25</sup>

Melihat kenyataan yang disampaikan oleh berbagai media lokal dan Nasional tentang keberadaan ribuan tenaga kerja asing (TKA) yang masuk dan bekerja di berbagai proyek bersekala besar telah memicu kerisauan dan kemarahan rakyat Indonesia.

Di kabupaten Langkat provinsi Sumatera Utara, dalam 2 (dua) tahun terakhir jajaran Kepolisian Daerah Sumatera Utara berhasil mengungkap kasus penggunaan TKA

---

<sup>25</sup>Stanislaus Riyanta, "**Ancaman Tenaga Kerja Asing Di Indonesia**", diakses melalui: <http://www.neraca.co.id> tanggal 2 Mei 2017. Pukul. 21 : 30 WIB.

asing ilegal oleh beberapa perusahaan yang rata-rata berasal dari negeri Cina (Tiongkok). Di tahun 2016 Ditreskrimsus Polda Sumut berhasil menangkap 15 orang TKA asal Tiongkok yang bekerja di proyek pembangunan pembangkit listrik tenaga uap di daerah Pangkalan Susu tepatnya di desa Tanjung Pasir, Kec. Pangkalan Susu Kabupaten Langkat. Tenaga Kerja Asing tersebut bekerja di 3 (tiga) perusahaan, yakni di PT. Bukit Mas Indah, PT. Indo Panshi Bumi dan PT. Hebei Jiankan Indonesia. Kemudian di awal tahun 2017, jajaran Ditreskrimsus Polda Sumut kembali berhasil menangkap 4 (empat) orang TKA yang bekerja di PT. Pinang Makmur Indonesia Lestari (PT. PMIL).<sup>26</sup>

Migrasi TKA di Indonesia pada dasarnya tidak terlepas dari berbagai kebijakan yang diterapkan pemerintah di bidang Keimigrasian. Kemudian timbul pertanyaan, apakah yang melatarbelakangi migrasi tenaga kerja ke Indonesia. Menjawab pertanyaan tersebut, maka dapat dianalisa berdasarkan kondisi faktual yang terjadi saat ini.

Saat ini China sebagai investor terbesar di Indonesia yang menduduki peringkat ketiga setelah negara Singapura dan Jepang. Kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal, Wisnu Soedibjo, menjelaskan bahwa: "Investasi China sangat besar sampai US\$ 1,6 miliar artinya hanya dalam sembilan bulan mencapai peringkat ketiga, di atasnya ada Jepang, Singapura. Sementara itu, di tengah merebaknya isu tenaga kerja asing ilegal asal China di Indonesia, BKPM mengatakan tidak membatasi kebebasan investor untuk memilih teknologi berserta tenaga kerjanya."<sup>27</sup>

Kebijakan investasi tersebut di atas, diawali pada saat Presiden Joko Widodo menyampaikan pidatonya di KTT APEC di Beijing, 8-12 November 2014, yang meminta agar negara-negara Asia Pasifik datang dan menanamkan modalnya di Indonesia. Hal ini ditanggapi serius oleh Tiongkok yang kemudian langsung membuat rencana investasi besar-besaran di Indonesia. Penjajakan investasi itu dikonkritkan oleh Presiden Joko Widodo lewat kunjungannya ke Beijing pada tanggal 25-27 Maret 2015.

Nota kesepahaman itu adalah kerjasama ekonomi antara Kemenko Perekonomian RI dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional RRT, kerjasama Proyek Pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung antara Kementerian BUMN dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional RRT, kerjasama Maritim dan SAR antara Basarnas dan Kementerian Transportasi RRT, Protokol Persetujuan antara Pemerintah RRT dan RI dalam pencegahan pengenaan pajak ganda kedua negara, Kerja Sama Antariksa 2015-2020 antara LAPAN dan Lembaga Antariksa RRT, kerjasama saling dukung antara Kementerian BUMN dan Bank Pembangunan Tiongkok, kerjasama antara pemerintah RRT dan RI dalam pencegahan pengenaan pajak ganda kedua negara dan kerja sama bidang industri dan infrastruktur antara Kementerian BUMN dan Komisi Reformasi dan Pembangunan Nasional RRT.

Sebagai tindak lanjut dari penandatanganan nota kesepahaman itu, Wakil Perdana Menteri Tiongkok Liu Yandong, datang ke Indonesia pada tanggal 27 Mei 2015, dalam sambutannya Yandong mengatakan akan

---

<sup>26</sup>Sumber Data: Ditreskrimsus Polda Sumut

<sup>27</sup> Martin Sihombing, Inverstasi China Di Indonesia Capai US\$ 1,6 Miliar, diakses melalui

---

: *industri.bisnis.co.id*, tanggal 6 Agustus 2017. Pkl. 13. 45 WIB.

mengirimkan banyak warga negaranya untuk datang ke Indonesia demi mencapai kerjasama yang ideal antara Indonesia dan Tiongkok dalam berbagai bidang.<sup>28</sup>

Pernyataan Wakil Perdana Menteri Tiongkok Liu Yandong tersebut sebagai sinyal bahwa China tidak saja menginvestasikan dananya di Indonesia, tapi juga warga negaranya. Maka dari itu, tidak mengherankan jika setelah penandatanganan nota kesepahaman antara China dan Indonesia, terjadi migrasi besar-besaran oleh warga negara Tiongkok ke Indonesia. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa salah satu penyebab migrasi dari warga negara China ke Indonesia, akibat adanya hubungan kerjasama yang dijalin antara China dengan Indonesia.

### **B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal**

Pembahasan sebelumnya diketahui bahwa salah satu faktor pelanggaran visa adalah lemahnya pengawasan. Hambatan dalam penegakan hukum di bidang Keimigrasian, apabila dianalisis berdasarkan teori sistem hukum (*legal theorie system*) yang dikembangkan oleh W. Friedman, maka faktor yang mempengaruhi penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana Keimigrasian, khususnya penyalahgunaan izin tinggal dan penggunaan TKA asing ilegal, antara lain meliputi: struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

---

<sup>28</sup>M. Alvi Syahrin, Implikasi Migrasi Tenaga Kerja Tiongkok ke Indonesia (Online), Jakarta, Agustus 22, 2016, dalam <http://politeknikimigrasi.ac.id/berita>, diakses 4 Agustus 2017. Pkl. 13. 45 WIB.

#### 1. Faktor substansi hukum (*legal substance*)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang tidak menjelaskan secara rinci tentang pelanggaran visa. Pelanggaran visa yang di maksud seperti visa kunjungan di gunakan untuk mencari pekerjaan, visa diplomatik digunakan untuk berwisata, dan pelanggaran-pelanggaran yang tidak di jelaskan secara rinci dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Hemat penulis, hal ini dapat dijadikan celah hukum oleh orang asing dalam melakukan pelanggaran pelanggaran visa yang berimplikasi kepada kerugian negara tempat tujuan kunjungan. Hal ini penting kiranya menjadi perhatian para *stakeholders* terkait untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan khususnya di bidang Keimigrasian.

#### 2. Faktor struktur hukum (*legal structur*)

Menurut Lawrence Meir Friedman, yang dimaksud dengan *legal structur* (struktur hukum) adalah kerangka atau rangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk batasan terhadap keseluruhan.<sup>29</sup> Pembahasan terhadap struktur sistem hukum di Indonesia, di dalamnya adalah termasuk struktur institusi lembaga peradilan di samping Kepolisian dan kejaksaan.

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari suatu sistem, umpamanya menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>30</sup> Struktur sebuah sistem yudisial berkaitan dengan yurisdiksi pengadilan,

---

<sup>29</sup>Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap Di Indonesia*, Refika Aditama, Jakarta, 2010, h. 41.

<sup>30</sup>Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, h. 59.

bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan.

Undang-Undang Keimigrasian merupakan *lex specialist* di mana penyidikannya dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) Keimigrasian, namun tetap berkoordinasi dengan penyidik Polri. Secara kelembagaan, penyerahan tugas penyidikan kepada PPNS Keimigrasian secara mandiri telah menyalahi aturan dalam Hukum Acara Pidana pranata penegak hukum dalam kerangka *criminal justice system*.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Penyidik Pegawai Negeri Sipil tidak dibenarkan secara langsung menyerahkan atau mengajukan berkas perkara ke Penuntut Umum. Dalam KUHP, PPNS hanya diberikan wewenang untuk melakukan penyidikan, namun setelah penyidikan selesai dilakukan PPNS menyerahkan hasil penyidikan tersebut kepada penyidik Kepolisian, lalu kemudian hasil penyidikan tersebut diajukan oleh penyidik Kepolisian ke Penuntut Umum.

Kedudukan PPNS sebagai penyidik sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011, telah menimbulkan kontradiksi karena PPNS tidak termasuk dalam sub-sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Akibatnya, dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana Keimigrasian tidak terjadi sinkronisasi kelembagaan (struktural), bahkan menimbulkan tumpang tindih (*over lapping*) kewenangan penyidikan antara polisi dan PPNS Keimigrasian.

Tumpang tindih kewenangan dalam penegakan hukum selalu menjadi kontradiksi, bahkan menimbulkan gesekan antara lembaga penegak hukum yang ada. Kondisi demikian

secara tidak sadar telah berpengaruh pada jalannya proses penegakan hukum (*law enforcement*).

Berdasarkan pada konsep teori penegakan hukum dan praktik, maka penyerahan kewenangan kusus kepada PPNS Keimigrasian dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Keimigrasian merupakan suatu konsep yang dapat mengganggu jalannya sistem peradilan pidana dan mencederai proses penegakan hukum pidana yang mengacu pada ketentuan hukum acara pidana (KUHP).

Selain itu, berharap penuh terhadap Keimigrasian dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran dan tindak pidana kemigrasian adalah keputusan yang tidak mempertimbangkan kondisi empiris dan yuridis. Fakta menunjukkan bahwa Keimigrasian tidaklah efektif melakukan pengawasan, mengingat personil Keimigrasian yang akan melaksanakan fungsi pengawasan di daerah-daerah yang ada di Sumatera Utara masih sangat minim dan dapat dikatakan cukup terbatas.

Sementara itu, dalam penegakan hukum Keimigrasian tidak terlepas dari pelaksanaan fungsi pengawasan yang menjadi fungsi Keimigrasian itu sendiri. Berbeda halnya dengan institusi Polri, pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap orang asing yang dapat dilakukan oleh Polri akan lebih efektif, mengingat keberadaan dari institusi ini dimulai dari tingkat desa/kelurahan sampai pada tingkat paling tinggi yakni Mabes Polri. Pada Tingkat desa misalnya, fungsi pengawasan dapat dilakukan dengan meningkat fungsi koordinasi antara Bhabinkamtibmas dengan instansi pemerintahan, khususnya dengan kelurahan/desa serta warga masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum terhadap pelanggaran/tindak pidana Keimigrasian belum dalam efektif, mengingat fungsi penegakan hukum Keimigrasian merupakan kewenangan khusus yang dimiliki oleh PPNS Keimigrasian, yang memiliki berbagai keterbatasan sumber daya manusia, baik itu dilihat dari kuantitas maupun kualitasnya. Selain itu, sarana dan prasana serta anggaran yang ada belum mendukung Keimigrasian dalam mewujudkan efektivitas dalam penegakan hukum.

### 3. Faktor budaya hukum (*legal culture*)

Menurut Lawrence M. Friedman dalam Ahmad Mujahidin, *legal substance* merupakan aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi bermakna pula sebagai produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu. Substansi hukum mencakup pula hukum yang hidup (*living law*), dan bukannya aturan yang hanya ada dalam kitab undang-undang (*law book*).<sup>31</sup>

Budaya/kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman dalam Soerjono Soekanto mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>32</sup> Sedangkan Menurut Jimly Asshiddiqie:

Substansi yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan atau pun dalam putusan-putusan hakim selalu

berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja di dalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.<sup>33</sup>

Meskipun reformasi hukum di Indonesia telah dilaksanakan namun belum mampu merubah citra buruk dari wajah hukum dan penegak hukum. Budaya hukum penegak hukum dan masyarakat masih pada tingkat yang belum memiliki kesadaran hukum. Kesadaran hukum itu sendiri dapat diukur dari :

1. Adanya pengetahuan tentang hukum
2. Adanya penghayatan fungsi hukum
3. Adanya ketaatan terhadap hukum.<sup>34</sup>

Memperhatikan indikator dari kesadaran hukum masyarakat tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa budaya hukum yang baik dalam masyarakat belum terwujud, demikian pula budaya hukum dari aparat penegak hukum. Pengetahuan hukum, penghayatan dan ketaatan hukum masyarakat yang masih sangat rendah menunjukkan betapa budaya hukum masyarakat dan penegak hukum masih buruk.

Pada tataran penegak hukum, buruknya budaya hukum aparat penegak hukum tidak lagi menjadi rahasia publik. Praktik suap, mafia peradilan, senantiasa menghiasi wajah penegakan hukum di Indonesia, yang pada akhirnya menjadi hambatan dalam proses penegakan hukum yang berkeadilan, sehingga

---

<sup>33</sup>Jimly Asshiddiqie, *Teori Hukum Hens Kelsen*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006, h. 21-22

<sup>34</sup>Achmad Ali, *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2012, h. 141.

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, h. 42

<sup>32</sup>*Ibid.*, h. 59-50

tidak sesuai antara harapan (*das saein*) dan kenyataan (*das sollen*).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ketiga unsur dalam penegakan hukum tersebut di atas saling mempengaruhi antara satu sama lainnya. Konsep sistem hukum (*legal system*) yang dikembangkan oleh Lawrence M. Friedman, maka struktur hukum (*legal scruktur*) dapat diilustrasikan sebagai mesin, sedangkan *legal substance* adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu, dan *legal culture* adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

### C. Hambatan Penegakan Hukum Oleh Kepolisian Terhadap Tenaga Kerja Asing Illegal Di Wilayah Sumatera Utara

Hambatan Kepolisian Daerah Sumatera Utara dalam penegakan hukum terhadap keberadaan dan penggunaan TKA illegal menurut Hairil Sani, dapat dilihat dari dua aspek, yaitu hambatan yang muncul dari internal polri dan hambatan eksternal, yaitu suatu faktor dari luar (eksternal) Polri yang dapat mempengaruhi kinerja dari Polri atau personel Polri.<sup>35</sup>

Secara umum, faktor internal yang menjadi mempengaruhi atau yang menjadi hambatan bagi Polri dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Polri dalam penegakan hukum, antara lain adalah :

1. Masih kurangnya jumlah personel/anggota Polri yang bertugas di wilayah Sumatera Utara.

---

<sup>35</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

2. Kurangnya anggaran operasional untuk melakukan pengawasan dan penindakan hukum terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Sumatera Utara.
3. Kurangnya sarana dan prasana melakukan pengawasan dan penindakan hukum terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Sumatera Utara.<sup>36</sup>

Kendala internal lainnya, yang menjadi hambatan bagi Polri dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Polri pengawasan dan penegakan hukum terhadap keberadaan dan penggunaan TKA Illegal di Wilayah Sumatera Utara, menurut Hairil Sani, antara lain yaitu :

1. Korwas PPNS Ditkrimsus Polda Sumut tidak menjalankan fungsinya seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Kapolri Nomor 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
2. Korwas PPNS tidak memiliki program pertemuan rutin antar PPNS di wilayah Sumut dan Korwas PPNS yang membahas tentang korodinasi dan pembinaan terhadap PPNS.
3. Korwas PPNS tidak melakukan program pembinaan secara berkala dan berkesinambungan dari pihak Korwas PPNS Polda Sumut terhadap PPNS Kantor Imigrasi Kelas I Semarang,<sup>31</sup> berpengaruh pada tingkat profesionalitas penyidik pegawai negeri sipil. Di samping itu, di sisi lain pembinaan yang didasarkan pada program instansi, tidak jarang terbentur dengan keterbatasan sarana dan prasarana, salah satunya anggaran dana sehingga pembinaan juga dikondisikan pelaksanaannya.<sup>37</sup>

Sedangkan kendala eksternal yang menjadi hambatan bagi Polri dalam penegakan

---

<sup>36</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

<sup>37</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

hukum terhadap TKA ilegal, yaitu berkurangnya wewenang Polri sebagai penyidik dalam tindak pidana Keimigrasian. penyidikan tindak pidana Keimigrasian merupakan kewenangan dari PPNS Keimigrasian, hal ini jelas diatur dalam Pasal 105 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.<sup>38</sup>

Lebih lanjut, Pasal 107 ayat (1) dan (2) disebutkan, dalam melakukan penyidikan, PPNS Keimigrasian berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian Setelah selesai melakukan penyidikan, PPNS Keimigrasian menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Kemudian di dalam ketentuan Pasal 111, dinyatakan bahwa: "PPNS Keimigrasian dapat melaksanakan kerja sama dalam penyelidikan dan penyidikan tindak pidana Keimigrasian dengan lembaga penegak hukum dalam negeri ...".

Mencermati ketentuan pasal-pasal di atas, secara tidak langsung kebijakan hukum pidana dalam hal penegakan hukum Keimigrasian menyatakan bahwa PPNS berwenang mutlak sebagai penyidik dalam tindak pidana Keimigrasian. Sedangkan, koordinasi yang dilakukan dengan penyidik Polri sifatnya bukanlah *mandatory* (kewajiban) melainkan bersifat alternatif, jika koordinasi tersebut dibutuhkan. Hal ini sangat Kontradiksi dengan pengaturan koordinasi antara penyidik PPNS dengan Penyidik Polri yang diatur dalam KUHAP. Dalam KUHAP, penyidik PNS berada di bawah koordinasi dari penyidik Polri, sehingga PPNS wajib melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu dimana

diberikan kewenangan bagi PPNS untuk membantu melakukan penyidikan yang dilaksanakan oleh penyidik Polri.

#### **IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penegakan hukum oleh Kepolisian Daerah Sumatera Utara dan jajarannya terhadap tindak pidana Keimigrasian oleh TKA Illegal dan mempekerjakan TKA oleh perusahaan dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian dan ketentuan yang diatur dalam KUHAP. Namun, karena wewenang pengawasan dan penegakan hukum terhadap keberadaan dan pelanggaran hukum Keimigrasian oleh warga negara asing merupakan wewenang yang diberikan oleh undang-undang secara khusus kepada PPNS, maka penegakan hukum oleh Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana Keimigrasian hanya sebatas koordinasi penyidikan yang dilaksanakan oleh PPNS Keimigrasian dengan penyidik Polri sesuai dengan ketentuan Pasal 107 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian juncto Pasal 249 Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang keimigrasian.
2. Penegakan hukum oleh Kepolisian Daerah Sumatera Utara terhadap tindak pidana di bidang keimigrasian, antara lain dipengaruhi dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal, diantaranya: masih kurangnya jumlah personel Polri,

---

<sup>38</sup>Hasil Wawancara Dengan Kopol Hairil Sani, selaku Kanit Tipiter Ditreskrimsus Polda Sumut, pada tanggal 2 Mei 2017.

masih belum mendukungnya sarana dan prasana dan minimnya anggaran dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keberadaan orang asing dan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh warga negara asing di wilayah Sumatera Utara. Sedangkan kendala eksternal yang dihadapi Polri dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, yaitu: Substansi Pengaturan, Budaya Organisasi dan dari aspek Aparat Penegak Hukum.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat disarankan sebagai berikut :

1. Perlu adanya revisi terhadap Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, khususnya pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana Keimigrasian yang memberikan kewenangan khusus terhadap PPNS Keimigrasian dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana Keimigrasian.
2. Perlu untuk melibatkan dan mengembalikan fungsi penyidik Polri dalam tindak pidana Keimigrasian, serta mengatur secara jelas arah koordinasi antara PPNS keimigrasian dengan penyidik Polri, sehingga kewenangan penyidik Polri tidak tumpang tindih (*over lapping*) antara penyidik PNS Keimigrasian. Dengan demikian, diharapkan proses penegakan hukum Keimigrasian, khususnya dalam penanganan masalah TKA ilegal dapat berjalan secara efektif dan efisien.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Aloysius Wisnubroto, 2001, ***Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer***, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- Agusmidah, 2010, ***Hukum Ketenagakerjaan Indonesia***, Dinamika dan Kajian Teori, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Ahmad Mujahidin, 2010, ***Peradilan Satu Atap Di Indonesia***, Refika Aditama, Jakarta.
- Abdul Latif dan Hasbih Ali, 2011, ***Politik Hukum***, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- Achmad Ali, 2012, ***Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum***, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Agus Santoso, 2015, ***Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum***, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, ***Pengantar Metode Penelitian Hukum***. Rajawali Pers, Jakarta.
- Bambang Waluyo, 2000, ***Pidana dan Pemidanaan***, Sinar Grafika, Jakarta.
- Barda Nawawi Arief, 2000, ***Kebijakan formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-Undangan***, Badan Penerbit Undip, Semarang.
- , 2001, ***Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan***, PT. Citra Aditya Bakti, Semarang.
- , 2006, ***Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime Di Indonesia***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- , 2010, ***Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana***, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2010, ***Kapita Selekta Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung.



- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, 2009, **Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia**, Mandar Maju.
- Candra Irawan, 2015, **Dasar-Dasar Pemikiran Hukum Ekonomi Indonesia**, Mandar Maju, Bandung.
- Fakultas Hukum, 2017, **Prosedur Dan Tata Cara Penulisan Tesis**, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan.
- Heri Tahir, 2010, **Proses Hukum Yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia**, Laskbang Presindon, Yogyakarta.
- HRT. Sri Soemantri, 2014, **Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan**, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- J.G.starke, 1992, **Pengantar Hukum Internasional**, Aksara Persara Indonesia, Jakarta.
- Imam Santoso, 2004, **Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional**, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- , 2007, **Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention, Against Transnational and Organized Crimes**, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thoari, 2010, **Dasar-Dasar Politik Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Joni Bambang, 2015, **Hukum Ketenagakerjaan**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Lalu Husni, 2000, **Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta.
- Jimlly Asshiddigie, 2006, **Teori Hukum Hens Kelsen**, Komisi Yudisial, Jakarta.
- L. J. van Apeldorn, 2004, **Pengantar Ilmu Hukum**, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Lexy J.Moleong, 2004, **Metode Kualitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lawrence W. Friedman, 2009, **Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial**, Nusa Media, Bandung.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Sinar Bakti.
- M. Solly Lubis, 1994, **Filsafat Ilmu Dan Penelitian**, Mandar Maju, Bandung.
- M. Manullang, 1995, **Dasar-Dasar Manajemen**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Moh. Mahfud M.D, 1999, **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**, Gama Media Yogyakarta.
- Marlina, 2009, **Peradilan Pidana Anak Di Indonesia**, Refika Aditama, Jakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2010, **Teori-teori Dan Kebijakan Pidana**, Alumni, Bandung.
- Mochtar Kusumaatmadja & Ety R. Agoes, 2010, **Pengantar Hukum Internasional**, PT. Alumni, Bandung.
- Mohammad Taufik Makarao dan Drs. Suhasril, 2010, **Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek**, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Munir Fuady, 2013, **Teori-Teori Besar (Grand Theori) Dalam Hukum**, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Nur Solikin, 2016, **Otoritas Negara & Pahlawan Devisa**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, 2003, **Cara Penyelesaian Karya Ilmiah Di Bidang Hukum (Panduan Dasar Menuntaskan Skripsi, Tesis dan Disertasi)**, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.
- Prayudi, 1981, **Hukum Administrasi Negara**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Peter M. Marzuki, 2008, **Penelitian Hukum**, Prenada Kencana Prenada Media, Jakarta.
- , 2010, **Pengantar Ilmu Hukum**, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Saiful Anwar, 2004, **Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara**, Glora Madani Press, Medan.

Sudarto, 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.

-----, 1996, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.

Sutan Remi Sjahdeni. et. al. 2001, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Sihar Sihombing, 2009, *Hukum Imigrasi*, Nuansa Mulia, Bandung.

Syaiful Bakhri, 2009, *Perkembangan Stelsel Pidana di Indonesia*, Total Media Yogyakarta.

Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers.

Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana : Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Teguh Prasetyo, 2011, *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*, Nusa Media Jakarta.

Wahyudi Ukun, 2004, *Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum dan Kedaulatan Negara Di Bidang Keimigrasian*, PT. Adi Kencana Aji, Jakarta.

Yesril Anwar Adang, *Kriminologi*, PT. Refika Aditama, Jakarta, 2015.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Keimigrasian

Permen No. 35 Tahun 2015, Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

## **C. Sumber Internet/Jurnal**

Ardianti, *Kebijakan Australia Dalam Menangani Imigran Gelap Di Bawah Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abbott Tahun 2013*, Jurnal Fisip Universitas Riau, Volume 2 No. 2 Tahun 2015.

Artikel, oleh Herman Suryokumoro, Nurdin, kainingtyas, *Urgensi Pengungsi/Migran Ilegal Di Indonesia Sebagai Negara Transit Berdasarkan Konvensi Tentang Status Pengungsi 1951*(Studi Di Kantor Imigrasi Kota Malang), Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Email: [ninkyas@ub.ac.id](mailto:ninkyas@ub.ac.id), 2011. Hlm, 12, diakses melalui [portalgaruda.org/article.php](http://portalgaruda.org/article.php), pada tanggal 23 Mei 2016, Pkl. 21.30 WI

Artikel oleh Angelina Larasati, " 3 Faktor Ini Menjadi Alasan Masuknya Tenaga Kerja Asing Ilegal Ke Indonesia, dimuat di harian Bisnis pada tanggal 26 Juli 2016, diakses melalui <http://www.bisnispost.com> pada tanggal 2 Mei 2017. Pukul. 21 : 30 WIB.

Banjarmasin.post, 28 Mei 2011, dipostkan oleh Alit Amarta Adi pada tanggal 20 November 2012, diakses melalui [http://issuu.com/deny\\_bpost/docs/bp2011\\_0528](http://issuu.com/deny_bpost/docs/bp2011_0528), pada tanggal 2 Agustus 2017, Pkl. 14: 45 WIB.

Bagir Manan, "Hukum Keimigrasian dalam Sistem Hukum Nasional", disampaikan dalam Rapat Kerja Nasional Keimigrasian, Jakarta, 14 Januari 2000.

Philips Jusario Vermonte, *Transnational Organized Crime: Isu dan Permasalahannya*, Jurnal Analisis CSIS Isu-isu Non-Tradisional: Bentuk Baru Ancaman Keamanan, No. 1 Tahun 2002.

Makalah oleh Jimly Asshiddiqie, Penegekan Hukum, diakses melalui: <http://www.jimly.com>, tanggal 27 April 2017. Pukul. 15: 46 WIB.



Martin Sihombing, Inverstasi China Di Indonesia  
Capai US\$ 1,6 Miliar, diakses melalui :  
*industri.bisnis.co.id*, tanggal 6 Agustus  
2017. Pkl. 13. 45 WIB.

M. Alvi Syahrin, Implikasi Migrasi Tenaga Kerja  
Tiongkok ke Indonesia (Online), Jakarta,  
Agustus 22, 2016, dalam  
<http://politeknikimigrasi.ac.id/berita>,  
diakses 4 Agustus 2017. Pkl. 13. 45 WIB.

Iliam Saputra, "*Jadi Tukang Sortir, 4 TKA Illegal  
Ditangkap Polda Sumut*", diakses  
melalui: <http://www.jawapos.com>, tanggal  
29 Maret 2017. Pukul 15 : 30 WIB.

Pengertian "ilegal" Kamus Bahasa Indonesia  
Online, diakses melalui: <http://kbbi.web.id>,  
tanggal 29 April 2017. Pukul 15: 40 WIB.

Anonim, "Fakta Keberadaan TKA Tiongkok  
Bukti Bahwa China Ancaman Serius  
Bangsa Indonesia, diakses melalui:  
<http://islamviralnews.blogspot.co.id>, pada  
tanggal 2 Mei 2017, Pukul 12 : 30 WIB.