

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), penegasan akan hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Daniel S. Lev, penegasan yuridis-konstitusional oleh para *founding fathers* sebagaimana di atas sangatlah tepat, karena memang secara sosiologis berbagai golongan masyarakat Indonesia juga menopang atau setuju negara hukum dengan berbagai alasan.¹ Hal ini mempunyai makna bahwa semua subsistem dari penyelenggaraan negara Indonesia dan sistem ketatanegaraannya, sistem tertib sosialnya harus diatur oleh hukum, dan juga semua elemen alat kekuasaan negara serta warga negara harus patuh pada hukum yang diciptakan untuk negara hukum Indonesia tersebut. Inilah juga disebut paham konstitusionalisme yang dianut dalam negara hukum. Oleh karena hukum menjadi sandaran pengaturan dan penjamin terjaganya ketertiban, maka segala strategi penyusunan hukum, penggunaan hukum, perlembagaan hukum, dan penegakan hukum menjadi suatu hal yang sangat penting guna mewujudkan cita negara hukum.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Menyatakan bahwa:

¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan*, Cetakan I, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 386.

“Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan jangka tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”.²

Pengertian Pasal di atas, setiap unsur penyelenggara negara dan masyarakat baik itu di pusat dan di daerah harus terus berupaya melaksanakan apa saja yang ada dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, yang bertujuan demi tercapainya kehidupan berbangsa dan bernegara.

Di dalam penyelenggaraannya, pembangunan nasional harus berdasarkan atas demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan. Serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan nasional, Yang mana perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perbuatan.

Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam penyelenggaraannya didasarkan atas asas umum penyelenggaraan Negara, yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antara pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi; sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antara fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.³ Dengan demikian pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang

² Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

³ Pasal 3- 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat. Bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kehidupan bangsa. Serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴

Dengan semakin berkembangnya dunia saat ini yang disebut dengan era globalisasi maka tidak ada lagi batas yang jauh yang dapat memisahkan antara negara satu dengan negara-negara yang lain, hal ini disebabkan semakin pesatnya arus transportasi dan komunikasi yang melanda negara-negara yang ada di dunia. Oleh karena itu suatu negara harus benar-benar mempersiapkan segala sesuatu untuk mengantisipasi perkembangan dunia agar supaya tidak tertindas dengan perkembangan dunia.

Kerjasama antar bangsa yang semakin meningkat dan kemajuan teknologi yang semakin canggih, menyebabkan peningkatan arus lalu lintas manusia antar negara. Negara Indonesia sendiri memerlukan hubungan dengan dunia luar, yang berwujud investasi, teknologi dan keahlian. Di samping itu, Indonesia juga membutuhkan pasar di luar negeri untuk memasarkan produk-produknya, baik migas maupun non-migas. Sementara itu Indonesia berupaya pula untuk menarik wisatawan mancanegara sebanyak-banyaknya dan bergiat menjadikan sektor pariwisata sebagai salah satu primadona dalam menghimpun pendapatan negara. Tuntutan pembangunan ini menyebabkan meningkatnya arus lalu lintas manusia dari dan ke luar wilayah Indonesia.

⁴ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

“Untuk menjamin kemanfaatan dan melindungi berbagai kepentingan nasional tersebut, maka perlu diatur prinsip, tata pengawasan, tata pelayanan atas masuk dan keluar orang ke dan dari wilayah Indonesia sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.⁵

Perkembangan teknologi dalam menunjang pembangunan, tidak dapat dipisahkan dengan hadirnya aktivitas, legalitas dan mobilitas orang asing di Indonesia. Sebagai negara yang memiliki posisi strategis dalam pergaulan internasional, baik dari aspek geografis maupun potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia, mengakibatkan arus lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Indonesia semakin meningkat. Kehadiran orang asing di Indonesia, di samping telah memberikan pengaruh positif, juga telah memberikan pengaruh negatif berupa timbulnya ancaman terhadap pembangunan itu sendiri. Banyaknya terjadi arus imigran gelap, penyelundupan orang, perdagangan anak dan wanita yang berdimensi internasional dan meningkatnya sindikat-sindiket internasional di bidang terorisme, narkoba, pencucian uang, penyelundupan dan lain-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

⁵ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, PT. Gra media Pustaka Uta ma, Jakarta, 1994, hlm.74.

kekhususan masing-masing negara sesuai dengan nilai dan kebutuhan kenegaraannya.⁶

Secara yuridis, Indonesia sudah mempunyai aturan hukum terkait keimigrasian yang didalamnya terdapat aspek pengawasan terhadap orang asing.

Pasal 69⁷:

- (1) Untuk melakukan pengawasan Keimigrasian terhadap kegiatan Orang Asing di Wilayah Indonesia, Menteri membentuk tim pengawasan Orang Asing yang anggotanya terdiri atas badan atau instansi pemerintah terkait, baik di pusat maupun di daerah.
- (2) Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk bertindak selaku ketua tim pengawasan Orang Asing.

Aturan hukum tersebut secara filosofis adalah penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan tentunya keamanan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Sehingga seluruh elemen sumber daya manusia maupun alamnya dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh bangsa Indonesia sendiri. Tanpa takut akan ancaman, intervensi dan gangguan dari orang asing.

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. Karena bagaimana pun juga 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 tegaknya hukum serta

⁶ Wahyudin Ukun, *Deportasi Sebagai Instrumen Penegakan Hukum dan Kedaulatan Negara di Bidang Keimigrasian*, PT. Adi Kencana Aji, Jakarta, 2004, hlm. 31.

⁷ Pasal 69 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

terbinanya ketentraman yang mendukung kemampuan membina serta mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.⁸ Tentunya agar sejarah penjajahan tidak terulang kembali di bumi pertiwi ini.

Pelaksanaan fungsi keimigrasian sangat penting artinya dalam menjaga kedaulatan Republik Indonesia, mengingat secara sosio-kultur Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai 17.508 pulau. Kepulauan Indonesia terbentang antara 6 derajat garis lintang utara sampai 11 derajat garis lintang selatan, dan dari 9 derajat sampai 141 derajat garis bujur timur serta terletak antara dua benua yaitu benua Asia dan Australia/Oceania. Posisi strategis Indonesia mempunyai pengaruh terhadap karakteristik kebudayaan, sosial, politik dan ekonomi. Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia menjadi 1,9 juta mil persegi.⁹

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 atribut 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.¹⁰

⁸ Awaloedin Djamin, *Administrasi Kepolisian RI Menghadapi Tahun 2000*, Sanyata Sumasana Wira, Lembang, hlm. 23.

⁹ <http://www.indonesia.go.id/home>. diakses pada tanggal 27 Juli 2016.

¹⁰ Yudha Bhakti, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 19-17

Pengertian keimigrasian adalah hal ihwal mengenai orang-orang yang masuk atau keluar di wilayah Indonesia sekaligus mengawasi terhadap orang asing tersebut.¹¹ Lebih jauh lagi Pasal 69 tersebut diatas bahwa untuk melakukan pengawasan keimigrasian terhadap orang asing di wilayah Indonesia, menteri membentuk tim pengawasan orang asing yang anggotanya terdiri atas badan atau instansi pemerintah terkait, baik dipusat maupun daerah. Ayat 2 pada pasal yang sama menyebutkan lebih lanjut, Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk bertindak selaku ketua tim pengawasan Orang Asing.¹²

Adapun data orang asing yang tinggal di Wilayah Jawa Barat, dari semua status baik yang izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, izin tinggal tetap maupun pengungsi per-April 2016 sebanyak 15.780 orang.¹³ Dari jumlah sebesar itu bukan tidak mungkin sewaktu-waktu dapat berubah menjadi ancaman.

Keberadaan TIM PORA tersebut masih belum optimal, mengingat masih tingginya peredaran Narkoba yang tentunya dibawa oleh orang asing, minuman keras, dan obat-obat terlarang di Indonesia. Meningkatkan penyebaran paham radikalisme atau teroris. Indonesia sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia tentunya menjadi daya tarik bagi mereka-mereka yang memiliki paham radikalisme atau dikenal sebagai teroris ISIS tersebut. Dengan

¹¹ Koemiatnanto Soetorawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 74. Dapat dijelaskan bahwa penduduk Indonesia pada hakikatnya terdiri atas dua golongan, yaitu warga negara Indonesia dan orang asing atau warga negara Indonesia dan orang asing atau warga asing. Oleh karena itu Indonesia merasa perlu untuk mengatur permasalahan orang asing yang ada di Indonesia, prinsip, tata pengawasan, tata pelayanan atas masuk dan keluarnya orang ke dan dari wilayah Indonesia perlu diatur guna menjamin kemanfaatan dan melindungi berbagai kepentingan nasional Indonesia.

¹² Pasal 69 UUK

¹³ Data diambil dari Kementerian Hukum dan HAM Kantor Wilayah Jawa Barat melalui: <http://jabar.kemerkumham.go.id/berita/berita-utama/1634-diwilayah-cirebon#> diakses pada tanggal 20 Maret 2017.

dibebaskannya visa 174 negara maka sudah memiliki peluang dan potensi besar bagi orang-orang luar negeri yang masuk ke Indonesia untuk menyebarkan paham radikal dan melebarkan sayap secara luas di Indonesia.

Menarik mencermati permasalahan diatas. Maka, berdasarkan latar belakang tersebut maka tesis ini akan menganalisa masalah IMPLEMENTASI PENGAWASAN TERHADAP ORANG ASING DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2011 dengan studi kasus di Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem pengawasan keimigrasian terhadap orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dihubungkan dengan UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian?
2. Apa kendala dan upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dalam penelitian seperti dijelaskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang didasarkan pada Undang-Undang Keimigrasian. Secara khusus tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji:

1. Sistem pengawasan keimigrasian terhadap orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung dihubungkan dengan UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
2. Kendala dan upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan pengawasan orang asing di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai pedoman dan gambaran tentang implementasi atau pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang didasarkan pada UU Nomor 6 Tahun 2011. Di samping itu hasil penelitian ini diharapkan pula memiliki kegunaan:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini dipergunakan untuk memberikan sumbangan pemikiran yang dapat memperkaya teori dan kepustakaan pengembangan mengenai penanganan dan pengawasan orang asing di Indonesia. Sekaligus pula merupakan bahan kajian dan masukan bagi pemegang kebijakan.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan berguna dalam:

- a. Memberikan informasi yang akurat terkait dengan pelaksanaan pengawasan orang asing di Indonesia.
- b. Sebagai masukan bagi pemerintah dan penegak hukum dalam menangani masalah pengawasan dan penindakan keimigrasian di Indonesia.
- c. Bahan evaluasi terhadap Undang-undang Keimigrasian.

E. Tinjauan Pustaka

Dari hasil penelusuran kepustakaan, untuk menjamin keaslian tulisan dalam penulisan usulan tesis ini, maka perlu kiranya penulis melampirkan beberapa judul – judul tulisan ilmiah atau tesis yang berkaitan atau mendekati dari tesis yang diangkat antara lain: “Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Terhadap Izin Tinggal Orang Asing di Indonesia (Studi Wilayah Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan)”, oleh Ratna Wilis, Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Tahun 2009, adapun rumusan masalah yang diangkat adalah: Bagaimanakah pengaturan izin tinggal orang asing di Indonesia?, Bagaimanakah sistem pengawasan keimigrasian terhadap orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Medan?, dan Bagaimanakah penindakan keimigrasian terhadap orang asing yang melebihi batas waktu izin tinggal yang diberikan (*overstay*)?.

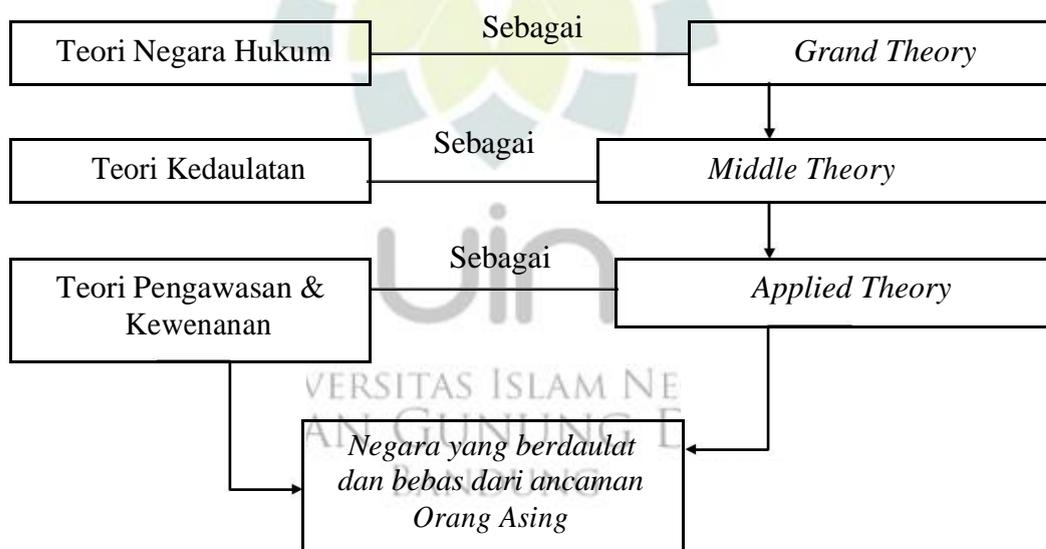
Judul selanjutnya adalah “Efektivitas Pengawasan Orang Asing Pada Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Samarinda”, oleh Hendra Setiawan, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, Tahun 2013, adapun rumusan masalah yang diangkat adalah: Apa penyebab lemahnya fungsi pengawasan Orang Asing pada Kantor Imigrasi Kelas I Samarinda? Dan Bagaimana konsep efisiensi dan efektifitas pengawasan orang asing pada Kantor Imigrasi Kelas I Samarinda?

Serta judul “Preferensi Kelembagaan dalam Pelaksanaan Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Orang Asing di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Parepare”, oleh Rita dkk, Kantor Imigrasi Parepare, dengan fokus penelitian pada apa yang

menjadi pilihan lembaga-lembaga yang tugas dan fungsinya terkait dengan pengawasan orang asing.

F. Kerangka Teoritis

Teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan didalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.¹⁴ Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis si penulis mengenai kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁵



Gambar Alur Teori Penelitian

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum selalu ada tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum yang tidak bertentangan dengan hukum. Prinsip

¹⁴ Made Wiratha, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis*, Andi, Yogyakarta, 2006, hlm. 6.

¹⁵ M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80.

penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equality protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan khusus yang rasional. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.¹⁶

Pada dasarnya disamping teori negara hukum, teori yang berkenaan dengan judul tesis ini ialah Teori Kedaulatan. Jean Bodin mengatakan bahwa “*The Doctrine of absolute state severignty*” bahwa doktrin kedaulatan negara adalah mutlak, bodin yang merupakan penggagas doktrin kedaulatan secara ilmiah mengemukakan bahwa kedaulatan negara menunjukkan adanya kekuasaan legislatif dan negara berbeda dengan komunitas lainnya, karena negara mempunyai kekuasaan tertinggi atau disebut *Summa Potestas*. Kedaulatan adalah kekuasaan membuat hukum dan sebagai alat untuk melaksanakan kedaulatan dengan efektif. Pendapat Bodin ini diperkuat oleh Hobbes bahwa tidak ada pembatasan untuk membuat hukum oleh negara yang mempunyai kedaulatan, tidak ada prinsip hukum alam, yang ada adalah kemampuan mengatur secara efektif pembatasan kekuasaan mutlak dan penguasa (*the ruler*). Jadi Bodin dan pengikutnya lebih melihat kedaulatan dari azas ketertiban dalam negeri. Sekalipun ada beberapa perbedaan pendapat antara Bodin dengan para pengikutnya namun pada dasarnya mereka masih sependapat bahwa kedaulatan tidak dapat dibagi - bagi, ia harus ada dalam satu kesatuan.

¹⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 207.

Ketaatan terhadap hukum dapat dipaksakan oleh negara, artinya pemaksaan guna menjamin ditaatinya ketentuan-ketentuan hukum atau sanksi itu sendiri tunduk pada aturan-aturan tertentu, baik mengenai bentuk, cara maupun alat pelaksanaannya. Hukum memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan-ketentuannya, maka dapat dikatakan bahwa hukum memerlukan kekuasaan bagi penegakannya. Untuk menjalankan hukum harus ada perintah dari kekuasaan politik yang berdaulat dalam suatu negara.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kedaulatan bermakna kekuasaan yang tertinggi atau hak dipertuan (atas pemerintahan negara).¹⁷ Menurut Amiruddin, kata kedaulatan berasal dari bahasa Arab yakni kata *dála yadúlu* dalam bentuk jamak *duwal* yang bermakna berganti-ganti atau perubahan.¹⁸ Jean Bodin sebagai orang pertama yang memberikan bentuk ilmiah pada teori kedaulatan sehingga karenanya kedaulatan merupakan kekuasaan mutlak dan abadi dari Negara yang tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi.¹⁹ Kemudian dalam perkembangan teori kedaulatan menjadi dua faham yang berbeda. Di satu pihak masih tetap dianggap, bahwa kedaulatan itu harus utuh (faham monism kedaulatan), sedangkan di lain pihak muncul dan berkembang pula satu pandangan yang menganggap bahwa kedaulatan itu di samping tetap harus merupakan hakiki dari suatu Negara yang tidak boleh hilang, akan tetapi

¹⁷ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 267-270.

¹⁸ M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 101.

¹⁹ Andrew Vincent, *Theories of The State*, Basil Blackwell, Oxford, 1987, hlm. 141. Dalam Ratna Wilis, 2009.

kedaulatan itu sendiri dalam pelaksanaannya akan dibatasi oleh aturan-aturan yang berlaku dalam hubungan antar Negara (faham pluralisme kedaulatan).

Secara formal kedaulatan menandakan adanya suatu kualitas tertentu dari Negara (atau ketertiban hukum dari Negara) yang pada prinsipnya berbeda dengan komunitas-komunitas lain sedemikian rupa sehingga Negara dapat dikualifikasikan sebagai subyek hukum internasional.²⁰

Negara sebagai subyek hukum mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban, salah satu hak dasar Negara adalah adanya kedaulatan dalam melaksanakan hubungan antar Negara. Hak ini menandakan adanya kemerdekaan dan kebebasan dalam menjalankan hak kedaulatannya untuk melaksanakan fungsi-fungsi Negara tanpa campur tangan Negara lain. Di samping adanya hak bahwa ia berkewajiban untuk tidak melaksanakan kedaulatannya di wilayah Negara lain dan kewajiban untuk tidak mencampuri urusan Negara lain. Apabila kewajiban ini dilanggar, maka akan melahirkan tanggung jawab negara.²¹

Kesepakatan bernegara meletakkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi yang berisikan pola dasar dalam kehidupan bernegara di Indonesia, sekaligus sebagai norma dasar sumber hukum terpenting dalam hukum nasional di Republik Indonesia.

Setiap negara di dunia ini memiliki tata hukum atau hukum positif untuk memelihara dan mempertahankan keamanan, ketertiban dan ketentraman bagi

²⁰ J.G.Starke, *An Introduction to International Law*, Butterworth & Co., Ltd., Tenth Edition, London, 1989, hlm. 157-158. Dalam Ratna Wilis, 2009.

²¹ Hingorani, *Modern International Law*, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi, 1982, hlm. 241. Dalam Ratna Wilis, 2009.

setiap warga negaranya atau orang yang berada dalam wilayahnya. Hal inilah yang mendasari perlunya Negara mengatur masalah keimigrasian sebagai bagian dari pengimplementasi tujuan nasional untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia, adanya perlindungan segenap kepentingan bangsa Indonesia, keikutsertaan dalam melaksanakan ketertiban dunia dalam hubungan dengan dunia internasional sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Semua aspek keimigrasian harus didasarkan pada apa yang telah digariskan dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar untuk operasionalisasi dan pengaturan tugas-tugas pemerintahan di bidang keimigrasian. Di dalam dasar-dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan antara lain, bahwa pengaturan dan pelayanan di bidang keimigrasian merupakan hak dan kedaulatan Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum berdasarkan UUD 1945.

Pengawasan terhadap Orang Asing tidak hanya dilakukan pada saat mereka masuk, tetapi juga selama mereka berada di Wilayah Indonesia, termasuk kegiatannya. Pengawasan Keimigrasian mencakup penegakan hukum Keimigrasian, baik yang bersifat administratif maupun tindak pidana Keimigrasian. Dengan adanya pertimbangan tersebut, perlu dilaksanakan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 dengan membentuk undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 yang lebih komprehensif, guna menyesuaikan dengan perkembangan kemasyarakatan dan kenegaraan Indonesia, kebijakan atau peraturan perundang-undangan terkait, serta bersifat antisipatif terhadap permasalahan di masa depan.

Teori yang terakhir digunakan guna menganalisis permasalahan diatas adalah teori kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*²² (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.²³

Asas legalitas merupakan unsur universal konsep negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujudnya “*wetmatigheid van bestuur*” sudah lama dirasakan tidak memadai.²⁴

Konsep “*bestuur*” membawa implikasi kekuasaan pemerintahan tidaklah semata sebagai kekuasaan terikat, tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*vrij bestuur*, *Freies Ermessen, discretionary power*).²⁵ Menurut Ten Berge, seperti

²² Henry Campbell Black, *Black 'S Law Dictionary*, West Publishing, 1990, hlm. 133.

²³ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm. 1.

²⁴ Philipus Mandiri Hadjon, *Discretionary Power dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Makalah, disampaikan pada Seminar Nasional “Aspek Pertanggung jawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Konsep”, Semarang 6-7 Mei 2004, hlm. 1

²⁵ *Ibid.* hlm. 3.

yang dikutip Philipus M. Hadjon, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian.²⁶

Berbicara mengenai kewenangan tidak terlepas dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dan negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dan warga negara berkaitan dengan hak-hak dalam (*grondrechten*).

Selanjutnya, dalam hal memperoleh wewenang, dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.²⁷

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁸

Sedangkan delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam Hukum Administrasi Belanda, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan (Pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi

²⁶ *Ibid.* hlm. 2.

²⁷ Philipus M. Hadjon, *Loc.Cit.* mengutip pendapat dari F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Op.cit.* hlm. 40 yang menyatakan "*Er bestaan slechts twee wijzen waarop een orgaan aan een bevoegdheid kan komen, namelijk attributie en delegatie*".

²⁸ *Ibid.*

tanggung jawab pihak lain tersebut.²⁹ Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima disebut *delegataris*. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.³⁰

Dalam pelaksanaan wewenang pemerintah, pejabat administrasi negara dapat mengambil suatu keputusan yang pada dasarnya harus atas permintaan tertulis, baik dari instansi atau orang-perorangan. Dalam membuat keputusan tersebut terikat pada tiga asas hukum, yaitu:

1. Asas yuridikitas (*rechtmatigeheid*), yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum secara umum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan);
2. Asas legalitas (*wetmatigeheid*), yaitu setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya.

Asas diskresi (*freies ermessen*), yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut diatas.³¹

G. Metode Penelitian

Penulis dalam menyusun tesis ini dalam melakukan penelitian objeknya telah ditentukan. Maksud dan tujuannya adalah untuk memenuhi syarat keilmuan. Untuk itu diperlukan suatu pedoman yang dikenal dengan metode penelitian atau metode research. Tanpa metode seseorang tidak mungkin mampu menemukan,

²⁹ J.B.J.M. ten Berge dalam Philipus M.Hadjon, *Tentang Wewenang...*, *Op.cit*, hlm. 4.

³⁰ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, diterbitkan Laksbang Mediatama, Palangkaraya, 2009, hlm. 72.

³¹ *Ibid.*, hlm. 87

merumuskan dan menganalisa suatu masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran. Karena metode pada prinsipnya memberikan pedoman tentang cara ilmuwan mempelajari, menganalisis dan memahami apa yang dihadapinya.

Sehubungan dengan peran dan fungsi metodologi dalam penelitian ilmiah, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa “Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan- lingkungan yang dihadapinya”.³²

Penyusunan tesis yang berjudul Implementasi Pengawasan Terhadap Orang Asing Dihubungkan Dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang keimigrasian (Studi Kasus di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung) ini membutuhkan data, baik data primer maupun data sekunder yang diperoleh melalui kegiatan penelitian.

Dalam pelaksanaan penelitian harus disertai dengan suatu metode atau cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur yakni usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada diantara fakta yang diamati secara seksama. Penelitian ilmiah adalah apabila dalam memecahkan masalah dilakukan secara sistematis yaitu dengan menganalisis serta mengadakan konstruksi secara metodologis dan dilaksanakan secara konsisten. “Metodologis artinya sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan sistem yang telah ditentukan agar mudah dipahami, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 42.

yang bertentangan dalam suatu kerangka sehingga dapat dipertanggungjawabkan”.³³

Hasil akhir yang diharapkan dari metode penelitian adalah kebenaran ilmiah, untuk itu kegiatan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan suatu pedoman atau petunjuk kearah mana langkah-langkah harus dilaksanakan beserta urutannya yang dilakukan secara konseptual, rinci, terarah, sistematis dan adanya kontabilitas satu sama lainnya. Akhirnya data yang diperoleh dari penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan tidak menyimpang dari pokok-pokok permasalahan yang dirumuskan dalam bab sebelumnya.

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah deskriptif analitis. Deskriptif maksudnya bahwa penelitian akan menjelaskan keadaan yang sebenarnya terjadi di lapangan pada waktu peneliti melakukan penelitian. Sedangkan analitis mengandung makna mengelompokkan dan menghubungkan fakta-fakta yang ada mengenai implementasi pengawasan terhadap orang asing yang terjadi di Kota Bandung.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis-empiris, artinya peneliti berusaha untuk membahas tentang implementasi pengawasan terhadap orang asing ini dengan mempelajari pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli, kemudian menguraikannya ke dalam tesis ini.

³³ Soerjono Soekanto, hlm. 43.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian hukum normatif atau penelitian hukum legislatif merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum yang pelaksanaannya dapat dalam langkah-langkah sebagai berikut:³⁴

1. Penelitian inventarisasi hukum positif.
2. Penelitian untuk menemukan asas-asas hukum serta penelitian terhadap asas-asas hukum.
3. Penelitian klinis atau penelitian untuk menemukan hukum secara *in concreto*.
4. Penelitian sistematis terhadap intern dari perundang-undangan hukum.
5. Penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horisontal dari peraturan perundang-undangan.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. *Field Research* (Penelitian Lapangan)

Data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan yakni dengan mengadakan wawancara (*interview*), yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan sejumlah pertanyaan lisan untuk dijawab secara lisan pula. Secara lisan dalam artian bahwa terjadi komunikasi secara langsung dengan tatap muka antara pencari data dengan sumber data. Dalam hal ini pula akan diadakan tanya-jawab secara terbuka dengan tujuan untuk mendapatkan jawaban yang bebas dan tidak kaku sehingga diharapkan mendapatkan data yang valid.

³⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Peran Metodologi dalam Pengembangan Ilmu Hukum, Masalah-masalah Hukum*, FH Undip, Ed isi No. 5 1992, hlm. 32.

Wawancara ini akan dilakukan dengan cara mengadakan tanya-jawab dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan, yaitu:

1. Kepala Kanwil Hukum Dan HAM Jawa Barat.
2. Kepala Kepolisian Daerah Jawa Barat.
3. Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.

b. *Library Research* (Penelitian Kepustakaan).

Yaitu metode pengumpulan data melalui literatur-literatur yang ada, baik berupa buku-buku, majalah, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai masalah Keimigrasian dan sumber lain yang menunjang penelitian ini. Hal ini dibutuhkan untuk memberikan gambaran yang jelas sehingga dapat memberikan arah yang tepat sebagai masukan yang berguna bagi landasan teoritis dan kerangka acuan dalam penelitian hukum ini.

Library Research penulis gunakan dalam upaya untuk mendapatkan data sekunder yang diperoleh dengan cara menerjemahkan, mengutip dan menyadur dari para penulis, baik berupa buku, karya tulis ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang ada korelasinya dengan penulisan hukum ini. Data sekunder ini meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti Undang-Undang atau Peraturan Perundangan. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, PP Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang beberapa pasalnya telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana, artikel, website, buku-buku yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan artikel dari internet.

4. Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.³⁵

Berdasarkan pendapat Maria S.W. Sumardjono, bahwa analisis kualitatif dan analisis kuantitatif tidak harus dipisahkan sama sekali apabila digunakan dengan tepat, sepanjang hal itu mungkin keduanya dapat saling menunjang.³⁶ Analisis kualitatif itu juga dilakukan metode interpretasi.³⁷ Berdasarkan metode

³⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 103.

³⁶ Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum (Panduan Dasar Menuntaskan Skripsi, Tesis dan Disertasi)*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2003, hlm. 47.

³⁷ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, mengatakan interpretasi merupakan metode penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada

interpretasi ini, diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang ada dalam tesis ini.

Metode yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode analisis data secara normatif-kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian dan PP Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang beberapa pasalnya telah direvisi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang mengatur tentang keimigrasian dan aspek pengawasan di dalamnya. Sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis data bertolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi- informasi dari responden.

Analisis kualitatif ini dipergunakan untuk mengolah data yang sifatnya tidak dapat diukur, yang berwujud peraturan perundang-undangan, pendapat-pendapat dan informasi-informasi yang memerlukan penjabaran melalui uraian-uraian, sehingga menjadi data pembahasan yang sinergis, terpadu dan merupakan suatu rangkaian dalam penyusunan tesis ini.

peristiwanya, interpretasi itu, baik dilakukan dengan metode gramatikal, teleologis atau sosiologis, sistematis atau logis, historis, komparatif, futuristik atau antisipatif, *argumentum per analogiam* (analogi), penyempitan hukum, *argumentum a contrario*, Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm, 14-26. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 155-167.

Setelah diperoleh data sekunder yakni berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier, kemudian diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, yakni pemaparan kembali dengan kalimat yang sistematis secara induktif dan atau deduktif untuk dapat memberikan gambaran secara jelas jawaban atas permasalahan yang ada, pada akhirnya dinyatakan dalam bentuk deskriptif.

5. Obyek dan Lokasi Penelitian

Penulis membatasi objek penelitian yang berhubungan dengan permasalahan dalam tesis ini di daerah hukum Kota Bandung, dimana juga terdapat Kantor Imigrasi Kelas I Bandung, dimana data-data primer dan akurat yang sangat dibutuhkan untuk menunjang penelitian ini terkait erat dengan fungsi dari lembaga tersebut, selain juga karena alasan lokasi tempat tersebut letaknya tidak jauh dengan tempat tinggal peneliti saat ini di Bandung.