

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum dan menggunakan hukum untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara. Seluruh kegiatan bernegara di Indonesia harus sesuai dengan hukum yang sudah ditetapkan. Sebagai penganut Hukum Positif tentunya Indonesia sudah seharusnya melaksanakan seluruh kegiatan bernegaranya dengan hukum tertulis yang di ditetapkan. Tata cara menjalankan kehidupan bernegara diatur oleh asas hukum, maka dalam kekuasaan pemerintahan, hukum berada di posisi paling atas. Indonesia adalah negara hukum dan itu tercantum dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum. Secara umum negara hukum memberikan seluruh kepercayaan kepada kuasa negara melalui proses hukum yang dianggap baik dan sifatnya adil bagi seluruh bagian negara Indonesia, mulai dari rakyat hingga pihak pemerintahan yang memiliki jabatan pada kekuasaan negara. Setelah meninjau bentuk negara hukum Indonesia yang telah disebutkan pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 terdapat beberapa ciri yang dapat mendeskripsikan mengapa Indonesia termasuk sebagai negara hukum.¹

Berikut ciri-ciri negara hukum menurut Azhary:

1. Hukum bersumber pada Pancasila;
2. Berkedaulatan rakyat;

¹ Azhary, Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya (UI Press 1995).

3. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
4. Persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan;
5. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya;
6. Pembentukan undang-undang oleh Presiden bersama-sama dengan DPR;
7. Dianutnya sistem MPR.

Cita-cita Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan kehidupan bangsa dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah gagasan bahwa negara bertanggung jawab atas warga negaranya, yaitu dengan mensejahterakan rakyatnya melalui pelayanan, perlindungan bantuan, dan pencegahan masalah-masalah sosial. Negara Indonesia adalah negara kesejahteraan sosial sebagaimana dirumuskan dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD Tahun 1945. Tujuan pemerintah Republik Indonesia sebagaimana tertera pada alinea IV UUD 1945 disebutkan:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kemudian Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan, bahwa “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” yang artinya bahwa

pembangunan-pembangunan di segala sektor harus memprioritaskan semaksimal mungkin bagi peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia secara terus-menerus. Selanjutnya Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*, sangat jelas bahwa pasal tersebut menjamin warga masyarakat untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak seperti cita-cita para pendiri bangsa.

Pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memerlukan biaya yang besar, secara bertahap dan berkesinambungan. Dalam hal tersebut pemerintah berupaya menghimpun dana yang salah satunya bersumber dari sektor Pajak. Penerimaan negara didefinisikan sebagai penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.06/2006 mengatakan bahwa penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara, dan salah satunya penerimaan tersebut adalah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

PNBP merupakan salah satu saluran yang memberikan penghasilan kepada Negara yang selanjutnya akan dipergunakan untuk melaksanakan pembangunan dalam mencapai kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. PNBP adalah seluruh penerimaan pusat yang tidak berasal dari pendapatan perpajakan antara lain sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta pendapatan negara bukan pajak lainnya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2000). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1997 Pendapatan Negara Bukan Pajak adalah pendapatan pusat yang tidak

berasal dari penerimaan perpajakan. Secara umum Pendapatan Negara Bukan Pajak adalah semua pendapatan pusat dengan nama dan bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang di luar pendapatan perpajakan, bea cukai, dan migas baik diterima di dalam negeri maupun di luar negeri, yang meliputi pendapatan fungsional dan pendapatan umum yang berada dalam pengurusan dinas/lembaga (Hartoyo, 1999).

Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai Instansi pemerintah yang menghasilkan penghasilan Negara dari sektor non pajak tersebut juga telah menyumbang kepada pendapatan negara yang tidak sedikit. Walaupun terdampak pandemi covid-19 Direktorat Jenderal Imigrasi telah menyumbangkan Rp. 1.421.429.862.486,- sepanjang tahun 2021. Jumlah tersebut naik sejumlah 6,16% dibandingkan tahun 2020. Sebuah hal yang patut diapresiasi mengingat pandemi yang masih berlangsung dan menyebabkan terjadi penurunan yang sangat signifikan dari statistik layanan keimigrasian sepanjang tahun 2021. Sebagaimana diketahui, pada semester pertama tahun 2021 masih diberlakukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI (Permenkumham) Nomor 26 tahun 2020 yang membatasi jenis visa dan izin tinggal yang boleh digunakan orang asing untuk masuk ke Indonesia. Pengetatan perbatasan kembali dilakukan selama periode 19 Juli s.d. 18 September 2021 karena puncak pandemi Covid-19 di Indonesia melalui Permenkumham Nomor 27 tahun 2021 dan dibuka Kembali secara terbatas dengan terbitnya Permenkumham Nomor 34 tahun 2021.

Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur sebagai kepanjangan tangan dari Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai tugas untuk memberikan pelayanan Keimigrasian bagi WNA yang mengajukan Izin Tinggal Kunjungan di wilayah kerja

Kota Jakarta Timur. Selain mengemban tugas sebagai pemberi izin tinggal Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur juga berkewajiban menyetorkan PNBP kepada Negara atas hasil dari pemberian Izin Tinggal Kunjungan yang diberikan kepada WNA.

Dalam prakteknya WNA yang telah mendapatkan Izin Tinggal Kunjungan tidak selalu menggunakan izin tinggalnya sesuai dengan tujuan pemberian izin tinggal tersebut karena masih ada indikasi terjadi pelanggaran penyalahgunaan izin tinggal oleh WNA. Menghadapi hal tersebut Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur harus melakukan pengawasan terhadap WNA yang telah mendapatkan izin tinggal kunjungan dan segera melakukan tindakan agar pelanggaran dapat diatasi dan di minimalisir sehingga pengasilan Negara dari PNBP penerbitan izin tinggal sesuai dengan tujuan kemanfaatan hukum dan keadilan hukum. Namun demikian pengawasan tersebut juga harus sesuai dengan semangat pengawasan untuk mengembalikan manfaat dari pemberian izin tinggal kunjungan kepada Negara bukan untuk keuntungan pribadi WNA ataupun keuntungan pribadi oknum petugas.

Perkembangan dunia dewasa ini mendorong meningkatnya mobilitas penduduk yang menimbulkan berbagai dampak, baik yang menguntungkan maupun yang merugikan kepentingan dan kehidupan bangsa dan negara Republik Indonesia, sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjamin kepastian hukum yang sejalan dengan perlindungan, dan pemajuan hak asasi manusia. Perkembangan dunia yang sangat cepat saat tersebut menyebabkan meningkatnya mobilitas manusia yang semakin hari semakin bebas dan cepat. Pergerakan manusia tersebut bukanlah tanpa alasan dan tujuan, tentunya semua itu terpengaruh oleh perkembangan teknologi

komunikasi dan informasi akhir-akhir ini. Era globalisasi dan perdagangan bebas yang membawa dampak pada peningkatan lalu lintas orang yang semakin tinggi. Fenomena ini sudah menjadi perhatian banyak negara di dunia termasuk Indonesia, sebab setiap negara-negara di dunia mempunyai kedaulatan untuk mengatur lalu lintas orang yang akan masuk dan keluar wilayah negaranya. Dampak yang timbul semakin bervariasi, menghadapi kenyataan ini masing-masing negara menyikapi dengan hati-hati dan bijaksana supaya tidak berdampak negatif kepada sektor bisnis perekonomian suatu negara atau hubungan yang antarnegara, sehingga pedoman berhubungan antar satu dengan lainnya dapat mengoptimalkan perekonomian Negara tersebut. Dampak yang ditimbulkan dari globalisasi yaitu, perdagangan narkoba antarnegara, aksi-aksi terorisme yang mengancam keamanan dan ketertiban dunia, perdagangan manusia (*human trafficking*), penyelundupan manusia (*people smuggling*), pencucian uang (*money laundering*), imigran gelap, perdagangan senjata dan lain sebagainya.

Migrasi yang berasal dari bahasa Latin *migratus* yang berarti pergi atau pindah. Migrasi adalah salah satu aktivitas manusia purba yang sudah dilakukan dari awal peradaban dunia. Bagi penganut sains *Darwinisme*, sejarah awal migrasi terjadi kurang lebih 1,5 juta tahun yang lalu ketika *Homo Erectus* dan *Homo Sapiens* dari Afrika berpindah memasuki daratan Eropa² dan menyusul persebaran perpindahan manusia purba di kawasan lain. Bagi seorang religious penganut agama monoteisme dua besar di dunia (Islam dan Kristen) sudut pandang sejarah mula Migrasi manusia di dunia

² Khalid Koser, *International Migration a very short introduction* (Oxford 2007)

berada dalam cerita Adam dan Hawa.³ Keduanya tidak mungkin bertemu jikalau keduanya tidak saling mencari. Usaha mereka untuk saling mencari tersebut memakan waktu yang lama dan berpindah-pindah tempat yang jauh. Dari kisah tersebut kita dapat mengetahui bahwa ada faktor penarik dan pendorong manusia melakukan kegiatan migrasi pada pertama kali di dunia ini adalah factor cinta dan keinginan saling melengkapi, bukan factor yang lain.

Hukum Internasional memberikan hak dan wewenang kepada semua negara untuk menjalankan yurisdiksi atas orang dan benda serta perbuatan yang terjadi di dalam wilayah negara tersebut. Hal ini juga berarti bahwa setiap negara berhak untuk merumuskan hal ikhwal lalu lintas antar negara baik orang, benda maupun perbuatan yang terjadi di wilayahnya. Pengaturan terhadap lalu lintas antar negara yang menyangkut orang di suatu wilayah negara, adalah berkaitan dengan aspek keimigrasian yang berlaku di setiap negara memiliki sifat universal maupun kekhususan masing-masing negara sesuai dengan nilai dan kebutuhan kenegaraannya.⁴ Keamanan dalam negeri suatu negara adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan

³ Muhaimin Zalhair Achsin, Teori-teori Migrasi Internasional (Malang, Universitas Brawijaya Press), Hal. 9

⁴ Wahyudin Ukun, Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum dan Kedaulatan Negara di Bidang Keimigrasian, (Jakarta: PT. Adi Kencana Aji, September 2004), hal. 31

tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman yang mendukung kemampuan membina serta mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.⁵ Untuk mengatur berbagai macam warga negara asing yang keluar dan masuk ke wilayah Indonesia, kebijakan pemerintah di bidang keimigrasian menganut prinsip *selective policy* yaitu suatu kebijakan berdasarkan prinsip selektif. Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia, yang tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat maupun Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang diizinkan masuk atau keluar wilayah Indonesia, dan untuk itu perlu ada pengaturan dan batasan berupa perizinan yang diberikan kepada orang asing apabila hendak tinggal di Indonesia.⁶ Berdasarkan ketentuan keimigrasian yang bersifat universal, setiap negara berwenang untuk mengizinkan atau melarang seseorang untuk masuk maupun keluar suatu negara. Berdasarkan pengakuan universal tersebut, keberadaan peraturan keimigrasian merupakan hal yang sangat penting dalam menegakkan kedaulatan hukum suatu negara di dalam wilayah teritorial negara yang bersangkutan, dan setiap orang asing memasuki wilayah suatu negara akan tunduk pada hukum negara tersebut sebagaimana halnya warga itu sendiri.⁷

⁵ Awaloedin Djamin, *Administrasi Kepolisian RI Menghadapi Tahun 2000*, (Lembang: Sanyata Sumasana Wira), hal. 23

⁶ Muhammad Indra, "Perspektif Penegakan Hukum dalam Sistem Hukum Keimigrasian Indonesia", *Disertasi, Program Doktor Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 23 Mei 2008*, hal.2.

⁷ Yudha Bhakti, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, (Bandung: Alumni, 2003), hal. 19-17.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Menurut Jeremy Bentham, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Dengan konsep meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Ukurannya adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum ini sangat tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Manfaat hukum diartikan sama sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Pemberian Izin Tinggal bagi Warga Negara Asing di Indonesia haruslah tetap berdasarkan prinsip *Selective Policy* yakni memilah setiap warga negara asing yang

hendak memasuki wilayah Indonesia, hanya orang asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang akan diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Negara Indonesia. Warga Negara Asing yang telah diberikan Izin Tinggal di Indonesia harus tetap diawasi dalam kegiatan mereka, karena dengan luasnya wilayah Indonesia dan banyaknya WNA yang telah mendapatkan Izin Tinggal tetap terdapat pula potensi mereka melakukan hal-hal yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara.

Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.⁸ Sementara Izin tinggal kunjungan adalah izin yang diberikan kepada orang asing untuk tinggal dan berada di wilayah Indonesia untuk jangka waktu singkat dalam rangka kunjungan. Izin tinggal kunjungan diberikan kepada Orang Asing yang masuk wilayah Indonesia dengan Visa Kunjungan dan anak yang baru lahir di wilayah Indonesia dan pada saat lahir ayah dan/atau ibunya pemegang Izin Tinggal Kunjungan. Izin Tinggal Kunjungan yang diberikan kepada orang asing sebagaimana tersebut diatas, juga dapat diberikan kepada:

1. Orang asing dari Negara yang dibebaskan dari kewajiban memiliki visa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
2. Orang asing yang bertugas sebagai awak alat angkut yang sedang berlabuh atau berada di wilayah Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;

⁸ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 1 ayat (1)

3. Orang asing yang masuk wilayah Indonesia dalam keadaan darurat, dan
4. Orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan Visa Kunjungan Saat Kedatangan.

Dalam hal pemberian Izin Tinggal kepada WNA, Imigrasi melakukan Pengawasan Keimigrasian kepada orang asing yang dilaksanakan pada saat permohonan Visa, masuk atau keluar, dan pemberian Izin Tinggal dilakukan dengan:

- a. Pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi;
- b. Penyusunan daftar nama Orang Asing yang dikenai Penangkalan atau Pencegahan;
- c. Pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan Orang Asing di Wilayah Indonesia;
- d. Pengambilan foto dan sidik jari; dan
- e. Kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pengawasan orang asing setelah mereka mendapatkan Izin Tinggal di Indonesia adalah untuk memastikan bahwa keberadaan dan kegiatan orang asing tersebut di Indonesia telah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

1.2. Rumusan Masalah

Dalam penulisan tesis ini, penulis mengangkat dua permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Penegakan Hukum atas penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan (ITK) oleh Warga Negara Asing yang melanggar Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

2. Bagaimana Penerapan Keadilan Hukum atas kerugian negara dari Pemasukan Negara Bukan Pajak (PNBP) dampak penyalahgunaan Izin Tinggal yang diberikan kepada Warga Negara Asing (WNA).

1.3. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini bertujuan untuk:

- a. Untuk menguji secara empiris ada dugaan penyimpangan dari WNA yang berkunjung ke Indonesia dan mendapat izin tinggalnya yang tidak sesuai dengan fakta;
- b. Untuk menguji secara normatif Undang-undang Keimigrasian yang mengatur peran Direktorat Jenderal Imigrasi untuk mengatur dan mengawasi WNA yang berkunjung dan mendapat Izin Tinggal, dan adanya UU PNBP sebagai dasar penerimaan negara terhadap segala kegiatan kementerian untuk memungut PNBP.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari 2 (dua) segi yaitu teoritis dan praktis:

1. Manfaat secara teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan di bidang keimigrasian khususnya manfaat Penerimaan Negara Bukan Pajak dari pemberian Izin Tinggal Kunjungan kepada Warga Negara Asing.

2. Manfaat secara praktis

Penulis mengharapkan hasil dari penelitian secara praktis untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur dalam melaksanakan pengawasan terhadap WNA yang telah mendapatkan Izin Tinggal Kunjungan.

1.5. Sistematika Penulisan

- a. Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif yang dilakukan melalui studi pustaka;
- b. Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).
- c. Sumber bahan hukum:
 - Bahan hukum primer berupa semua peraturan positif
 - Bahan hukum sekunder berupa berbagai buku referensi dan
- d. Langkah penelitian adalah pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka dengan tahap inventarisasi, kualifikasi, untuk bahan hukum yang diperlukan dalam menjawab rumusan masalah, serta sistematisasi dalam arti penyusunan bahan-bahan hukum secara sistematis untuk lebih mudah dipahami dan dimengerti. Sedangkan untuk menjawab permasalahan digunakan silogisme deduksi, berawal dari pengetahuan yang bersifat umum dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan dan literatur, kemudian diterapkan dalam masalah dan menghasilkan jawaban yang bersifat khusus

bagi masalah tersebut. Untuk memperoleh jawaban yang sah/valid di gunakan penafsiran, penafsiran otentik, penafsiran sistematis dan penafsiran futuristik.

