BAB II

**KAJIAN TEORITIS TENTANG KEBIJAKAN PERSATUAN SEPAK
BOLA SELURUH INDONESIA (PSSI) TERHADAP PEMAIN SEPAK
BOLA WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA TANPA KARTU IZIN
TINGGAL TERBATAS (KITAS)**

A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Perspektif historis, embrio tentang gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang di buat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.³¹

Pemikiran Plato tentang Negara Hukum tersebut adalah untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintahan yang tidak adil dan kesewenang-wenangan yang membuat penderitaan bagi rakyat. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika di dukung oleh Aristoteles (murid Plato), yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut

³¹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 24.

Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³²

Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu sebagai berikut.³³

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
- c. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintah despotik (satu penguasa);

Konsep *Rechtsstaat* di Jerman dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant berkembang di negara-negara *civil law system* dan dari Albert Venn Dicey dengan konsep *rule of law* yang berkembang di negaranegara penganut *common law/anglo saxon*. Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa kemunculan negara dalam konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau “*Modern Roman Law*”, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”.³⁴

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 76-82.

Negara hukum dalam perkembangannya senantiasa dipautkan dengan konstitusi negara, terutama dalam hal pengaturan dan penegakan tentang pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara dan perlindungannya. Esensi dari negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan (kemutlakan) *conditio sine quanon*.³⁵

Menurut Sri Soemantri, tidak ada satu negarapun di dunia ini yang tidak mempunyai Konstitusi atau undang-undang dasar, Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Dengan demikian dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan negara yang berkonstitusional atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.³⁶

Budiono Kusumohamidjojo, berpendapat lalu mengemukakan bahwa pada babak sejarah sekarang, sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum. Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit secara formal akan memaklumkan dirinya sebagai negara hukum. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macam

³⁵ *Ibid*

³⁶ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bulan Bintang, Bandung, 1992, hlm. 3.

perselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik. Dengan demikian, hukum tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial, melainkan kepada cita-cita dalam kerangka kenegaraan.³⁷

Menurut Bothling, negara hukum adalah “*de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagdragers is beperkt door grenzen van recht*”, artinya (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara, “*Eenzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van wetgever*”, artinya (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).³⁸

2. Prinsip Negara Hukum

Bagir Manan, mengatakan bahwa konsep negara hukum sangat terkait dengan sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dalam literatur lama pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum Eropa Kontinental dan sistem hukum *Anglo-Saxon*.³⁹

³⁷ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum: Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo Jakarta, 2004, hlm. 147.

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 18.

³⁹ Nurul Qamar, *op.cit*, hlm. 31.

Menurut Thahir Azhary, dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu:⁴⁰

- a. Nomokrasi Islam adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam.
- b. *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, antara lain misalnya: Belanda, Jerman, Prancis.
- c. *Rule of law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon, seperti: Inggris, USA.
- d. *Sosialist legality* adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negaranegara komunis.
- e. Konsep Negara Hukum Pancasila adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

3. Unsur-unsur Negara Hukum

Menurut Ridwan HR, konsepsi negara hukum dalam pengembangannya telah mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:⁴¹

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;

⁴⁰M. Thahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1995, hlm. 63.

⁴¹Ridwan HR, *op.cit*, hlm. 19.

- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

B. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan

1. Konsep Dasar Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan polis yang berarti “negara-kota” dan

sanskerta disebut dengan pur yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara.⁴²

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono menyatakan bahwa:⁴³

Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Pengertian *policy* atau kebijakan, Donovan dan Jackson dalam Keban menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja,

⁴²William N. Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 51-52.

⁴³ Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*, Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 18.

kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.⁴⁴

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan juga berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*), sehingga dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan.⁴⁵

Agustino dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik mengutip pendapat Carl Friedrich yang mengartikan kebijakan sebagai berikut:⁴⁶

Kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Agustino juga mengatakan bahwa didalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu:⁴⁷

⁴⁴T. Yeremias Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 39.

⁴⁵Edi Suharto, *Membangaun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 17.

⁴⁶Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 7.

⁴⁷Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 25.

Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan.

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan:⁴⁸

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Berdasarkan penjelasan beberapa definisi terkait kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Menurut Aderson dan Winarno konsep kebijakan memiliki beberapa implikasi, yakni:⁴⁹

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan pada perilaku yang serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan suatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor yang terlibat dalam sistem politik.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 30-31.

⁴⁹ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*, Med Press (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2006, hlm. 20-21.

2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya.
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, mungkin kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.
5. Kebijakan publik memiliki paksaan yang secara potensial sah dilakukan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Secara umum kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum. Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving serta

diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga, dengan kata lain kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada.

Ada beberapa teori tentang kebijakan diantaranya yaitu:⁵⁰

- a. Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai aktivitas kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan politik.
- b. Teori kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga dipandang sebagai nilai-nilai kelompok elit yang memerintah
- c. Teori elit memandang kebijakan pemerintah sebagai nilai-nilai kelompok elit yang memerintah.
- d. Teori rasional memandang kebijakan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap.
- e. Teori inkremental, kebijakan dipandang sebagai variasi terhadap kebijakan masa lampau atau dengan kata lain kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah pada waktu yang lalu yang disertai modifikasi secara bertahap.
- f. Teori permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi-situasi yang saling bersaing.
- g. Teori kebijakan yang lain adalah teori Campuran yang merupakan gabungan model rasional komprehensif dan inkremental.

2. Kebijakan Publik

Dalam ruang lingkup pemerintahan kebijakan sering dikaitkan dengan kebijakan publik. Berdasarkan berbagai kepustakaan dapat

⁵⁰ Eko Wahyudwiyanto, *Pengantar Teori Kebijakan*, <http://wahyudianto-eko.blogspot.com/2011/01/teori-kebijakan.html>, diunduh pada Rabu 14 Agustus 2019, pukul 16.14 WIB.

diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan Ndraha mengatakan bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.⁵¹

Oleh karena itu kebijakan publik ini dapat diartikan sebagai suatu hukum. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Kemudian ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, misalnya menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena

⁵¹ Dwidjowiyoto dan Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Gramedia, Jakarta, 2006, hlm. 387.

melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut:⁵²

1. Tahap Penyusunan Agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
2. Tahap Formulasi Kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Didalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik
3. Tahap Adopsi Kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Tahap Implementasi. Kebijakan Keputusan program kebijakan yang telah disepakati sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa

⁵² Budi Winarno, *op.cit*, hlm. 35.

implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Di Indonesia, kebijakan publik digolongkan kedalam tingkatan yang berbeda atau disebut dengan hierarki yang tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu: “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Peraturan daerah yang juga tercantum pada ayat (1) huruf e meliputi peraturan daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama Gubernur, Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota bersama bupati/ walikota, Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau bersama dengan kepala desa.

Salah satu jenis peraturan daerah adalah peraturan walikota. Peraturan walikota disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan walikota merupakan peraturan yang ditetapkan oleh walikota. Berdasarkan pengaturan Pasal 7 ayat (1). Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Peraturan Daerah Kota dan Peraturan Walikota

berkedudukan di bawah Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Kebijakan publik selalu berkaitan dengan dinamika kondisi ekonomi, sosial, budaya dan politik. Misalnya dalam kaitannya dengan kondisi ekonomi, pemerintah daerah kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan mengenai pasar. Sebab pasar merupakan suatu pranata ekonomi yang berpengaruh terhadap kesejahteraan (*welfare*) masyarakat. Oleh karena itu pasar tidak dapat lepas dari pantauan pemerintah.

3. Karakteristik Kebijakan Publik

Menurut Agustino ada beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik:⁵³

- a. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
- b. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah, misalnya suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang upah minimum yang telah dikerjakan tapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum

⁵³ Leo Agustino, *op.cit*, hlm. 9.

tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan pada perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak di atur perundang-undangan. ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu di implementasikan.

- d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
5. Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

4. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).⁵⁴ Misalnya, implementasi

⁵⁴ Budi Winarni, *op.cit*, hlm. 147.

dikonseptualisasikan sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga dapat diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan. Seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Dampak implementasi memiliki makna bahwa terdapat perubahan yang dapat diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undangundang publik dan keputusan yudisial.

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan dengan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.⁵⁵

Menurutnya implementasi mencakup beberapa kegiatan:⁵⁶

1. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.

⁵⁵ Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin, *Bureucracy and Policy Implementation*, The Dorsey Press, Homewood, 1982, hlm. 77.

⁵⁶ *Ibid*

2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program.
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Secara umum menurut Grindle tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan, dapat direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan. Dengan demikian kebijakan publik merupakan, pernyataan-pernyataan secara luas mengenai tujuan, sasaran dan sarana. Atau merupakan program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuantujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.⁵⁷

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan merupakan tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai

⁵⁷ Dwidjowiyoto dan Riant Nugroho, *op.cit*, hlm. 494.

tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.⁵⁸

Tahap implementasi tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Untuk mengimplementasi kebijakan publik ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik.⁵⁹

Implementasi kebijakan publik dapat dimulai dengan membuat sebuah program yang akan dikaji. Program kemudian akan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaannya. Program pemerintah dikatakan berhasil jika dilaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 495.

⁶⁰ Haedar Akib, 2010, *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana*, Jurnal Administrasi Publik Vol. 1 Nomor 1.

Implementasi kebijakan publik adalah hal yang paling berat, karena dalam implementasi sering menemui masalah yang tidak ditemui pada konsep. Implementasi kebijakan selain berkaitan dengan peraturan teknis tentang implementasi kebijakan tersebut juga berkaitan dengan sumber daya manusia dan fasilitas yang akan digunakan untuk mengimplementasi kebijakan tersebut. Edwards mengatakan bahwa keputusan pembuat kebijakan akan berhasil dilaksanakan jika ada implementasi yang efektif. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.⁶¹

Oleh karena itu, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu cara agar kebijakan yang sudah ditetapkan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi pelaksana kebijakan untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku target *group*.

Implementasi merupakan proses penting dalam proses kebijakan, dan tidak terpisahkan dalam formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan suatu rencana yang akan sia-sia jika rencana tersebut tidak diimplementasikan. Dalam praktiknya, proses implementasi seringkali

⁶¹ *Ibid*

terjadi dengan sangat rumit dan kompleks. Dalam hal ini benturan antar aktor baik administrator, petugas lapangan maupun sasaran seringkali terjadi. Selama implementasi berlangsung sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya. Di dalam praktiknya, implementasi kebijakan tidak selamanya menemui keberhasilan melainkan juga sering mengalami kegagalan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yaitu studi implementasi kebijakan yang bertujuan untuk menilai keberhasilan sebuah kebijakan.

C. Tinjauan Umum Tentang Keimigrasian dan Pemain Sepak Bola Warga Negara Asing di Indonesia

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keimigrasian

Hukum keimigrasian merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan subsistem dari Hukum Administrasi Negara. Sebagai sebuah subsistem hukum, Hukum keimigrasian di Indonesia telah ada sejak pemerintahan Kolonial Belanda. Ketentuan hukum keimigrasian di Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tahun 1945 hingga 1991 secara formal tidak mengalami perkembangan yang berarti. Dikatakan demikian karena, ketentuan keimigrasian masih tersebar dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dan masih kuat dipengaruhi oleh hukum kolonial.⁶²

⁶² Barda Nawawi Arief, *loc.cit.*

Sebagian dari ketentuan tersebut masih merupakan bentukan pemerintah Kolonial Belanda yang diserap kedalam hukum keimigrasian nasional, yang tentu saja kehadirannya ditujukan untuk mendukung kepentingan pemerintah Kolonial. Misalnya disebutkan dalam Ordonasi Izin Masuk bahwa orang asing telah diberi Izin Masuk, sekaligus diberi Izin Menetap. Demikian pula dalam pengaturan penetapan Izin Masuk, keberadaan pendatang ilegal dapat menjadi legalnya hanya dengan membayar sejumlah denda.⁶³ Hal tersebut tentu saja merupakan kemudahan Keimigrasian karena membuka pintu selebarlebarnya bagi pendatang dari berbagai negara demi kepentingan politik, ekonomi, dan pertahanan Pemerintah Kolonial. Barulah kemudian, pada tanggal 31 Maret 1992, Undang-Undang tentang Keimigrasian yang berjiwa nasional dilahirkan. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian merupakan unifikasi beberapa ketentuan yang berkaitan dengan keimigrasian, yang sebelumnya tersebar dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dan pada tahun 2011 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Secara faktual harus diakui bahwa peningkatan arus lalu-lintas orang, barang, jasa dari dan ke wilayah Indonesia dapat mendorong dan memacu pertumbuhan ekonomi serta proses modernisasi masyarakat. Orang asing masuk ke Indonesia mempunyai tujuan wisata, kunjungan, sosial budaya maupun berkerja.

⁶³ M. Imam Santoso, *loc.cit.*

Keimigrasian termasuk salah satu instansi pemerintah yang salah satu kegiatannya memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan dalam hal memberikan segala perizinan keimigrasian berupa visa, izin masuk, pendaftaran orang asing, izin masuk kembali, izin keluar tidak kembali, Surat perjalanan Republik Indonesia, tanda bertolak, tanda masuk, surat keterangan keimigrasian dan perubahan keimigrasian. Tempat-tempat pelayanan keimigrasian, meliputi bidang atau sub bidang imigrasi pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, di perjalanan dalam pesawat udara, maupun kapal laut, tempat pemeriksaan imigrasi, Kantor imigrasi, Bidang imigrasi pada kantor wilayah Departemen Kehakiman dan HAM, serta Direktorat Jendral Imigrasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa terhadap orang asing, pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip selektif. Berdasarkan prinsip ini, maka orang asing yang dapat di berikan izin masuk ke Indonesia ialah:

1. Orang asing yang bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia.
2. Tidak membahayakan keamanan dan ketertiban.
3. Tidak bermusuhan dengan rakyat maupun pemerintah Negara Republik Indonesia.

Peran penting aspek keimigrasian dalam tatanan kehidupan kenegaraan akan dapat terlihat dalam pengaturan keluar-masuk orang dari dan ke dalam wilayah Indonesia pada umumnya dan dalam perekrutan pemain sepak bola warga negara asing di Indonesia pada khususnya. Untuk mewujudkan prinsip selektif, diperlukan kegiatan pengawasan terhadap orang asing, pengawasan ini tidak hanya pada saat orang asing masuk ke wilayah Indonesia, tetapi juga selama orang asing berada di wilayah Indonesia termasuk kegiatan-kegiatannya sebab terdapat orang asing yang keberadaannya di Indonesia merugikan kepentingan bangsa seperti kasus penyalagunaan izin tinggal kunjungan, izin tinggal keimigrasian, imigran gelap, dan lainnya sebagainya adalah suatu bentuk pelanggaran keimigrasian yang bersifat transnasional, terlebih lagi dalam hal ini yaitu Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS).

Berdasarkan Pasal 52 huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa: “Izin Tinggal terbatas diberikan kepada Orang Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan Visa tinggal terbatas.” Kemudian berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa: “pemberian, perpanjangan, dan pembatalan izin tinggal terbatas dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk.”

Berkaitan dengan perjalanan manusia dalam melakukan perlintasan antar negara yang terjadi terus-menerus, maka peran dari birokrasi

pemerintahan sangat dibutuhkan guna menjaga kedaulatan suatu negara atas wilayahnya. Pada dasarnya birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi dibawah departemen dan lembaga non-departemen, baik ditingkat pusat maupun daerah seperti Provinsi, Kabupaten, Kecamatan bahkan pada tingkat Kelurahan/Desa. Dalam hal ini birokrasi yang dimaksud adalah Direktorat Jenderal Imigrasi, yang memiliki hak dan wewenang untuk mengatur lalu-lintas orang yang akan masuk ataupun keluar wilayah negara Republik Indonesia dan bahkan memberikan izin tinggal untuk jangka waktu tertentu, dalam hal ini izin tinggal terbatas.

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.⁶⁴

Indonesia sebagai negara yang berdaulat mempunyai tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya, hal ini harus diwujudkan. Adanya perlindungan segenap kepentingan bangsa, keikutsertaan dalam melaksanakan ketertiban dunia dalam hubungannya dengan dunia internasional, semua aspek keimigrasian harus didasarkan pada apa yang telah digariskan dalam Undang-

⁶⁴ Yudha Bhakti, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 17-19.

Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar untuk pengaturan implementasi tugas-tugas keimigrasian secara operasional. Jika dikaji dasar pertimbangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, maka pengaturan dan pelayanan di bidang keimigrasian merupakan hak dan kedaulatan negara Republik Indonesia sebagai negara hukum.

Keimigrasian sebagaimana yang ditentukan di dalam Bab I Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagai lembaga negara yang berhak dan berwenang untuk mengatur lalu-lintas orang yang akan masuk ataupun keluar wilayah negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Indonesia. Jadi imigrasi sebagai salah satu instansi pemerintah kegiatannya tidak hanya melayani masyarakat tetapi juga melakukan pengawasan terhadap segala keberadaan dan kegiatan orang asing. Tidak semua orang asing dapat diberikan izin untuk masuk ke Indonesia, hanya orang asing yang bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia dan tidak membahayakan keamanan dan ketertiban.⁶⁵

Hukum Keimigrasian merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan merupakan subsistem dari Hukum Administrasi Negara.⁶⁶ Fungsi keimigrasian merupakan fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan, oleh karena itu sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, maka hukum

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ M. Iman Santoso, *loc.cit.*

keimigrasian dapat dikatakan bagian dari bidang hukum administrasi negara.⁶⁷ Untuk menjamin kemanfaatan dan melindungi berbagai kepentingan nasional, maka Pemerintah Indonesia telah menetapkan prinsip, tata pelayanan, tata pengawasan atas masuk dan keluar orang ke dan dari wilayah Indonesia sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian terdapat dua unsur pengaturan yang penting, yaitu:⁶⁸

1. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia.
2. Pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia.

Dengan demikian, kantor imigrasi dituntut berperan aktif untuk memberikan pelayanan prima dalam pengurusan penerbitan Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) warga negara asing, dengan tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, serta transparan.

2. Pengertian Pemain Sepak Bola Warga Negara Asing

Pemain sepak bola warga negara asing merupakan pemain sepak bola berkewarganegaraan asing yang bermain di klub sepak bola Indonesia. Pemain sepak bola warga negara asing atau bisa juga disebut sebagai tenaga

⁶⁷ Bagir Manan, *loc.cit.*

⁶⁸ Imam Santoso, *loc.cit.*

kerja asing, karena pemain sepak bola warga negara asing berkeja di bidang olahraga. Berdasarkan Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang dimaksud dengan Tenaga Kerja Asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia, dalam hal ini berarti setiap warga negara asing tanpa terkecuali baik pria maupun wanita yang memperoleh izin untuk tinggal dan bekerja di wilayah Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, menyebutkan bahwa Tenaga Kerja Asing adalah warga Negara Asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. Pemberi kerja tenaga kerja asing yang selanjutnya disebut Pemberi Kerja Tenaga Kerja Asing adalah bada hukum atau badan-badan lainnya yang memperkerjakan Tenaga Kerja Asing dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, pemberi kerja Tenaga Kerja Asing meliputi:

1. Instansi pemerintah, perwakilan negara asing, badan-badan internasional, dan organisasi internasional;
2. Kantor perwakilan dagang asing, kantor perwakilan perusahaan asing, dan kantor berita asing yang melakukan kegiatan di Indonesia;

3. Perusahaan swasta asing yang terdaftar di instansi yang berwenang;
4. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dalam bentuk Perseroan Terbatas atau Yayasan;
5. Lembaga sosial, lembaga keagamaan, dan lembaga pendidikan;
6. Usaha jasa impresariat; atau
7. Badan usaha sepanjang tidak dilarang undang-undang.

Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing, usaha jasa impresariat adalah kegiatan pengurusan penyelenggaraan hiburan di Indonesia, baik yang mendatangkan maupun memulangkan Tenaga Kerja Asing di bidang seni dan olah raga yang bersifat sementara. Sehingga dalam hal keberadaan pemain sepak bola warga negara asing di wilayah Indonesia merupakan bagian dari usaha jasa impresariat. Keberadaan pemain sepak bola warga negara asing di wilayah Indonesia menjadi tanggung jawab dari pihak perusahaan impresariat yang mendatangkan pemain sepak bola warga negara asing tersebut. Perusahaan impresariat itu sendiri merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha untuk mendatangkan dan memulangkan pelaku seni hiburan, serta olahragawan yang berkewarganegaraan asing.

3. Kedudukan Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) telah menjadi anggota *The Federation Internationale De Football Association* (FIFA) sejak tanggal 1 November 1952 pada saat kongres FIFA di Helsinki. Setelah diterima menjadi anggota FIFA, selanjutnya PSSI diterima pula menjadi anggota *The Asian Football Confederation* (AFC) pada tahun 1952, bahkan menjadi pelopor pembentukan *The Asean Football Federation* (AFF).⁶⁹

Lebih dari itu, pada tahun 1953 Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) memantapkan posisinya sebagai organisasi yang berbadan hukum dengan mendaftarkan ke Departemen Kehakiman dan mendapat pengesahan melalui Surat Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor J.A.5/11/6 pada tanggal 2 Februari 1953, tambahan berita Negara Republik Indonesia tanggal 3 Maret 1953 Nomor 18, berarti Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) adalah satu-satunya induk organisasi olahraga yang terdaftar dalam Berita Negara sejak 8 tahun setelah Indonesia merdeka.⁷⁰

Dalam perkembangannya, kepengurusan Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) telah sampai ke pengurusan di tingkat daerah-daerah di seluruh Indonesia. Hal ini membuat sepak bola semakin menjadi

⁶⁹ PSSI, *Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia*, <http://www.pssi-football.com/id/view.php?page=pssi#>, diunduh pada Rabu 14 Agustus 2019, pukul 17.50 WIB.

⁷⁰ PSSI, *Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia*, <http://www.pssi-football.com/id/view.php?page=pssi#>, diunduh pada Rabu 14 Agustus 2019, pukul 17.50 WIB.

olahraga dari rakyat dan untuk rakyat. Penyusunan landasan organisasi yang ditetapkan dalam statuta Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) atas dasar upaya untuk meningkatkan pembinaan organisasi persepak bolaan nasional yang kuat dan teratur serta menyelenggarakan kegiatan-kegiatan persepak bolaan dengan memperhatikan seluruh ketentuan dan peraturan organisasi.

Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) merupakan organisasi kemasyarakatan dan independen yang didirikan berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, terdaftar di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan berdomisili di Jakarta. PSSI merupakan satu-satunya organisasi sepak bola nasional yang berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelenggarakan semua kegiatan atau kompetisi sepak bola di Indonesia.

Asas dan prinsip negara hukum yang dianut dalam konstitusi Republik Indonesia meniscayakan setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta penyelenggaraan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum, tidak terkecuali untuk aspek penyelenggaraan olahraga di Tanah Air. Rasionalitas dan pemikiran seperti inilah yang menjadi *raison d'être* lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional ini dibentuk dengan tujuan mengakomodasi

dinamika dan tuntutan perkembangan masyarakat olahraga, baik dalam lingkup nasional maupun secara global. Hal yang sangat penting disadari adalah penyelenggaraan keolahragaan menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional menganut prinsip demokratis dan nondiskriminatif yang menghendaki dan menjamin kebebasan dan peran serta masyarakat dalam berolahraga, baik secara pribadi maupun kolektif dalam bentuk organisasi atau induk organisasi cabang olahraga. Dengan demikian, ada pembatasan kewenangan dan intervensi negara dalam setiap aspek penyelenggaraan keolahragaan, hubungan negara dengan masyarakat pelaku olahraga dibatasi dalam bentuk pola kemitraan (*partners relationship*), duduk sama rendah dan tegak sama tinggi. Masyarakat pelaku olahraga bukanlah subordinasi dari negara. Kebijakan dalam pembinaan dan pengembangan olahraga adalah merupakan bagian dari upaya peningkatan kualitas manusia Indonesia yang ditujukan kepada peningkatan kesehatan jasmani dan rohani seluruh masyarakat, memupuk watak, disiplin sportivitas serta pengembangan prestasi olahraga yang dapat membangkitkan rasa kebanggaan nasional, mengangkat harkat dan martabat bangsa Indonesia di mata dunia

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, disebutkan bahwa keolahragaan nasional bertujuan memelihara dan meningkatkan kesehatan dan kebugaran, prestasi, kualitas manusia, menanamkan nilai moral dan akhlak mulia, sportivitas, disiplin,

mempererat dan membina persatuan dan kesatuan bangsa, memperkuat ketahanan nasional, serta mengangkat harkat, martabat, dan kehormatan bangsa. Organisasi yang menaungi bidang olahraga memiliki kewajiban untuk mengupayakan supaya tujuan tersebut tercapai, terutama dalam rangka mempererat dan membina persatuan dan kesatuan bangsa serta mengangkat harkat, martabat, dan kehormatan bangsa. Kedudukan PSSI sebagai lembaga yang mengatur mengenai persepak bolaan di Indonesia diatur dalam Statuta PSSI yang menyatakan bahwa Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) merupakan satu-satunya organisasi sepak bola nasional di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk selanjutnya di dalam statuta PSSI disebut PSSI, dan/atau *The Football Association of Indonesia*. PSSI bertujuan untuk:

- a. Mengembangkan dan mempromosikan sepak bola secara terus menerus, mengatur dan mengawasinya di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan semangat *fair play* dan menyatukannya melalui pendidikan, budaya dan nilai-nilai kemanusiaan terutama melalui program pengembangan pemain usia muda.
- b. Mengadakan kompetisi-kompetisi internal dalam semua bentuk dan tingkatan pada tingkat nasional, dengan menentukan secara tepat, wilayah kemenangan yang diakui sesuai dengan tujuan pembentukan dari berbagai liga sepak bola;

- c. Menyusun peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan sepak bola dan memastikan penegakannya;
- d. Melindungi kepentingan Anggota;
- e. Mencegah segala pelanggaran Statuta, peraturan-peraturan instruksi dan keputusan-keputusan yang dikeluarkan FIFA, AFC, AFF dan PSSI serta Peraturan Permainan dan memastikan bahwa semua peraturan tersebut dipatuhi oleh seluruh anggotanya;
- f. Membentuk metode dan sistem yang tepat untuk mencegah terjadinya intervensi dari pihak manapun yang mengakibatkan tercederainya nilai-nilai sportivitas dalam sepak bola;
- g. Mengendalikan dan mengawasi semua bentuk pertandingan persahabatan yang berlangsung di wilayah Indonesia;
- h. Memelihara hubungan internasional di bidang keolahragaan dengan Asosiasi Sepak bola lainnya dalam segala bentuk dan aktivitas olahraga;
- i. Menjadi tuan rumah dari kompetisi pada level internasional dan level-level lainnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) melakukan usaha-usaha sebagai berikut:

- a. Mengatur dan/atau mengkoordinasikan seluruh pertandingan dan turnamen resmi, baik pada tingkat nasional maupun pertandingan-pertandingan lainnya yang diselenggarakan di Indonesia.

- b. Membentuk Tim Nasional yang berkualitas dan berprestasi di pertandingan-pertandingan regional dan internasional.
- c. Mengembangkan sistem sepak bola yang maju, modern dan profesional serta mencegah segala perilaku yang dapat merusak nilai-nilai sportivitas dan prinsip *fair play*.
- d. Melakukan segala upaya untuk mencegah serta menentang penyalahgunaan narkoba dan obat-obatan terlarang lainnya dalam persepak bolaan nasional.
- e. Mencari sumber-sumber pendanaan yang sah untuk menunjang kelancaran program kerja dan melindungi semua hak komersial dan aset kekayaan yang menjadi milik Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI).

Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) dan Anggotanya adalah pemilik atas semua hak yang timbul dari kompetisi-kompetisi dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berlangsung di bawah kewenangan PSSI, tanpa pembatasan atas isi, waktu, tempat dan hukum. Hak-hak ini termasuk, tetapi tidak terbatas pada setiap jenis hak keuangan, audiovisual dan rekaman radio, reproduksi dan hak penyiaran, hak multimedia, *marketing* dan promosi, hak tidak berbadan seperti lambang dan hak-hak yang timbul berdasarkan Undang-undang tentang hal-hal atas kekayaan intelektual. Pasal 2 ayat (2) Statuta Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) mengenai Nama, Tempat, Waktu dan Bahasa: “PSSI adalah organisasi

kemasyarakatan dan independen yang didirikan berdasarkan hukum dan perundangundangan yang berlaku di Indonesia, terdaftar di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan berdomisili di Jakarta”.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Statuta Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) tersebut, dapat diketahui bahwa Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) merupakan organisasi kemasyarakatan yang didirikan di bawah naungan negara Republik Indonesia dan berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, walaupun dalam ayat selanjutnya disebutkan bahwa Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) merupakan anggota FIFA. Sebagai sebuah organisasi kemasyarakatan, Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) harus tunduk pada peraturan yang berlaku mengenai sebuah organisasi kemasyarakatan, kewajiban Persatuan Sepak Bola Seluruh Indonesia (PSSI) adalah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 13 Statuta FIFA yang pada intinya adalah harus menyesuaikan penyelenggaraan sepak bola seturut dengan aturan FIFA dan tanpa campur tangan pihak ketiga. Pelanggaran terhadap kewajiban tersebut akan berujung sanksi yang dapat berupa penangguhan/skorsing dan bahkan dikeluarkan dari keanggotaan sesuai dengan Pasal 14 dan Pasal 15 Statuta.

Adapun hak-hak anggota diantaranya adalah mengambil bagian dalam kongres, menyampaikan proposal dalam agenda kongres,

menominasikan kandidat presiden FIFA, mengikuti kompetisi yang diselenggarakan FIFA, dan ambil bagian dalam bantuan dan pengembangan program. Independensi para anggota nampak jelas sangat dijunjung oleh statuta sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Statuta bahwa setiap anggota harus melaksanakan segala bentuk tindakan secara independen dan tanpa campur tangan pihak ketiga.

D. Tinjauan Umum Tentang Kartu Tinggal Terbatas

1. Pengertian Izin Tinggal

Berdasarkan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang

Keimigrasian:

- (1) Setiap orang asing yang berada di Wilayah Indonesia wajib memiliki Izin Tinggal.
- (2) Izin Tinggal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Izin Tinggal diplomatik;
 - b. Izin Tinggal dinas;
 - c. Izin Tinggal kunjungan;
 - d. Izin Tinggal terbatas; dan
 - e. Izin Tinggal tetap.

Berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang

Keimigrasian:

Izin Tinggal terbatas diberikan kepada:

- a. Orang Asing yang masuk Wilayah Indonesia dengan Visa tinggal terbatas;
- b. anak yang pada saat lahir di Wilayah Indonesia ayah dan/atau ibunya pemegang Izin Tinggal terbatas;
- c. Orang Asing yang diberikan alih status dari Izin Tinggal kunjungan;

- d. nakhoda, awak kapal, atau tenaga ahli asing di atas kapal laut, alat apung, atau instalasi yang beroperasi di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- e. Orang Asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia; atau
- f. anak dari Orang Asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia.

Berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang

Keimigrasian:

Izin Tinggal terbatas berakhir karena pemegang Izin Tinggal terbatas:

- a. kembali ke negara asalnya dan tidak bermaksud masuk lagi ke Wilayah Indonesia;
- b. kembali ke negara asalnya dan tidak kembali lagi melebihi masa berlaku Izin Masuk Kembali yang dimilikinya;
- c. memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia;
- d. izinnya telah habis masa berlaku;
- e. izinnya beralih status menjadi Izin Tinggal Tetap;
- f. izinnya dibatalkan oleh Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk;
- g. dikenai Deportasi; atau
- h. meninggal dunia.

2. Pengertian Kartu Izin Tinggal Terbatas

Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) adalah kartu izin tinggal terbatas yang diberikan kepada warga negara asing dengan jangka waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang hingga 6 (enam) tahun. Salah satu dasar pemberian Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) adalah tenaga kerja asing yang ke Indonesia dalam rangka bekerja. Setelah memperoleh Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) untuk bekerja, tenaga kerja asing dapat melakukan pekerjaannya di wilayah Indonesia secara sah. Namun, sebelum

memperoleh Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS), calon tenaga kerja asing atau pemberi kerja tenaga kerja asing harus mengajukan permohonan notifikasi persetujuan penggunaan tenaga kerja asing, visa izin tinggal terbatas, dan izin tinggal terbatas.

Notifikasi adalah persetujuan penggunaan tenaga kerja asing yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja sebagai dasar penerbitan visa izin tinggal terbatas dan izin tinggal terbatas. Memperoleh notifikasi berarti memiliki Izin Memperkerjakan Tenaga Asing. Namun, notifikasi saja tidak cukup bagi tenaga kerja asing untuk bekerja di Indonesia secara sah. Tenaga Kerja Asing harus memperoleh Visa Izin Tinggal Terbatas (VITAS) dan juga Izin Tinggal Terbatas (ITAS). VITAS adalah Visa Izin Tinggal Terbatas yang diperlukan Tenaga Kerja Asing untuk melakukan perjalanan ke Indonesia. Sedangkan, ITAS merupakan Izin Tinggal Terbatas yang diperlukan Tenaga Kerja Asing sebagai dasar diperbolehkan bekerja di Indonesia.

Mengenai izin bekerja untuk warga negara asing tentu tidak lepas dari seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, tenaga kerja asing, perizinan yang diperlukan untuk memperkerjakan tenaga asing, dan lain-lain. Peraturan-peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

- c. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Keimigrasian.
- e. Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Tempat Pemeriksaan Imigrasi.
- f. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- g. Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Visa dan Izin Tinggal Bagi Tenaga Kerja Asing.
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik.
- i. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 40 Tahun 2012 tentang Jabatan-jabatan Tertentu yang Dilarang Diduduki Tenaga Kerja Asing.