

BAB III

PELANGGARAN TERHADAP PENYALAHGUNAAN IZIN BERKERJA BAGI TENAGA KERJA ASING DENGAN MENGUNAKAN VISA TURIS YANG DIGUNAKAN UNTUK BEKERJA DI KOTA SEMARANG

A. Sejarah Ringkas Keimigrasian & Disnaker Kota Semarang

1. Sejarah Ringkas Keimigrasian di Indonesia

Di Indonesia pemeriksaan keimigrasian telah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Pada saat itu terdapat badan pemerintah kolonial bernama *Immigratie Diens* yang bertugas menangani masalah keimigrasian untuk seluruh kawasan Hindia Belanda.⁶⁴

Jika dikaji istilah keimigrasian berasal dari kata imigrasi yang merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *immigratie* dan bahasa Latin *immigratio*. Kata imigrasi terdiri dari 2 (dua) suku kata yaitu *in* yang artinya dalam dan *migrasi* yang artinya pindah, datang, masuk atau boyong. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa arti imigrasi adalah pemboyongan orang-orang masuk ke suatu negeri.⁶⁵ Pada saat itu jumlah kantor cabang Imigrasi di Indonesia sangat terbatas, hanya di kota-kota pelabuhan yang banyak disinggahi oleh kapal-kapal yang datang maupun berangkat ke luar negeri.

⁶⁴M.Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan ketahanan Nasional*, Hlm. 17

⁶⁵T.S.G.Mulia dan K.A.H.Hidding, *Ensiklopedia Indonesia*, Jilid II, W. Van Hoeve, Bandung-Gravenhage, 1957, Hlm 649.

Menurut Staatsblad 1916 No. 47 Pasal 1 ayat 2 tentang Penetapan Izin Masuk (PIM) dinyatakan bahwa : "*Untuk turun kedarat diperlukan suatu Surat izin dari pegawai yang ditunjuk oleh Presiden yang dalam pekerjaan disebut pejabat urusan pendaratan (Pejabat Imigrasi).*"

Setelah bangsa Indonesia menjadi negara merdeka yang diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945 dan tanggal 27 Desember 1949 penyerahan kedaulatan negara dari pemerintahan Hindia Belanda kepada pemerintah Republik Indonesia maka pada tanggal 26 Januari 1950 secara resmi Kantor Imigrasi sebagai kantor penting pada zaman penjajahan Hindia Belanda diserahkan kepada pemerintah Republik Indonesia dan sekaligus menjadi Jawatan Imigrasi yang dipimpin oleh putra Indonesia Mr.H.Jusuf Adiwinata sebagai Kepala Jawatan Imigrasi. Sejak adanya Jawatan Imigrasi maka negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat mempunyai hak dan kewenangan untuk menentukan sistim hukum yang berlaku termasuk merumuskan masalah Hukum Keimigrasian diantaranya perubahan kebijakan Keimigrasian dari *open deur policy* untuk kepentingan pemerintah Kolonial, menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat *selective policy* yang didasarkan pada, kepentingan nasional pemerintah Indonesia.⁶⁶ Artinya hanya bagi mereka yang benar- benar menguntungkan kesejahteraan rakyat dan tidak membahayakan keselamatan bangsa dan negara Republik Indonesia diizinkan masuk ke Indonesia.

⁶⁶*Ibid.* hlm 17

Sebagai tindak lanjut dari penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia (Serikat) pada tanggal 27 Desember 1949, maka masalah keimigrasian di Indonesia diserahkan dari Pemerintah Hindia Belanda kepada Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 26 Januari 1950, yang selanjutnya diambil langkah-langkah untuk mengatur masalah keimigrasian di Indonesia sebagai berikut :

1. Sesuai dengan Pasal II Ketentuan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, maka Penetapan Izin Masuk *Toelatingsbesluit* dan Ordonansi Izin Masuk *Toelatingsordonnantie* masih diberlakukan dengan perubahan-perubahan yang disesuaikan dengan kepentingan Negara Republik Indonesia.
2. Menciptakan Peraturan Perundang-undangan yang baru berupa:
 - a. Undang-undang (Darurat) Nomor 40 Tahun 1950 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor) sebagai pengganti Ordonnantie tahun 1937 tentang Surat Perjalanan ke luar negeri yang tidak sesuai lagi dengan kebijaksanaan Pemerintah Indonesia;
 - b. Undang-undang (Darurat) Nomor 42 Tahun 1950 tentang Bea-bea Imigrasi;
 - c. Undang-undang (Darurat) Nomor 9 Tahun 1953 tentang Pengawasan Orang Asing;
 - d. Undang-undang (Darurat) Nomor 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi;

- e. Undang-undang (Darurat) Nomor 9 Tahun 1955 tentang KependudukanOrang Asing;
- f. . Undang-undang Nomor 14 Tahun 1959 tentang Paspor Republik Indonesia sebagai pengganti Undang-undang (Darurat) Nomor 40 Tahun 1950 tentang Surat Perjalanan RepublikIndonesia;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pendaftaran Orang Asing;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1954 tentangPelaksanaan Pengawasan Orang Asing;
- i. . Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1983 tentang BebasVisa;
- j. . Peraturan Menteri Kehakiman Nomor J.M.2/ 17/2 Tahun 1954 tentang Cara Pendaftaran OrangAsing;
- k. Peraturan Menteri Kehakiman Nomor M.03.UM.09.01 Tahun 1981 tentang Pencegahan danPenangkalan.
Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Menteri Luar Negeri tentang Petunjuk Visa bagi orang asing yang akan masuk ke wilayah Negara RepublikIndonesia.⁶⁷

⁶⁷Moh Arif, *Keimigrasian di Indonesia Suatu Pengantar*, Pusat Pendidikan dan Latihan Pegawai Departemen Kehakiman, 1997, Hlm. 16-17

Selanjutnya jika di lihat dari sistem hukum keimigrasian pada dasarnya merupakan sebagian kebijakan organ administrasi (Negara) yang melaksanakan kegiatan pemerintahan (administrasi Negara) berupa perbuatan hukum pemerintah yang dilakukan Negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*)⁶⁸.

Fungsi dan kewenangan keimigrasian di Indonesia dilaksanakan oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, yang secara khusus dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Penjabaran dari sistem hukum Keimigrasian yang dijalankan oleh pemerintah secara operasional dituangkan ke dalam trifungsi imigrasi yaitu *Pertama*, fungsi pelayanan masyarakat, *Kedua*, penegakan hukum, *Ketiga*, fungsi keamanan.⁶⁹

Prayudi Atmosudirdjo menyebutnya sebagai hukum mengenai pemerintah dalam kedudukan dan fungsinya sebagai Administrator Negara.⁷⁰

Selanjutnya diuraikan bahwa pemerintah suatu negara modern mempunyai lima fungsi pokok. Salah satu di antaranya adalah fungsi Administrasi Negara,⁷¹ yang meliputi tugas dan kegiatan-kegiatan:

⁶⁸Bagir Manan, *Hukum Keimigrasian Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta, Ghlmia Indonesia, 2000. Hlm.22

⁶⁹Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992. Tentang Keimigrasian.

⁷⁰Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghlmia Indonesia, 1988, cetakan ke-9, Hlm. 12

⁷¹*Ibid*, Hlm. 13

- 1) Melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (strategi) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata.
- 2) Menyenggarakan undang-undang (menurut Pasal-Pasalnya) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dilihat dari sisi ini, hukum keimigrasian yang termasuk hukum administrasi bertugas melaksanakan dan menyelenggarakan ketentuan-ketentuan Undang-undang Keimigrasian. Administrasi Negara dari sudut ilmu hukum, menurut Prajudi Atmosudirdjo mempunyai tiga arti⁷², yaitu:

- a. Sebagai "aparatur" negara yang dikepalai dan digerakkan oleh Pemerintah;
- b. Sebagai fungsi atau aktivitas atau administrasi dalam arti dinamis atau fungsional;

Dalam hal ini Administrasi Negara merupakan kegiatan-kegiatan aparatur negara. Apabila administrasi bertindak sebagai fungsi hukum, maka ia merupakan penyelenggaraan undang-undang atau pelaksanaan ketentuan undang-undang secara konkret, kausal dan (kebanyakan) individual;

- c. Sebagai proses tata kerja penyelenggaraan atau sebagai tata usaha. Sebagai fungsi atau aktivitas ini berarti pengelolaan, perhitungan dan penarikan serta penyusunan ikhtisar data informasi tentang pekerjaan-pekerjaan dan kegiatan-kegiatan.

⁷²*Ibid*, Hlm 48-49

Hukum Keimigrasian dapat dilihat dalam perspektif hukum administrasi Negara. Sesungguhnya masalah keimigrasian justru merupakan sebagian kebijakan organ administrasi (negara) yang melaksanakan kegiatan pemerintahan (administrasi negara).⁷³

Hukum Keimigrasian yang merupakan suatu hukum administratif, namun karena kedudukan dan fungsi keimigrasian yang sangat strategis maka tidak sepenuhnya pelaksanaan sanksi dalam hukum administratif diterapkan dan malah sebaliknya sanksi diterapkan berupa kejahatan terhadap kasus tindak pidana keimigrasian.

Ketentuan mengenai pengaturan sanksi pidana dalam kasus tindak pidana keimigrasian adalah dalam rangka melindungi kepentingan nasional, sebagaimana tujuan Pidana adalah pidana tidak dikarenakan demi pidana itu sendiri melainkan untuk suatu tujuan yang bermanfaat, ialah untuk melindungi masyarakat atau untuk pengayoman.⁷⁴

Undang-undang Keimigrasian merupakan hukum tertulis tentang keimigrasian, sebagaimana prinsip dalam aliran hukum positif adalah aliran pemikiran hukum yang memberikan penegasan terhadap bentuk hukum (undang- undang), isi hukum (perintah penguasa), ciri hukum (sanksi, perintah, kewajiban dan kedaulatan), dan sistematika norma hukum.⁷⁵

⁷³M.Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, UI Press Jakarta, 2004, Hlm.39

⁷⁴Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung 1993, Hlm. 83

⁷⁵Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remadja Rosdakarya, Bandung, 2001

2. Sejarah Dinas Ketenagakerjaan Kota Semarang

Pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) organisasi Kementerian Perburuhan tidak lagi mencakup urusan sosial dan struktur organisasinya didasarkan pada Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 1 Tahun 1950 setelah Republik Sejarah Singkat Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang

Pada awal pemerintahan RI, waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan jumlah kementerian pada tanggal 19 Agustus 1945, kementerian yang bertugas mengurus masalah ketenagakerjaan belum ada tugas dan fungsi yang menangani masalah-masalah perburuhan diletakkan pada Kementerian Sosial baru mulai tanggal 3 Juli 1947 ditetapkan adanya kementerian Perburuhan dan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1947 tanggal 25 Juli 1947 ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan Kemudian berdasarkan Peraturan Menteri Perburuhan (PMP) Nomor 1 Tahun 1948 tanggal 29 Juli 1947 ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan yang mencakup tugas urusan-urusan sosial menjadi Kementerian Perburuhan dan Sosial, pada saat pemerintahan darurat di Sumatera Menteri Perburuhan dan Sosial diberi jabatan rangkap meliputi urusan-urusan pembangunan, Pemuda dan Keamanan.

Indonesia Serikat bubar, struktur organisasi Kementerian Perburuhan disempurnakan lagi dengan Peraturan Kementerian Perburuhan Nomor 1 tahun 1951. Berdasarkan peraturan tersebut mulai tampak kelengkapan struktur organisasi Kementerian Perburuhan yang mencakup struktur organisasi

Kementerian Perburuhan yang mencakup struktur organisasi sampai tingkat daerah dan resort dengan uraian tugas yang jelas. Struktur organisasi ini tidak mengalami perubahan sampai dengan kuartal pertama tahun 1954. Melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 70 mulai terjadi perubahan yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 77 juncto Peraturan Menteri Perburuhan Nomor : 79 Tahun 1954. Berdasarkan Peraturan tersebut Kementerian Perburuhan tidak mengalami perubahan sampai dengan tahun 1964, kecuali untuk tingkat daerah. Sedangkan struktur organisasinya terdiri dari Direktorat Hubungan dan Pengawasan Perburuhan dan Direktorat Tenaga Kerja.

Sejak awal periode Demokrasi Terpimpin, terdapat organisasi buruh dan gabungan serikat buruh baik yang berafiliasi dengan partai politik maupun yang bebas, pertentangan-pertentangan mulai muncul dimana-mana, pada saat itu kegiatan Kementerian Perburuhan dipusatkan pada usaha penyelesaian perselisihan perburuhan, sementara itu masalah pengangguran terabaikan, sehingga melalui PMP Nomor :12 Tahun 1959 dibentuk kantor Panitia Perselisihan Perburuhan Tingkat Pusat (P4P) dan Tingkat Daerah (P4D).

Struktur Organisasi Kementerian Perburuhan sejak Kabinet Kerja I sampai dengan Kabinet Kerja IV (empat) tidak mengalami perubahan. Struktur Organisasi mulai berubah melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor : 8 Tahun 1964 yaitu dengan ditetapkannya empat jabatan pembantu menteri untuk urusan-urusan administrasi, penelitian, perencanaan dan penilaian hubungan dan pengawasan perburuhan, dan tenaga kerja.

Dalam perkembangan selanjutnya, organisasi Kementerian Perburuhan yang berdasarkan Peraturan tersebut disempurnakan dengan Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 13 Tahun 1964 tanggal 27 November 1964, yang pada pokoknya menambah satu jabatan Pembantu Menteri Urusan Khusus. Dalam periode Orde Baru (masa transisi 1966-1969), Kementerian Perburuhan berubah nama menjadi Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) berdasarkan Keputusan tersebut jabatan Pembantu Menteri dilingkungan Depnaker dihapuskan dan sebagai penggantinya dibentuk satu jabatan Sekretaris Jenderal. Masa transisi berakhir tahun 1969 yang ditandai dengan dimulainya tahap pembangunan Repelita I, serta merupakan awal pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I). Pada pembentukan Kabinet Pembangunan II, Depnaker diperluas menjadi Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi, sehingga ruang lingkup tugas dan fungsinya tidak hanya mencakup permasalahan ketenagakerjaan tetapi juga mencakup permasalahan ketransmigrasian dan pengkoperasian. Susunan organisasi dan tata kerja Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi diatur melalui Kepmen Nakertranskop Nomor Kep 1000/Men/1975 yang mengacu kepada KEPPRES No 44 Tahun 1974.

Dalam Kabinet Pembangunan III, unsur koperasi dipisahkan dan Departemen Tenaga kerja, Transmigrasi dan Koperasi, sehingga menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans). Dalam masa bakti Kabinet Pembangunan IV dibentuk Departemen Transmigrasi, sehingga unsur transmigrasi dipisah dari Depnaker Susunan organisasi dan tata kerja

Depnakerditetapkan dengan Kepmennaker No. Kep 199/Men/1984 sedangkan susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Transmigrasi Nomor : Kep-55A/Men/1983.

Pada masa reformasi Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Transmigrasi kemudian bergabung kembali pada tanggal 22 Februari 2001. Usaha penataan organisasi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi terus dilakukan dengan mengacu kepada Keputusan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja.

Di daerah dengan adanya otonomi daerah pada tahun 2000 Departemen Tenaga Kerja, Departemen Transmigrasi, Cabang Dinas Tenaga Kerja, digabung menjadi satu Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2001 tentang pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang, serta Keputusan Walikota Semarang Nomor 061.1/179 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Disnakertrans Kota Semarang.

Dalam perkembangan selanjutnya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah dan Keputusan Walikota Semarang Nomor 061.1 / 179 Tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinakertrans diganti atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang dan Peraturan

Walikota Semarang Nomor 27 Tahun 2008 tentang Penjabaran dan Fungsi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang.

Bahwa berdasarkan pasal 85 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Semarang dan sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah maka ditetapkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 65 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Balai Latihan Kerja Kota Semarang.

Demikian sejarah singkat Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang sampai dengan saat ini. dibawah ini kami uraikan profil ketenagakerjaan tahun 2010 yang akan kami uraikan secara rinci tentang ketenagakerjaan yang ada pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang.⁷⁶

B. Kasus Posisi

1. Kasus Posisi
 - a. Kasus : Pelanggaran Izin Tinggal Warga Negara Asing
 - b. Pasal yang dilanggar : Pasal 122 huruf (A) Undang-Undang Nomer 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
 - c. Tersangka : 13 orang asing.

⁷⁶<http://naker.semarangkota.go.id/2018/web/profil/index/1> Diakses Pada tanggal 20 November 2019. Pukul 18.30 WIB.

2. Kronologi

Sebanyak 13 orang asing di wilayah Kantor Imigrasi melanggar izin tinggal dan bekerja. Hingga bulan Juli sudah ada 13 orang asing yang sedang di proses. Mereka melanggar izin tinggal karena menggunakan Visa turis namun pada kenyataannya bekerja. Sebanyak 13 orang asing yang diproses tersebut 1 dari Malaysia dan 12 dari Taiwan. Ada 154 perusahaan yang tidak hanya menggunakan warga lokal namun juga tenaga orang asing. Jumlah orang asing di Semarang dan sekitarnya saat ini sebanyak 1.124 orang.

C. **Penyelesaian Kasus Penyalahgunaan Izin Tinggal Warga Negara Asing**

Berbagai kasus dalam penempatan dan pengelolaan TKA yang telah dikelompokkan oleh Ombudsman ini menjadi masukan yang berharga bagi Kementerian Ketenagakerjaan dan pihak-pihak lain yang terkait, seperti Kementerian Hukum dan HAM. Kedua kementerian pun sepakat melakukan integrasi sistem data secara online untuk mencegah dan menangani kasus-kasus yang melibatkan TKA dan TKI ilegal secara lebih optimal.

Demi meningkatkan pengawasan terhadap TKA, Kemnaker pun membentuk Satuan Tugas Pengawasan Tenaga Kerja Asing (TKA) yang berbeda dengan Tim Pengawasan Orang (Pora) bentukan Kemenkumham. Satgas TKA bekerja lebih fokus dan mengerucut dalam hal pengawasan tenaga kerja. Sedangkan Tim Pora mengawasi seluruh orang asing yang masuk ke Indonesia melalui keimigrasian.

Kemnaker mengakui, saat ini ditengarai banyak modus visa turis atau

kunjungan disalahgunakan oleh TKA untuk bekerja secara illegal di Indonesia. Kasus-kasus seperti itu harus segera ditangani secara bersama dengan melakukan sanksi tegas.

Dengan bantuan tim Imigrasi, sejak awal sudah dilakukan deteksi awal dengan pemeriksaan kelengkapan paspor, visa kerja, dan dokumen lainnya sebelum keberangkatan. Juga program deteksi finger print dan blacklist terhadap para TKA ilegal dan mafianya yang sudah dideportasi dari negara-negara penempatan sehingga tidak terulang lagi.

Menurut Menkumham Yasonna Laoly, penindakan hukum terhadap TKA ilegal akan lebih mudah bila didukung adanya informasi dan data yang lengkap. Pemantauan dan pengawasan akan lebih mudah dilakukan secara bersama-sama. Selama ini, pihak Imigrasi langsung melakukan pemeriksaan dan melakukan penindakan hukum bila mendapatkan informasi, pengaduan dan laporan adanya TKA ilegal dari Kemnaker. Pemeriksaan, sidak dan operasi yustisi terhadap TKA illegal pun melibatkan berbagai pihak terkait, termasuk Kemnaker.

Terkait adanya TKA illegal yang masuk dengan menyalahgunakan visa kunjungan, Kemenkumham juga telah berkoordinasi juga dengan Kementerian Pariwisata untuk menangani masalah ini. Kemekumham pun tak segan-segan mengambil tindakan keimigrasian berupa pencekalan bila ada pengusaha asing yang ingin kembali ke negaranya namun belum melaksanakan kewajiban terkait urusan ketenagakerjaan.