

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perpindahan seseorang dari satu negara ke negara lainnya bukanlah hal yang istimewa lagi saat ini, hal ini dikarenakan kemajuan teknologi dan komunikasi membuat proses migrasi menjadi lebih sederhana dari sebelumnya. Keinginan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik menjadi faktor yang besar pada setiap orang untuk melakukan migrasi ke negara lain. Keputusan untuk melakukan migrasi, tak jauh berbeda dengan para imigran lain yakni mendapatkan penghasilan yang lebih dibandingkan dengan biaya hidup. Tanpa mempertimbangkan informasi yang berlebih mengenai kemajuan kesejahteraan di negara lain, para imigran akhirnya tertarik untuk mendapatkan kesempatan yang sama dengan imigran lain meskipun pembatasan peraturan keimigrasian baik di negara tujuan maupun negara asal memiliki kemungkinan mengurangi kesejahteraan mereka sendiri.¹

Alasan lain yang mempengaruhi keinginan untuk melakukan imigrasi terpusat pada isu-isu mengenai keamanan, kesejahteraan, dan kepuasan terhadap satu kelompok atau lebih. Perasaan tidak puas, kebosanan, dan kondisi yang tidak nyaman di negara asal mereka menjadi faktor yang juga mendorong mereka untuk melakukan migrasi. Menurut Buckley dalam Warren F. Schwartz, seseorang akan memutuskan untuk melakukan migrasi dikarenakan beberapa alasan seperti pertimbangan masalah sosial, keluarga, dan ekonomi.² Keuntungan yang mungkin didapatkan dalam melakukan imigrasi yang didapatkan oleh seorang imigran dikategorikan menjadi dua hal, yaitu:³ (a) Pasar kerja yang menyediakan banyak kesempatan dan keuntungan yang lebih baik; dan (b) Negara tujuan lebih menarik karena pertimbangan kondisi fisik yang lebih aman, misalnya adanya penyatuan

¹ Buckley. F. H. Reviewed work: Justice in Immigration by Warren F. Schwartz. Springer.1998. Vol. 94, No. 3/4. page: 15

² Ibid. P. 27.

³ Ibid, P. 29.

hubungan keluarga dan perlindungan hukum yang pasti terhadap imigran yang mencari suaka (pengungsian). Pencarian suaka adalah hal yang umum dan wajar bagi para imigran yang melarikan diri dari negara mereka karena terjadi peperangan atau bencana alam. Ketika seseorang memiliki hubungan keluarga dengan warga negara asing, dan pada saat itu negaranya sendiri dalam kondisi yang tidak stabil atau buruk tentunya orang tersebut akan memilih untuk pindah ke negara lain mengikuti keluarganya. Faktor inilah yang disebut oleh Waren sebagai pencari suaka atau *refugee*, para pengungsi tersebut berharap mendapatkan jaminan dan kehidupan yang lebih baik di negara tujuan.

Faktor ekonomi merupakan faktor terbesar yang menjadi dasar seseorang melakukan migrasi adalah majunya perkembangan ekonomi di negara lain, sebab negara-negara berkembang membutuhkan tenaga ahli yang berpengalaman untuk membantu meningkatkan kesejahteraannya. Para migrant dianggap memiliki pengalaman dan keahlian yang dibutuhkan oleh negara berkembang untuk membantu memperkaya pengetahuan-pengetahuan ekonomi suatu negara.⁴ Beragam keadaan ekonomi dari negara yang berbeda menjadi alasan kuat yang sangat berpengaruh bagi orang-orang yang ingin mendapatkan kehidupan yang lebih stabil. Para imigran memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas hidupnya di negara tujuan, umumnya mereka akan mencari negara yang sedang berkembang dimana terdapat banyak kesempatan untuk bergabung menjadi tenaga kerja. Beberapa negara-negara berkembang, kehadiran imigran atau lebih sering disebut dengan ekspatriat dipercaya memberikan banyak keuntungan dari segi kehidupan ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan adanya dukungan dari pemerintah yang membuka bebas investasi dan spesifikasi jabatan yang dibutuhkan kepada orang asing yang ingin bergabung untuk membantu meningkatkan kesejahteraan negara tujuan. Dari sisi positif imigran memang memberikan dukungan terhadap perkembangan suatu negara, sebab pengalaman dan ide kreatif yang mereka sumbangkan sangat dibutuhkan meskipun

⁴ Christina Boswell, 2009, *The Political Uses OF Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, P.118.

kehadiran mereka juga menimbulkan dampak negatif terhadap pertahanan dan keamanan suatu negara termasuk keseimbangan hubungan internasional seperti meningkatnya kejahatan internasional, pembatasan lowongan pekerjaan tertentu dan menurunnya kualitas sumber daya manusia.

Indonesia adalah salah satu negara yang menjadi tujuan favorit untuk migrasi maupun negara transit bagi orang asing dikarenakan, lokasinya yang strategis yakni terletak diantara dua benua dan dua samudra yang memiliki hubungan sejarah yang kuat dalam proses perpindahan warga negara asing negara Timur tengah, Asia, dan Africa yang mendukung Indonesia menjadi negara sebuah negara transit migrasi yang strategis.⁵ Selain itu ketertarikan terhadap budaya yang khas seperti kesenian dan ilmu pengetahuan juga membuat para imigran menjatuhkan pilihannya untuk menetap di Indonesia, terlebih lagi setelah Indonesia menjadi negara yang berkembang terutama dalam segi ekonomi, Indonesia juga memberikan kesempatan kerja kepada orang asing yang memiliki kualifikasi yang cocok dengan persyaratan yang telah disahkan dalam undang-undang ketenagakerjaan. Hal ini dikarenakan, Indonesia belum begitu banyak memiliki tenaga ahli dibidang tertentu yang bisa mengakibatkan penurunan kualitas ekonomi dalam bersaing dengan negara lain.

Dalam mengatasi krisis tenaga kerja yang terampil, pemerintah melegalkan setiap perusahaan untuk merekrut atau memiliki tenaga kerja asing sebagai karyawan dengan persyaratan tertentu sesuai dengan undang-undang ketenagakerjaan. Dimana setiap perusahaan pengguna tenaga kerja asing atau ekspatriat wajib memiliki izin menggunakan tenaga kerja asing yang diterbitkan oleh Kementerian Letenagakerjaan Republik Indonesia, yang mencakup aturan-aturan mengenai hak dan kewajiban, dan peraturan perundangan terhadap pekerja asing dan perusahaan yang memperkerjakan. Untuk mendukung adanya tenaga kerja asing di Indonesia, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Imigrasi menerbitkan izin masuk bagi prang asing untuk tinggal dan bekerja di Indonesia yang selanjtnya disebut dengan Visa kerja dan ITAS (Izin

⁵ Graeme Hugo, George Tan, and C. Jonathan Napitulu, *Indonesia as A Transit Country in Irregular Migration to Australia*, 2014, P. 11.

Tinggal Terbatas) dengan jangka waktu sesuai dengan masa kerja orang asing yang tertera pada izin kerja mereka.

Imigran yang selanjutnya dikenal sebagai orang asing menurut keimigrasian Republik Indonesia adalah seorang warga negara asing yang tidak memiliki kewarganegaraan Indonesia, yang kemudian datang atau tinggal di wilayah kesatuan Republik Indonesia menggunakan ijin masuk sesuai yang tertulis dalam undang-undang keimigrasian. Ijin masuk, selanjutnya disebut sebagai visa yang digunakan sebagai tanda masuk dan keluar dari wilayah Indonesia. Sesuai dengan tujuannya, visa diberikan kepada setiap orang asing yang telah memiliki persyaratan sesuai dengan kualifikasi yang tertulis dalam undang-undang keimigrasian.⁶ Visa memiliki dibagi menjadi beberapa bagian sesuai jenis dan fungsinya, yaitu visa diplomatic, visa kunjungan, visa dinas, dan visa tinggal terbatas yang dapat digunakan untuk tinggal di Indonesia dalam waktu tertentu. Visa hanya diberikan kepada orang asing yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Indonesia, dimana Visa diambil di Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI), Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI), Konsulat Republik Indonesia, dan tempat Pemeriksaan imigrasi (Bandara, Pelabuhan, dan Pos Lintas Batas) dikhususkan untuk bebas visa.⁷

Saat ini jumlah orang asing yang melakukan perjalanan ke Indonesia terus bertambah dimana hal ini bisa menimbulkan kemungkinan terancamnya keamanan negara yang ditandai dengan meningkatnya potensi penyalahgunaan izin masuk, khususnya bagi mereka yang ingin bekerja di Indonesia. Hal ini sering terjadi dikarenakan ketatnya peraturan pemerolehan izin kerja bagi orang asing yang ingin bekerja di Indonesia, yang tentunya mempengaruhi proses untuk mendapatkan visa kerja. Sebab, tanpa izin kerja, orang asing tidak bisa mendapatkan visa kerja dan mereka tidak bisa masuk dan bekerja di Indonesia sesuai dengan yang diharapkan sehingga pemerolehan visa menjadi faktor penghambat utama di kalangan orang

⁶ UU No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 34.

⁷ Ibid., pasal 1 (ayat 39)

asing bahkan pengguna tenaga kerja asing. Hal ini memicu orang asing untuk memanfaatkan beberapa fasilitas visa yang tersedia untuk bisa sampai ke Indonesia yakni dengan menggunakan bebas visa atau visa kunjungan (VOA), dengan jenis visa ini orang asing bisa berkunjung ke Indonesia dan memperpanjang izin kunjungan untuk dapat menyelesaikan urusan mereka di Indonesia.

Penggunaan bebas visa maupun visa kunjungan untuk bekerja merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan visa, sehingga pemerintah bersama penegak hukum, dan masyarakat harus menegakkan penyalahgunaan tersebut untuk melindungi negara dari bahaya penyalahgunaan visa. Penegakan hukum tersebut tak hanya diberlakukan pada orang asing tetapi juga kepada orang atau lembaga yang berhubungan dengan pelanggaran hukum keimigrasian, karena penyalahgunaan izin tinggal tidak hanya berasal dari orang asing namun bisa berasal dari penanggung jawab orang asing bahkan penegak hukum itu sendiri.

Penegakan hukum terhadap penyalahgunaan visa oleh orang asing yang melibatkan orang Indonesia sangat penting untuk didiskusikan lebih lanjut oleh peneliti dikarenakan memiliki beberapa alasan yang menarik. Alasan pertama, kebijakan terkait bebas visa dan visa kunjungan memberikan syarat yang mudah bagi orang asing untuk datang ke Indonesia, meskipun proses penyeleksian terhadap orang asing yang masuk sudah ditingkatkan maksimal penyalahgunaan visa masih sering ditemukan seperti adanya kasus penyelundupan narkoba, imigran gelap, dan aksi pelanggaran lainnya yang melibatkan warga negara asing. Pelanggaran ini menunjukkan kekuatan imigrasi yang tampaknya belum maksimal dan kesadaran agen hukum atau warga negara masih tergolong lemah.

Kedua, penyalahgunaan visa oleh orang asing untuk bekerja di Indonesia yang melibatkan penjamin atau fasilitator membawa nilai dan dampak yang buruk pada bangsa dalam segi administrasi dan hukum, dalam hal ini penjamin terbukti bisa menghindari pembayaran pajak terhadap penggunaan tenaga kerja ekspatriat sesuai dengan peraturan ketenagakerjaan. Kehadiran ekspatriat ilegal menimbulkan berbagai pendapat yang berbeda dalam masyarakat, yang tentunya dapat mempengaruhi

keseimbangan iklim kerja di masyarakat. Institusi yang keberadaannya dekat dengan ekspatriat seharusnya bergabung untuk mencegah dan mengawasi adanya indikasi kegiatan yang illegal selama ekspatriat selama mereka tinggal di lingkungan mereka.

Berikut adalah beberapa contoh kasus penyalahgunaan visa yang terjadi di beberapa wilayah yakni penggunaan visa temporer yang digunakan untuk bekerja di salah satu perusahaan swasta. Adalah Yu Hanjin, seorang warga negara China yang ditangkap oleh kantor imigrasi Surakarta dimana yang bersangkutan diketahui tinggal melebihi masa berlaku visa yakni selama lebih dari 10 (sepuluh). Dia menggunakan visa kedatangan, dan telah memperpanjang visa kedatangannya di kantor imigrasi yang berbeda. Dari rekam jejaknya, dua bulan sebelum tertangkap, dia melakukan proses exit permit only (EPO) yang merupakan prosedur akhir jika seorang ekspatriat tidak lagi bekerja di wilayah Indonesia. Dia merupakan pemegang izin tinggal dengan menggunakan visa kerja dan sponsor perusahaan dan perusahaannya telah mengembalikan izin tinggalnya ke kantor Imigrasi Kelas I Surakarta. Yu Hanjin melakukan beberapa cara untuk menghindari petugas imigrasi agar tetap bisa bekerja di perusahaan yang baru. Dari pengawasan dengan sistem online, PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) imigrasi Surakarta mengetahui keberadaan Yu Hanjin di Indonesia. Informasi ini membantu PPNS untuk menemukan Yu Hanjin atas dugaan penyalahgunaan visa kunjungan.

Dalam kasus selanjutnya, salah warga negara Hongkong tertangkap di sebuah perusahaan saat sedang melakukan kegiatan kerja, WNA tersebut bernama Lee Tai Sing dan masuk ke Indonesia menggunakan bebas visa kunjungan (BVK). Dugaan penyalahgunaan visa ditemukan saat pengawasan imigrasi berlangsung dengan melakukan pengecekan terhadap data keberangkatan dan kedatangan ekspatriat di bandara. Pengawasan kemudian berlanjut ke lingkungan sekitar tempat Lee Tai Sing bekerja. PPNS menemukan bukti jika Lee Tai Sing telah kembali ke perusahaannya setelah dia melakukan EPO seminggu sebelum keberangkatannya.

Alasan ketiga dalam penelitian ini adalah bahwa kebijakan pemberian visa membawa beberapa dampak negative yaitu maraknya penyalahgunaan visa

digunakan oleh ekspatriat dan penjamin yang tidak bertanggung jawab untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dampak tidak langsung dari kasus ini akan mempengaruhi perkembangan dan penurunan ketersediaan kesempatan kerja bagi tenaga kerja lokal. Perusahaan dan lembaga berbadan hukum di Indonesia akan bergantung untuk menggunakan tenaga kerja asing (TKA) daripada tenaga kerja lokal. Masalah utama yang akan terjadi sebagai akibat dari penyalahgunaan visa adalah terancamnya keamanan negara, menurunnya kualitas sumber daya manusia lokal, dan menurunnya kesejahteraan tenaga kerja lokal bahkan bisa berindikasi terhadap peningkatan kejahatan transnasional.

Dalam studi ini, penerapan undang-undang imigrasi menyangkut penyalahgunaan visa oleh WNA akan didiskusikan lebih lanjut. Beberapa faktor yang mungkin bisa menyebabkan WNA melakukan penyalahgunaan visa adalah karena prosedur untuk mendapatkan visa terutama visa untuk bekerja yang memerlukan banyak waktu, sehingga untuk OA lebih banyak memilih menggunakan visa sementara yaitu visa kunjungan atau bebas bisa. Visa sementara adalah salah satu alternatif alternatif yang lebih cepat untuk bisa datang ke Indonesia untuk menyelesaikan urusan orang asing tersebut di Indonesia, beberapa WNA bahkan ada yang menggunakannya untuk bekerja secara diam-diam atau melakukan kegiatan rahasia yang bersifat komersil seperti jual beli atau transaksi barang. Dari segi ekonomi OA yang menggunakan visa sementara dianggap sebagai turis, mereka yang menggunakan visa sementara bisa mengurangi budget financial karena dengan mereka tidak perlu membayar pajak sebagai TKA sesuai dengan yang dibebankan oleh pemerintah dalam Permenakertrans No 16. Tahun 2015.

Sebagai tenaga kerja asing di Indonesia, TKA melalui perusahaan seharusnya sudah memiliki ijin kerja yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang tertulis dalam peraturan ketenagakerjaan tentang penggunaan TKA yang disebut dengan IMTA. Izin Kerja / IMTA (Izin mempekerjakan Tenaga Kerja Asing) diperoleh setelah perusahaan mendapatkan izin tertulis dari Direktorat Jenderal Ketenagakerjaan untuk mempekerjakan Orang

Asing berupa RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing) dengan jabatan tertentu sesuai dengan yang telah diajukan oleh perusahaan dan disetujui oleh Ditjen Ketenagakerjaan⁸. Aturan tersebut menjelaskan bahwa setiap penjamin atau perusahaan yang menjadi sponsor harus memiliki izin untuk menggunakan TKA yang dimulai dari rencana penggunaan TKA (RPTKA) dan dilanjutkan dengan IMTA. Jika tidak memiliki izin tertulis tersebut maka perusahaan dilarang untuk memperkerjakan WNA. Sehingga kepercayaan mengenai kualifikasi yang spesifik untuk mendapatkan izin kerja yang memakan waktu cukup lama menimbulkan kemungkinan OA dan penjamin cenderung menggunakan visa sementara untuk masuk dan bekerja secara illegal.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, masalah penelitian yang akan dianalisa dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penerapan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan visa?
2. Bagaimana model penegakan hukum terhadap penyalahgunaan visa?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dianalisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan informasi tentang gambaran dan pelaksanaan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan visa termasuk, bentuk-bentuk sanksi dan hukuman, proses penegakan hukumnya, dan denda yang dibebankan pada tenaga kerja asing.
2. Mendapatkan informasi tentang model penegakan hukum yang diberlakukan terhadap tenaga kerja asing dan hambatan yang terjadi dalam proses penegakan hukum.

⁸ Permenakertrans No 16. Tahun 2016 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, pasal: 16.

D. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diwaktu yang akan datang, seperti:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pada pengembangan hukum, pengetahuan, dan kesadaran tentang pengaruh buruk dan berbahaya penggunaan visa bebas dan pelanggarannya terhadap imigrasi, masyarakat, dan pemerintah.
2. Manfaat lain dari penelitian ini adalah memberi tolong beberapa bantuan kepada agen hukum agar tetap teguh untuk menegakkan dan menjatuhkan sanksi kepada orang-orang yang terbukti melakukan pelanggaran.