

TESIS

**ANALISIS HUKUM TENTANG FUNGSI KANTOR IMIGRASI
KLAS I JAYAPURA TERHADAP PELAKSANAAN
PENGAWASAN ORANG ASING**

***LEGAL ANALYSIS OF IMMIGRATION OFFICE THE FIRST
CLASS OF JAYAPURA FUNCTION TO CONTROLLING
IMPLEMENTATION BY FOREIGNER***

RITHA JUSIEN NAHUMURY



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**ANALISIS HUKUM TENTANG FUNGSI KANTOR IMIGRASI
KLAS I JAYAPURA TERHADAP PELAKSANAAN
PENGAWASAN ORANG ASING**

RITHA JUSIEN NAHUMURY
P0906206526

Komisi Penasihat

KETUA

ANGGOTA

Prof.Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H.

Dr. H.M. Djafar Saidi, S.H.,M.H.

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Prof.Dr.Muzakkir,S.H.,M.H

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas anugerah dan berkatNya, sehingga tesis ini dapat diwujudkan sebagai karya ilmiah, yang merupakan tugas akhir dalam menempuh pendidikan di Program Magister Non Reguler Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Dengan selesainya tesis ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa kajian yang tertulis masih memiliki kekurangan dan kelemahan jika dikaji secara ilmiah. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan dan kemampuan penulis dalam pembuatan tesis ini.

Menyadari begitu banyak pihak yang telah meluangkan waktu dan memberikan banyak hal, baik dalam proses penyusunan tesis ini berupa arahan, bimbingan dan bantuan, maka perkenankan penulis dengan segala hati menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tulus atas budi jasa yang tiada ternilai kepada semua pihak , khususnya kepada :

1. Departemen Hukum dan HAM RI. Cq Menteri Hukum dan HAM RI atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk melanjutkan study ke Program Magister pada Universitas Hasanuddin di Makassar.
2. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H., sebagai Ketua Komisi Penasihat dan Bapak Dr.H.M. Djafar Saidi, S.H.,M.H., sebagai Anggota Komisi

Penasihat atas segala bantuan dan bimbingannya sehingga terciptanya tesis ini.

3. Tim Penguji mulai dari usulan proposal sampai pada Ujian Akhir Magister (Bapak Prof. Dr. Mas Bakar, S.H.,M.H., Dr. Marthen Arie, S.H.,M.H., Dr.Anshori Ilyas, S.H.,M.H.) atas segala masukan demi kesempurnaan tesis ini, sehingga menambah cakrawala berfikir dan wawasan penulis.
4. Para Guru Besar dan Dosen Program Magister Non Reguler Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, yang telah memberkan ilmu dan nasihatnya guna peningkatan kadar keilmuan penulis.
5. Ketua dan staf Pengelola Program Magister Non Reguler Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas segala bantuan yang diberikannya.
6. Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Papua beserta jajarannya dan rekan-rekan seprofesi atas dukungannya.
7. Kepala Kantor Imigrasi Klas I Jayapura beserta rekan-rekan sekerja atas dukungan dan motivasinya selama ini.
8. Kedua orang tua saya, Ayahanda (Matheys. Nahumury) tercinta dan Ibunda (Cornelia. Saiya) tercinta atas doa dan cinta kasih yang tiada batasnya yang diberikan.

9. Saudara-saudaraku (Piet Nahumury, S.H., Henry Nahumury, Yullien Nahumury, S.Sos., Rossa Nahumury) tercinta atas dukungan dan doanya.
10. Kepada Suamiku (Ir. Harry R. Wagiu) dan anak-anakku (Yurri Rolly Wagiu, Rizaldi Victor Wagiu, Brayen Richardo Wagiu, Gloria Stevani Wagiu, Michael David Wagiu) atas doa dan cinta kasih yang tiada batasnya.
11. Seluruh Keluarga, Ibu Sri Lestari, SH,MH, Ellen Risakotta, SH.,MH., Linda Fatmawati, SH.,MH., Andi Gafriana, SH., MH., serta semua rekan-rekan seperjuangan pada Program Magister (S2) Kosentrasi Hukum Tata Pemerintahan yang tidak bisa penulis sebutkan satu demi Satu

Penulis sangat berterima kasih dan semoga bantuan yang telah diberikan mendapat imbalan pahala yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Terima Kasih.

Makassar, 12 Desember 2008

Penulis

ABSTRAK

Ritha Jusien Nahumury, *Analisis Hukum Tentang Fungsi Kantor Imigrasi Klas I Jayapura terhadap pelaksanaan pengawasan orang asing, (di bimbing oleh Abdul Razak dan Djafar Saidi).*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas pengawasan orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura dan untuk mengetahui sejauhmana faktor sumber daya manusia, kondisi geografis dan sarana prasarana yang berpengaruh terhadap optimalisasi pengawasan orang asing pada Kantor Imigrasi Klas I Jayapura.

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Imigrasi Klas I Jayapura. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode empiris yang sifat penelitian adalah deskriptif analitis yakni berupaya untuk menjabarkan dengan mengungkapkan karakteristik fenomena yang berkaitan dengan pengawasan terhadap orang asing. Teknik Pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan kuisioner.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Pengawasan Orang Asing dengan melakukan pemeriksaan terhadap dokumen keimigrasian yang dimiliki oleh orang asing yang berada di Papua. dan apabila ditemukannya pelanggaran dalam pemilikan dokumen keimigrasian menyebabkan Kantor Imigrasi Klas I Jayapura melakukan tindakan keimigrasian berupa deportasi dan pencekalan nama mereka dalam daftar penangkalan. Faktor yang mempengaruhi oprimalisasi pengawasan orang asing di Jayapura adalah sumber daya manusia yang perlu ditingkatkan baik secara kuantitas maupun kualitas, dan faktor geografis berupa medan atau alam di Papua yang berat sehingga ada wilayah-wilayah tertentu yang masih sulit dijangkau dalam waktu yang cepat serta faktor sarana dan prasarana yang dapat menunjang pelaksanaan pengawasan orang asing.

ABSTRACT

Ritha Jusien Nahumury, *Legal Analysis of Immigration Office The First Class of Jayapura Function to Controlling Implementation by Foreigner* (Supervision of Abdul Razak and Djafar Saidi).

The aims of this research were to know how far the execution of duty of foreigner observation done by immigration office and to know how far several factor influence for control of foreigner by immigration office Klas I Jayapura.

The research was conducted at immigration office Klas I Jayapura. Method used in this empirical research that have analytical descriptive is try to formulate by laying open phenomenon characteristic related to control of foreigner. Data collecting tectechnique used is interview and quisioner.

The result of this research show that the execution of foreigner control is executed by doing the inspection for immigration document that is owned by foreigner who stay ini Papua. The finding of collision in immigration ownership cause the office of immigration Klas 1 Jayapura conduct action the immigration in the form of deportation and their ban name in black list. The factor caused of maximally of foreigner control is Undang-Undang No.9 year 1992 that need change, improvement of human resource, as as quality and quantity, also geographical factor such as the difficult filed in papua, so that there are several regional that still difficult to rech in fast time.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Orang Asing, Warga Negara dan Pentingnya Status Kewarganegaraan Serta Perlindungan Hukum bagi Warga Negara Asing dalam Suatu Negara.....	9
B. Pengertian Negara Sebagai Organisasi yang Berdaulat.....	16
C. Landasan Hukum Keimigrasian	20
1. Wewenang Keimigrasian	22
2. Tugas keimigrasian	24
3. Hak dan Kewajiban keimigrasian	30

D. Pengawasan.....	32
1. Teori Pengawasan	32
2. Pengawasan Orang Asing	39
3. Bentuk-Bentuk Pengawasan Orang Asing	41
4. Penindakan Keimigrasian	45
5. Instrumen Hukum Administrasi Negara (HAN) dalam konteks Pengawasan Keimigrasian.....	47
E. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Tugas Pengawasan Kantor Imigrasi Terhadap Orang Asing	50
1. Faktor Sumber Daya Manusia	50
2. Kondisi Geografis	54
F. Kerangka Pikir	57
G. Definisi Operasional	58
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Lokasi penelitian	60
B. Tipe dan Sifat Penelitian	61
C. Jenis dan Sumber Data	61
D. Populasi dan Sampel	62
E. Teknik Pengumpulan Data	63
F. Analisis Data	63

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	65
B. Struktur organisasi, tugas dan Fungsi Kantor Imigrasi Jayapura.....	68
C. Data Pegawai Kantor Imigrasi Jayapura	75
D. Pelaksanaan Tugas Pengawasan Orang Asing	75
1. Penerbitan Dokumen Keimigrasian.....	82
2. Penindakan Keimigrasian	95
E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Optimalisasi Pengawasan Orang Asing oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura	106
1. Sumber Daya Manusia	106
2. Kondisi Geografis	112
3. Sarana dan Prasarana	118

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	123
B. Saran	123

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

		Halaman
1.	Data pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) dan Perpanjangan izin tinggal terbatas yang diterbitkan Kantor Imigrasi Klas I Jayapura untuk tahun 2006-2007.....	90
2	Data pemberian izin tinggal tetap dan perpanjangan izin tinggal tetap yang diterbitkan Kantor Imigrasi Klas I Jayapura Tahun 2006-2007.....	94
3	Data pelanggaran keimigrasian di wilayah kerja Kantor Imigrasi Klas I Jayapura.....	99
4	Pandangan responden orang asing, terkait pelaksanaan Pengawasan orang asing di Jayapura	105
5	Tingkat pemahaman pegawai Kantor Imigrasi Klas I Jayapura, terkait pelaksanaan tugas Pengawasan Orang Asing.....	108
6	Tingkat Pendidikan Formal Pegawai Kantor Imigrasi Klas I Jayapura	109
7	Tingkat Pendidikan Non Formal Pegawai Kantor Imigrasi Klas I Jayapura	110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Globalisasi dan keterbukaan, yang dipicu oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini, mendorong semakin meningkatnya mobilitas orang yang berpindah antar negara. Salah satu indikasi faktual kondisi ini adalah intensnya kunjungan wisatawan dan migrasi orang asing di wilayah Indonesia. Indonesia tidak pernah menutup pintu atau menolak kedatangan orang asing sepanjang mereka menghormati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Realitas historis membuktikan Indonesia merupakan salah satu negara yang tidak pernah sepi dari tempat persinggahan, kedatangan, dan pemukiman bangsa asing, baik secara perorangan maupun berkelompok. Berbagai motivasi (agama, politik, ekonomi, dan sosial budaya) yang melatar belakangi kedatangan mereka di wilayah Negara Republik Indonesia.

Letak geografis Indonesia yang sangat strategis diuntai antara Samudra Pasifik dan Hindia, diapit Benua Asia dan Australia, ditambah dengan kekayaan, kesuburan dan keindahan alam serta khasanah sosial budaya, merupakan alasan dan daya tarik tersendiri bagi orang asing untuk datang bahkan bermukim di Indonesia.

Pada hakekatnya kebebasan untuk bergerak dan berdiam dalam batas lingkungan tiap negara, atau meninggalkan suatu negara termasuk negaranya sendiri, merupakan Hak Asasi Manusia (HAM). Sebuah negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada setiap orang yang berada disetiap wilayahnya. *Universal Declaration Of Human Right* (UDHR) Tahun 1948 dan Perjanjian Internasional PBB tentang Hak-hak Sipil dan Politik Tahun 1966.

Rumusan tujuan Negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, membuat visi, perlindungan/keamanan, kesejahteraan dan perdamaian. Hal ini terdapat pada Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 BAB X A Pasal 28 a sampai dengan Pasal 28 j tentang Hak Asasi Manusia. Isi pasal-pasal dalam bab tersebut sangat relevan dengan substansi UDHR 1948. Oleh karena itu, idealnya setiap peraturan perundangan-undangan, yang diproduksi untuk mengatur kedatangan dan keberadaan orang asing, harus mampu memberi jaminan terpeliharanya ketertiban dan perlindungan bagi setiap orang yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia, termasuk jaminan / perlindungan terhadap orang asing.

Substansi peraturan perundang-undangan mengenai orang asing, juga harus senantiasa mencerminkan kepentingan nasional, sekaligus mampu mengakomodasi dan menyesuaikan dengan tuntutan dan dinamika perkembangan dunia Internasional. Pemikiran inilah yang

memberi motivasi kuat untuk mengkaji substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan orang asing.

Pada dasarnya sebagian kehendak di atas telah diakomodir oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan orang asing. Sebab pengawasan keimigrasian terhadap orang asing yang dilakukan oleh Administrasi Negara dibidang keimigrasian, selain bertujuan untuk menjamin perlindungan orang asing itu sendiri, juga dalam rangka menunjang terpeliharanya stabilitas dan kepentingan nasional, kedaulatan negara, keamanan dan ketertiban umum, serta kewaspadaan terhadap dampak negatif yang timbul akibat perlintasan orang antarnegara serta menjamin hubungan antar negara yang makin mengglobal.

Undang-undang No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan orang asing di Indonesia, memungkinkan orang asing untuk singgah, berkunjung, tinggal terbatas dan bertempat tinggal tetap.

Terlepas dari latar belakang dan tujuan kedatangan dan keberadaan orang asing di Indonesia, maka diperlukan pengawasan secara tepat, cepat, teliti dan terkoordinasi, tanpa mengabaikan keterbukaan dalam memberikan pelayanan terhadap orang asing. Pengawasan yang diberikan tidak saja pada saat ingin masuk, tetapi juga selama mereka berada di wilayah Indonesia, termasuk aktivitasnya yang mereka lakukan. Pengawasan terhadap orang asing diatur secara tegas

dalam Pasal 38 sampai Pasal 46 Undang-undang No. 9 tahun 1992 dan secara detailo diatur dalam peraturan pelaksanaan yaitu PP No. 31 tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.

Prinsip *selective policy* dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, bertujuan untuk memberikan ijin masuk ke Indonesia hanya kepada orang asing yang membawa manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, setiap orang asing yang ingin masuk atau berada di Indonesia harus dipertimbangkan dari berbagai segi, baik politik, ekonomi maupun sosial budaya bagi bangsa dan negara. Pengawasan terhadap orang asing di Indonesia dengan menggunakan prinsip *selective policy* tidak boleh mengabaikan HAM, Sebab dalam konsepsi kewarganegaraan, seorang warga negara dimana pun dia berada, tetap memiliki hubungan dengan negaranya. Dengan demikian, maka jaminan perlindungan terhadap orang asing yang masuk dan berada di Indonesia secara sah haruslah terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan keimigrasian.

Pengawasan orang Asing adalah tanggung jawab dan wewenang Menteri Kehakiman dan HAM, c.q. Dirjen Imigrasi, berkoordinasi dengan instansi terkait yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang pengawasan orang asing dalam bentuk pengawasan administratif dan pengawasan lapangan. Koordinasi

pengawasan terhadap orang asing dilakukan oleh kantor imigrasi secara terpadu terutama dengan Kepolisian Negara dalam hal yang berkaitan dengan pendaftaran orang asing dan kewajiban bagi orang asing yang memperoleh izin tinggal untuk melaporkan tempat tinggal dan aktivitasnya. Pengawasan atau pelayanan keimigrasian di setiap daerah yang dijadikan pintu masuk dan keluar orang asing, menjadi tugas dan wewenang kantor imigrasi dan Kepolisian setempat. Secara fungsional aparat kedua instansi inilah yang merupakan ujung tombak bagi pelayanan keimigrasian di setiap daerah.

Pengawasan terhadap orang asing, seperti yang dikemukakan di atas, di satu pihak bertujuan untuk kepentingan nasional, namun di lain pihak bertujuan pula untuk memberikan perlindungan kepada setiap orang asing yang berada di Indonesia. Dengan kata lain pelaksanaan pengawasan aparat pemerintah harus memberikan jaminan keamanan negara dan sekaligus bagi orang asing. Oleh karena itu orang asinglah yang dijadikan objek atau sasaran pengawasan / pelayanan. Hal ini diperlukan sebagai salah satu kontribusi terhadap aparat pemerintah untuk memperbaiki mekanisme pengawasan, bahkan apabila sifatnya positif dapat diperbaharui ketentuan perundang-undangan yang ada.

Masalah pengawasan terhadap orang asing telah ditegaskan dalam berbagai peraturan keimigrasian namun dalam kenyataannya masalah pengawasan orang asing belum optimal dilakukan hal ini dibuktikan dengan pemberitaan di media massa tentang banyaknya

pelanggaran keimigrasian khususnya masalah pengawasan orang asing yang terjadi di Indonesia.

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki keunikan dan banyak dikunjungi orang asing adalah wilayah Papua. Keberadaan orang asing di Papua tentu saja membutuhkan adanya pengawasan dari pihak imigrasi namun dalam Harian Kompas tgl 2 Desember 2007 diberitakan banyaknya pendatang asing di Papua yang melakukan pelanggaran, antara lain orang asing yang datang berkedok anggota LSM dan melakukan penelitian. Demikian juga dalam harian yang sama dikemukakan banyaknya Pekerja Seks Komersial yang berkewarganegaraan Asing yang sampai saat ini ternyata belum mendapatkan sanksi atas pelanggaran keimigrasian yang dilakukannya.

Fenomena yang penulis temukan pada penelitian pendahuluan, di kantor imigrasi Klas I Jayapura menunjukkan bahwa masih kurangnya pengawasan, terutama pengawasan orang asing di wilayah Jayapura. Berdasarkan fenomena di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan pengawasan dan faktor-faktor yang menghambat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pokok-pokok pikiran yang dikemukakan dalam latar belakang di atas, maka fokus masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Sejahterama pelaksanaan tugas pengawasan orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura?
2. Sejahterama faktor sumber daya manusia, geografis dan Sarana Prasarana berpengaruh terhadap optimalisasi pengawasan orang asing oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka peneliti menetapkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sejahterama pelaksanaan tugas pengawasan orang asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura.
2. Untuk mengetahui Sejahterama sumber daya manusia, geografis dan Sarana Prasarana berpengaruh terhadap optimalisasi pengawasan orang asing oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura.

D. Manfaat Hasil Penelitian

1. Aspek praktis, untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi instansi yang mempunyai tugas dan wewenang untuk pengawasan terhadap orang asing. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan yang dapat memberikan nilai tambah secara praktis dan efektif serta bersifat kontekstual dan terbuka, melalui temuan dalam penelitian ini, diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan akademik dan keilmuan, khususnya menyangkut masalah pengawasan orang asing di Jayapura.
2. Aspek akademisi, terutama ditujukan bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian yang berkaitan dengan bidang keimigrasian khususnya dan kewarganegaraan pada umumnya, sehingga akan semakin luaslah cakrawala keilmuan, yang kesemuanya diharapkan bermanfaat bagi keselamatan bangsa dan negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Orang Asing, Warga Negara dan Pentingnya Status Kewarganegaraan Serta Perlindungan Hukum bagi Warga Negara Asing dalam Suatu Negara.

Dalam kehidupan sehari-hari dan bahkan dalam beberapa tulisan, istilah “orang asing” kadang-kadang diidentik dengan “Warga Negara Asing (WNA)”, sedangkan istilah “warga negara” diidentik dengan Warga Negara Indonesia (WNI), sehingga tidak mengherankan bila “orang asing” biasa dihadapkan (diantonimkan) dengan “warga negara”. Salah satu contoh adalah kalimat yang ditulis oleh suria Kusumah, dkk (1985: 37-38) sebagai berikut, “Masalah *warga negara* atau *orang asing* merupakan suatu hal yang penting *warga negara* atau *orang asing* akan menentukan tentang kedudukan seseorang baik dalam lapangan perdata atau hukum publik”.

Undang-undang No.9 Tahun 1992 tentang keimigrasian, Bab I, pasal 1 ayat (6) menyatakan, bahwa “orang asing adalah orang bukan warga negara Indonesia “. Jadi, bila seseorang berada diwilayah negara indonesia, sedangkan orang tersebut tidak termasuk dalam kriteria WNI sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Kewarganegaraan RI (UUNo.12 Tahun 2006), maka orang itu disebut sebagai orang asing.

Paulus (1983:41) menyatakan, “ warga negara adalah anggota dari negara, yaitu anggota dari organisasi kekuasaan yang dinamai negara”. Ditinjau dari sudut yuridis terdapat perbedaan antara *state less* dengan warga negara. Sebagai anggota suatu negara, seorang warga negara mempunyai kedudukan khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negaranya (Soetoprawira, 1994:xiii). *State less* tidak mungkin mendapat perlindungan hukum dari suatu pemerintah negara apabila ia memerlukan perlindungan itu (Kusumah, dkk, 1985:32). Hal ini yang membedakan antara warga negara dengan *state less*

Konsep nasionalisme meletakkan kesetiaan tertinggi seseorang kepada suatu negara (modern) tertentu. Konsep ini semakin lama semakin berkembang dan berperan dalam penyelenggaraan setiap segi kehidupan, baik yang bersifat publik maupun privat (Soetoprawiro, 1994:5).

Dalam ilmu negara, warga negara dikenal sebagai salah satu unsur penting yang harus ada dalam suatu negara. Tidaklah mungkin sebuah negara (modern) berdiri tanpa warga negara. Dalam konsep ilmu politik, suatu negara dapat terwujud manakala 3 (tiga) unsur yakni, unsur wilayah, penduduk (warga negara), dan pemerintah (Andang S, 1981:33). Dalam Konvensi Hukum Internasional di Montevideo – Uruguay tahun 1933 (*Montevideo Convention 1933: on the Rights and Duties*), Sebuah negara harus memiliki unsur-unsur, penghuni (warga negara), wilayah,

pemerintah, dan kesanggupan berhubungan negara lain yang disebut sebagai unsur konstitutif, ditambah dengan unsur pengakuan dari negara lain, yang disebut unsur deklaratif (Samidjo, 1986:34).

Selanjutnya Paulus (1983:41) menyatakan, warga negara adalah salah satu tiang dari pada negara, diantara kedua tiang lainnya, yaitu wilayah dan pemerintahan negara. Karena warga negara merupakan tiang atau soko guru negara, maka kedudukan dari pada warga negara itu sangatlah penting dalam suatu negara.

Sejalan dengan pendapat diatas, warga negara dikatakan juga sebagai unsur yang hakiki dalam sebuah negara. Hal ini diungkapkan oleh Soetoprawiro (1994:xiii) sebagai berikut :

Salah satu unsur yang paling hakiki dalam suatu negara adalah warga negara. Bahkan menurut pelbagai teori yang dikembangkan dalam ilmu negara, negara ada demi warga negaranya. Terutama jika kita mengacu pada paham negara modern, yang dianut oleh pelbagai negara modern dewasa ini. Eksistensi negara adalah dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat.

Sehubungan dengan unsur warga negara dikatakan sebagai unsur dinamis, soko guru ataupun sebagai unsur hakiki dalam suatu negara, maka memiliki status kewarganegaraan bagi seseorang adalah merupakan bagian dari Hak Asasinya (HAM). Hal tersebut dapat dilihat dalam deklarasi Universal tentang Hak asasi Manusia (UDHR), Pasal 15 yang menyebutkan :

1. Setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan.

2. Tidak seorangpun dengan semena-mena dapat dikeluarkan dari kewarganegaraannya atau ditolak haknya untuk mengganti kewarganegaraannya.

Dalam Konvensi Amerika tentang HAM, juga dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas kewarganegaraannya diwilayah negara tempat dia dilahirkan apabila jika tidak demikian dia menjadi tidak mempunyai kewarganegaraan (Baehr,et.al,1997:22).

Seperti dikemukakan diatas, bahwa memiliki dan memperoleh kewarganegaraan tidak lain adalah bagian dari HAM, sehingga tidaklah mengherankan, bila Indonesia sebagai negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang sangat menghormati HAM mencantumkan dalam UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 26 ayat (1) dan (2) mengenai hal tersebut, yang disebutkan sebagai berikut :

1. Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti, atau mempertahankan status kewarganegaraannya.
2. Setiap orang bebas memilih kewarganegaraannya dan tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya serta wajib melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pentingnya status kewarganegaraan bagi seseorang, berkaitan dengan berbagai masalah dalam kehidupan sehari-hari, terutama menyangkut bidang hukum perdata internasional dikenal asas *nationaliteitsprincipe* (asas kewarganegaraan), yakni asas yang mendasari kewarganegaraan seseorang dalam suatu negara. Menurut asas ini, hukum seseorang warga negara mengenai status, hak dan kewenangannya tetap melekat padanya dimanapun dia berada. Apabila

dia merantau keluar negeri maka hukum yang berlaku adalah hukum negara asalnya, terutama hal-hal yang berhubungan dengan "*personeelstatuur*" (status seseorang), tergantung pada kewarganegaraan seseorang (Gautama, 1975:1-2 dan Kusumah dkk 1985:32)

Hubungan antara seseorang dengan negaranya merupakan suatu hubungan yang terus menerus. Sehingga dalam persoalan tanggung jawab negara dipandang sebagai hal yang sangat vital untuk melindungi warga negaranya diluar negeri (Strake, jilid I, 1992: 457-460).

Seorang warga negara dari suatu negara manapun berhak dan bebas untuk berpergian atau bergerak dan berdiam didalam lingkungan batas-batas tiap negara, bahkan meninggalkan suatu negeri, termasuk negerinya sendiri, dan berhak kembali ke negerinya. Demikian dinyatakan dalam pasal 13 UDHR (Baehr, dkk, 1997:216).

Perjanjian Internasional PBB tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tahun 1966 dalam pasal 12-13 juga memberikan jaminan kebebasan bagi seseorang untuk berpindah dan memilih tempat tinggal. Apabila orang asing tersebut secara sah menurut hukum, diam diwilayah kekuasaan sebuah negara, hak-hak mereka tidak boleh dibatasi dan hanya dapat dikeluarkan oleh negara tersebut, bila berdasarkan keputusan yang diambil sesuai dengan hukum dan alasan yang kuat demi keamanan nasional (Tiga Naskah Hak-Hak Asasi Manusia, 1988:32-33).

Sehubungan dengan kepindahan seorang warga negara yang memasuki wilayah suatu negara lain, maka warga negara tersebut harus tunduk pada hukum negara dimana dia berada, sebagaimana halnya warga negara itu sendiri. Perlakuan negara terhadap warga negara asing diklasifikasikan oleh Strake (1992:467, Jilid I), sebagai berikut :

- a. Perlakuan fiskal, berkenaan dengan perpajakan
- b. Hak untuk menjalankan profesi-profesi, industri-industri, atau mata pencaharian.
- c. Perlakuan dalam hal-hal seperti tempat tinggal, pemilikan harta benda dan privilege-privilege serta imunitas-imunitas sipil.
- d. Syarat-syarat perizinan masuk dan keimigrasian.

Sejalan dengan pendapat diatas Syamsuddin, (1992:2) menyatakan :

Bahwa setiap orang asing yang memasuki wilayah negara secara sukarela harus tunduk dan taat pada aturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan perundang-undangan yang berlaku pada umumnya negara di dunia, Khususnya Indonesia ada diskriminasi antara warga negara dan bukan warga negara dalam hal seperti hak politik, hak pembelaan negara dan hak atas pemilikan tanah.

Seperti dikemukakan diatas, berkenaan dengan tanggung jawab negara (perlindungan) kepada warga negaranya secara terus menerus di manapun warganya berada, maka sebaliknya seorang warga negara asing yang berada disuatu negara harus mendapat perlindungan hukum. Sebab apabila diperlakukan secara diskriminasi dan tidak adil,

maka dapat menjadi alasan negara asal WNA memprotes atau bahkan mengintervensi negara dimana warganya bertempat tinggal.

Perlindungan suatu negara terhadap warga negara asing, harus mempunyai standar nasional, karena apabila warga negara asing tersebut tidak mau tunduk kepada standar itu maka warga negara asing tersebut dapat memilih untuk tinggal di negeri itu. Strake (1992:468, Jilid I) menyatakan, “Seorang asing yang menetap harus menunjukkan kesetiaan atau ketaatan kepada negara tempat tinggalnya sedemikian rupa sehingga cukup untuk mendukung bantahan penghianatan”.

Secara hukum tidak ada paksaan terhadap suatu negara untuk menolak atau membolehkan orang asing masuk ke wilayah negaranya. Akan tetapi jika negara tersebut, membolehkan orang asing, masuk ke negaranya, maka harus memperlakukan dengan baik orang asing didalam wilayah kekuasaannya, dan negara orang asing itu boleh menuntut ganti bagi kerugian yang diakibatkan oleh kelalaian dalam mematuhi patokan perlakuan baik ini.

Dasar hukum bagi tuntutan suatu negara, dimana warga negaranya dirugikan, termuat dalam putusan Mahkamah Tetap Internasional. Hal ini dikemukakan oleh J.L Brierly dalam Syamsuddin (1992:4) sebagai berikut :

Dalam membela kepentingan seseorang warganegaraanya, dengan melalui saluran-saluran diplomatik atau saluran peradilan internasional atas namanya, satu negara sebenarnya membela haknya sendiri, hak untuk menjamin penghormatan kepada kaidah-kaidah hukum internasional dengan perantaraan pribadi warga negaranya itu. Hak ini untuk membatasi pada

pecampuran tangan atas nama warganegaraanya sendiri, karena dengan tidak ada satu persetujuan khusus, maka adalah ikatan kebangsaan antara negara dan perseorangan yang hanya memberikan kepada negara untuk perlindungan diplomatik, dan haruslah dipandang sebagai bagian dari perlindungan diplomatik hak negara untuk membela suatu tuntutan dari warga negaranya yang diam dinegara asing, dan untuk menjamin penghormatan kepada kaidah kaidah hukum internasional.

Perlindungan negara atas warga negaranya diluar negeri tidak memberlaku apabila warga negara tersebut melakukan tindakan kriminal. Dalam hukum internasional pelaksanaan yurisdiksi kriminal dapat berlaku kepada bukan warga negara diwilayahnya dalam hal-hal tertentu. Orang asing dapat dituntut dinegara dimana mereka terlibat dalam kegiatan tersebut dan mereka tidak dapat mencari perlindungan dibelakang negaranya sendiri (Misbach, 1992:5). Suatu negara dapat dibenarkan menjalankan yurisdiksi terhadap orang asing yang berada dalam kekuasaan negara, dan proses peradilan dapat dilaksanakan terhadap kejahatan yang terjadi diwilayah yurisdiksinya (Starke, Jilid II, 1992:302-303).

B. Pengertian Negara Sebagai Organisasi yang Berdaulat

Pengertian negara yang utama adalah sebagai suatu organisasi otoritas dengan sasaran kegiatannya mengatur dan pemeliharaan suatu tertib masyarakat secara keseluruhan (Logeman, 1975:95). Sejalan dengan pendapat itu, G.S. Diponolo dalam Situmaorang (1987:17) menyatakan, "Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dengan

susunan tata tertib suatu pemerintahan yang meliputi pergaulan hidup suatu bangsa di suatu daerah tertentu”. Demikian pula, Abas (1992: 46) menyatakan, “Negara adalah suatu organisasi teritorial suatu bangsa yang memiliki kedaulatan”.

Adapun beberapa unsur yang terdapat dalam pengertian negara diatas, terutama dalam hubungannya dengan pembahasan ini.

- a. Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan (otoritas). Negara dalam hal ini dapat ditinjau dari sudut formal yakni memiliki pemerintahan pusat dengan wewenang memerintah untuk menjalankan paksaan fisik secara legal. Jadi negara disini diartikan sebagai pemerintah (Abas, 1982:47).
- b. Negara sebagai organisasi yang berdaulat. Pengertian *souvereiniteit* dalam negara adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya tunggal,. Asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi (Jean Bodin dalam Sabon, 1994:115). Dalam pengertian lain disebutkan bahwa negara yang berdaulat adalah negara yang mampu dan berhak untuk mengurus sendiri kepentingan dalam negeri maupun luar negerinya dengan tidak bergantung pada negara lain. Kedaulatan mempunyai dua kegiatan yakni *internal sovereignty* dan *external sovereignty* (Abas,1982:79}.
- c. Negara sebagai organisasi yang mengatur tata tertib kehidupan suatu bangsa. Dalam hal ini negara di pandang sebagai recht *subjek*, yakni negara adalah pembuat hukum. Negara mempunyai hak dan

kewajiban termasuk hak untuk membuat hukum dan kewajiban melaksanakan hukum sebagaimana mestinya. Negara adalah suatu organisasi yang menempatkan dirinya berdasarkan atas hukum. Hukum diartikan sebagai himpunan dari peraturan yang diadakan oleh perlengkapan negara yang berwenang mengatur tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat (Soche,1985:7). Negara dalam pengertian ini disebut sebagai negara hukum.

Kedaulatan merupakan unsur penting dalam menentukan keberadaan suatu negara, karena dengan hilangnya kedaulatan akan menentukan berhentinya suatu negara (Abas, 1982:77). Pernyataan diatas sebenarnya merupakan kelanjutan dari ajaran kedaulatan (kekuasaan tertinggi) Jean Bodin, sang pemula teori kedaulatan yang menuliskan dalam bukunya six livres de la Republigue (1530-1596).

Pemikir Perancis “ Jean Bodin” inilah yang pertama kali merumuskan secara sadar dan sistematis konsep Kedaulatan. Dalam yang mengasosiasikan kedaulatan dengan negara, sehingga kedaulatan menjadi atribut negara. Kedaulatan dalam konteks ini dipandang meng-ekspresikan kapasitas untuk menjalankan kewajiban dan mempunyai hak serta kemampuan untuk melakukan tindakan (Azhari, 2000:26).

Jean Bodin melihat hakikat negara ada pada kedaulatan. Ia meletakkan dasar filosofis pengertian kedaulatan yang mutlak. Karena Bodin hanya menyatakan kedaulatan dari aspek internnya saja, yaitu

sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu kesatuan politik, maka teorinya disebut konsep kedaulatan tradisional atau teori monistis (Samidjo, 1986:138).

Konsep kedaulatan Jean Bodin, pada zaman sekarang sudah tidak dapat dipertahankan lagi, sebab pada zaman Bodin hubungan antar negara tidak seintensif sekarang ini, sedangkan saat ini hubungan tersebut mutlak adanya (Samidjo,1986:140). Dengan demikian, kedaulatan dapat dibagi menurut jenis dan sifatnya.

- a. Kedaulatan kedalam, bahwa kekuasaan negara ditaati dan dapat memaksakan kehendaknya untuk ditaati oleh rakyatnya.
- b. Kedaulatan keluar, ialah bahwa kedaulatan itu mampu mempertahankan diri terhadap serangan yang datang dari luar dan sanggup mengadakan hubungan dengan luar negeri. Kedaulatan keluar, biasanya dinamakan kemerdekaan (Samidjo, 1986:141).

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi. Pengertiannya dapat bersifat eksternal, dalam hubungan antara suatu negara dengan negara lain, dapat pula bersifat internal antara negara dengan rakyatnya (Asshiddiqie, 1994:42). Selanjutnya Abbas (1982:79-80) juga membahas aspek kedaulatan menurut pandangan hukum internasional Beliau menyatakan :

Kedaulatan memiliki 2 (dua) kegiatan, yakni :

1. Kegiatan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan kedalam (*internal sovereignty*), berarti rakyat yang berdaulat mempunyai peranan

yang menentukan dalam penyusunan struktur ketatanegaraan. Rakyat yang berdaulat mampu untuk mengatur organisasi negara, pembentukan hukum, susunan peradilan dan sistim pemerintahan, sesuai dengan kehendak dan keinsyapan sendiri, tanpa adanya keharusan persetujuan dengan negara lain... disini kedaulatan sebagai suatu kekuasaan tertinggi yang memberikan perintah kepada semua orang dan tidak menerima perintah dari siapapun.

2. Kegiatan kedaulatan yang ditujukan keluar tubuh negara (*external sovereignty*), artinya mengenai hukum bangsa-bangsa yang berupa kemampuan negara untuk mengadakan hubungan-hubungan diplomatik dan membuat perjanjian antar bangsa....sifat kedaulatan external ini lebih terbatas.... karena harus mengindahkan ketentuan hukum antar bangsa-bangsa.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis jadikan acuan sehubungan dengan tulisan ini adalah konsep kedaulatan negara yang mempunyai dua kegiatan, yakni kedaulatan kedalam (*internal sovereignty*) dan kedaulatan keluar (*external sovereignty*).

C. Landasan Hukum Keimigrasian

Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, merumuskan ketentuan tentang hal ikhwal keimigrasian termasuk pengawasan terhadap orang asing, dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Secara implisit pengawasan terhadap orang asing, dapat dirujuk pada tujuan nasional yang dituangkan dalam pembukaan UUD1945, Kalimat tersebut antara lain berbunyi, " Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.”.

Dalam penjelasan undang-undang Dasar 1945, tentang sistim pemerintahan didapati pula kalimat, ” Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat).

Adapun peraturan perundang-undangan yang secara langsung menjadi dasar hukum pengawasan orang asing adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang No. 9 Tahun 1992, Tentang Keimigrasian
2. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1994, tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk dan Izin Keimigrasian
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 100 Tahun 1993 tentang Izin Penelitian Bagi Orang Asing
5. Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No.M.02-PW.09.02 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.
6. Berbagai Keputusan Menteri Tenaga Kerja, yang berhubungan dengan izin mempekerjakan tenaga kerja warga negara asing di Indonesia

7. Keputusan Menteri Kehakiman No.M.03-PW.09.02 Tahun 1995 tentang Pencegahan dan Penangkalan Bersifat Keimigrasian
8. Beberapa peraturan lainnya.

Dapat pula ditambahkan bahwa, Undang-undang No.28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga sangat terkait dengan pengawasan terhadap orang asing. Khususnya pasal 14 ayat (1), poin j yang berbunyi, "melakukan pengawasan terhadap orang asing yang berada diwilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Demikian pula pada pasal 16 poin j disebutkan, "mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak untuk melaksanakan cegah dan tangkal terhadap orang yang disangka melakukan tindak pidana.

1. Wewenang Keimigrasian

Tata Negara positif mengembangkan diri sesuai dengan sifatnya sebagai khusus. Perbuatan-perbuatan hukum di dalam tata Negara biasanya diperuntukkan bagi jabatan-jabatan tertentu, dijadikan kompetensinya wewenang untuk membuat peraturan bagi tujuan tertentu, memberikan izin tertentu, memberikan pensiun, memberikan penetapan pajak dan sebagainya. Pada dasarnya atribusi wewenang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu adalah perbuatan yang derajatnya

lebih rendah dari pada pemberian lingkungan kewajiban kepada jabatan.
(Logeman, tanpa tahun : 161).

Mengenai instansi yang berwenang dan bertanggung jawab dalam pengawasan terhadap orang asing adalah Departemen Kehakiman dan HAM, c.q. Ditjen Imigrasi dengan koordinasi bersama badan atau instansi pemerintah terkait. Dalam Penjelasan ayat 3 PP No. 31 Tahun 1994 disebutkan bahwa badan atau instansi pemerintah yang bidang tugasnya menyangkut pengawasan terhadap orang asing adalah :

- a. Tingkat pusat antara lain : Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan Keamanan, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kejaksaan Agung, Badan Koordinasi Inteljen Negara, Mabes ABRI, Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Kepolisian Negara RI.
- b. Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I antara lain : Pemerintah Daerah Tingkat I, Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM, Departemen Tenaga Kerja, Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Wilayah Departemen Agama, Kejaksaan Tinggi, KODAM dan Kepolisian.
- c. Daerah lain yang terdapat Kantor Imigrasi antara lain : Pemerintah Daerah TK II, Kantor Tenaga Kerja, Kantor Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Agama, Kejaksaan Negeri, Komando Distrik Militer dan Kepolisian Resort.

2. Tugas Keimigrasian

Sesuai dengan keputusan Menteri Kehakiman RI No.M.02 PW.07.10 Tahun 1992, Direktorat Jenderal Imigrasi Sebagai salah satu unit pelaksanaan Departemen Kehakiman, mempunyai fungsi merumuskan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian izin dibidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan Menteri Kehakiman dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tingkat daerah, berdasarkan keputusan Menteri Kehakiman No. M.07-PW.07.04 Tahun 1992, Kantor Imigrasi mempunyai fungsi antara lain melaksanakan tugas keimigrasian dibidang pengawasan dan penindakan keimigrasian. Pelaksanaan tugas ini hanya dapat dilakukan setelah berkoordinasi dengan instansi lain, seperti Kepolisian.

Dalam rangka pengawasan, Menteri Kehakiman membentuk tim koodinasi pengawasan orang asing, baik ditingkat pusat, tingkat propinsi daerah tingkat I, dan wilayah /daerah lain yang terdapat Kantor Imigrasi. Anggota tim koordinasi terdiri atas wakil dan badan atau instansi pemerintah yang bidang tugasnya menyangkut pengawasan orang asing (WNA) (pasal 21 ayat 1,2 dan 3 PP No.31 Tahun 1994).

Tim koordinasi membantu Menteri c.q. pejabat Imigrasi untuk memantapkan mekanisme koordinasi dan mekanisme operasi antar instansi terkait sesuai dengan tugasnya masing masing agar tercapai maksimalisasi daya guna dan hasil guna pengawasan. Hasil pengawasan berupa masukan baik yang bersifat yustisial maupun nonyustisial disampaikan kepada Menteri c.q. Direktorat Jenderal Imigrasi untuk ditindak lanjuti (Penjelasan Umum PP No.31 Tahun 1994).

M.Iman Santoso (2004:21) menyatakan, Tugas Kantor Imigrasi yang mengatur lalu lintas keluar masuk wilayah Indonesia, dalam hal ini memberikan pelayanan, pengawasan dan penegakan hukum (tindakan keimigrasian), secara operasional peranannya diterjemahkan kedalam konsep tri fungsi imigrasi. Konsep ini hendak menyatakan bahwa sistem keimigrasian baik ditinjau dari budaya hukum keimigrasian, materi hukum (peraturan hukum keimigrasian), lembaga, organisasi, aparatur, mekanisme hukum keimigrasian dalam operasionalnya harus selalu mengandung tri fungsi, yaitu :

a. Fungsi pelayanan masyarakat

Salah satu fungsi keimigrasian adalah fungsi penyelenggaraan pemerintah atau administrasi negara yang mencerminkan aspek, imigrasi dituntut untuk memberikan pelayanan prima dibidang keimigrasian baik kepada warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Pelayanan bagi warga negara Indonesia terdiri dari :

- a. Pemberian paspor/ pemberian Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP)/ Pas Lintas Batas (PLB)
- b. Pemberian tanda bertolak/ masuk.

Sedangkan pelayanan bagi warga negara asing :

- a. Pemberian Dokumen Keimigrasian (dokim) yang berupa Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS), Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP), Kemudahan Khusus Keimigrasian (DAHSUSKIM)
 - b. Perpanjangan izin tinggal meliputi Visa Kunjungan Wisata (VKW), Visa Kunjungan Sosial Budaya (VKSB), Visa Kunjungan Usaha (VKU).
 - c. Perpanjangan Dokim meliputi Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) dan Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP) dan Kemudahan Khusus Keimigrasian (DAHSUSKIM)
 - d. Pemberian izin masuk kembali dan izin bertolak
 - e. Pemberian tanda bertolak dan masuk
- b. Fungsi Penegakan Hukum

Dalam pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum keimigrasian itu ditegakkan kepada setiap orang yang berada didalam wilayah hukum negara republik Indonesia baik warga negara Indonesia atau warga negara asing.

Penegakan hukum keimigrasian terhadap warga negara Indonesia ditujukan pada permasalahan :

1. Pemalsuan identitas

2. Pertanggungjawaban sponsor
3. Kepemilikan paspor ganda
4. Keterlibatan dalam pelanggaran aturan keimigrasian

Penegakan hukum kepada warga negara asing ditujukan pada permasalahan :

1. Pemalsuan identitas warga negara asing
2. Pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing
3. Penyalahgunaan izin tinggal
4. Masuk secara illegal atau berada secara illegal
5. Pemantauan/ razia
6. Kerawanan keimigrasian secara geografis dalam perlintasan

Secara operasional fungsi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh institusi Imigrasi Indonesia juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian dan tindakan keimigrasian. Semuanya itu merupakan bentuk penegakan hukum yang bersifat administratif. Sementara itu dalam hal penegakan hukum yang bersifat pro justisia yaitu kewenangan penyidik tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan, penyitaan). Pemberkasan perkara serta pengajuan berkas perkara ke penuntutan umum.

c. Fungsi Keamanan

Imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu gerbang negara dikatakan demikian karena imigrasi merupakan institusi pertama dan yang terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah negara republik Indonesia.

Pelaksanaan fungsi keamanan yang ditujukan kepada warga negara Indonesia dijabarkan melalui tindakan pencegahan ke luar negeri bagi warga negara Indonesia atas permintaan Menteri Keuangan dan Kejaksaan Agung.

Pelaksanaan fungsi keamanan yang ditujukan kepada warga negara asing adalah :

1. Melakukan seleksi terhadap setiap maksud kedatangan orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa
2. Melakukan kerjasama aparat keamanan negara lainnya khususnya didalam memberikan supervisi perihal penegakan hukum keimigrasian
3. Melakukan operasi intelejen keimigrasian bagi kepentingan keamanan negara;
4. Melaksanakan pencegahan dan penangkalan yaitu larangan bagi seseorang untuk meninggalkan wilayah Indonesia dalam jangka waktu tertentu dan atau larangan untuk memasuki wilayah Indonesia dalam waktu tertentu.

Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, harus diingat bahwa di era globalisasi aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional. Untuk mengantisipasinya perlu penataan dan mengubah peraturan perundangan, secara sinergi baik dibidang ekonomi, industri, perdagangan, transportasi, ketenagakerjaan maupun peraturan dibidang lalu lintas orang dan barang yang dapat memfasilitasi pertumbuhan ekonomi. Perubahan itu diperlukan guna meningkatkan intensitas hubungan negara republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak yang sangat besar pada pelaksanaan fungsi dan tugas keimigrasian serta menghindari adanya tumpang tindih peraturan

Dalam perkembangan tri fungsi Imigrasi dapat dikatakan mengalami suatu pergeseran bahwa pengertian fungsi keamanan dan penegakan hukum merupakan suatu bagian yang tak terpisahkan karena penerapan penegakan hukum dibidang keimigrasian berarti sama atau identik dengan menciptakan kondisi keamanan yang kondusif atau sebaliknya. Dalam rangka memelihara kondisi yang kondusif secara otomatis fungsi penegakan hukum keimigrasian harus dilaksanakan secara terus menerus dan konsekuen.

3. Hak dan Kewajiban Keimigrasian

Lili Rasjidi (1987 : 107-108) mengungkapkan, bahwa hak dan kewajiban saling berhubungan tidak sebagai sebab dan akibat, tetapi keduanya di akibatkan bersamaan, dan keduanya muncul bersamaan. Suatu sebab yang sama sekaligus mengakibatkan hak dan kewajiban sebagai dua kesatuan yang saling menjawab.

Achmad Ali (1990 : 84) mengungkapkan, bahwa antara hak dan kewajiban sebenarnya terdapat hubungan yang teramat erat. Hak senantiasa mencerminkan adanya kewajiban, sedangkan kewajiban sebaliknya mencerminkan adanya hak.

Soerjono Soekanto (1983 : 7) lebih lanjut mengatakan bahwa hak adalah kekuasaan yang diberikan untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan, sedangkan kewajiban yaitu tugas yang dibebankan.

Satjipto Rahardjo (1986 : 94), bahwa “ hak adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud untuk melindungi kepentingan seseorang tersebut untuk bertindak dalam rangka kepentingannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka antara hak dan kewajiban saling berhadapan. Sesuatu tertuang sebagai melekat kewajiban, demikian pula sebaliknya jika suatu kewajiban senantiasa terdapat hak didalamnya.

Undang-undang Keimigrasian Nomor 9 Tahun 1992 tidak mengatur secara khusus hak dan kewajiban bagi orang asing atau pejabat Kantor Imigrasi melainkan tersebar dalam pasal-pasal nya.

Didalam Pasal 2 UU Nomor 9 Tahun 1992 ditegaskan, bahwa “ Setiap warga negara Indonesia berhak melakukan perjalanan keluar atau masuk wilayah Indonesia”. Kemudian Pasal 4 UU Nomor 9 Tahun 1992 diungkapkan bahwa setiap orang dapat keluar Indonesia setelah mendapat tanda bertolak, setiap orang asing dapat masuk ke wilayah Indonesia setelah mendapat izin masuk.

Kedua persoalan yang diatur dalam pasal 2 dan 4 UU Nomor 9 Tahun 1992, tergolong sebagai hak-hak keimigrasian yang secara tidak langsung melekat kewajiban pihak lain. Pejabat imigrasi ditempat pemeriksaan imigrasi berkewajiban memberikan izin kepada setiap warga negara Indonesia maupun orang asing yang hendak melakukan perjalanan keluar atau masuk wilayah Indonesia, kewajiban tersebut berupa pemberian bukti tanda bertolak dan bukti tanda izin masuk wilayah Indonesia.

Kewajiban sebagai fenomena hukum keimigrasian diatur lebih lanjut dalam pasal 3, 5, 6, 9, 24 dan 39 UU Nomor 9 Tahun 1992. Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib memiliki pemeriksaan keimigrasian. Kemudian bagi orang asing yang berada di Indonesia wajib mendapatkan pengawasan dari aparat imigrasi.

Hak dan kewajiban dimaksud, mempunyai akibat hukum yang dapat menyebabkan seseorang dikenakan sanksi karena nyata-nyata melakukan pelanggaran, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana dapat dikenakan pencegahan dan atau penangkalan, deportasi atau dikarantina sesuai hukum yang berlaku.

D. Pengawasan

1. Teori pengawasan.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia Badudu-Zain (1994: 93), pengawasan berasal dari kata dasar awas, berarti hati-hati, waspada, tajam tilik, tajam pengamatan, sedangkan pengawasan berarti, hal, cara, hasil kerja mengawasi. Pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1990:58) diartikan sebagai : (1) penilikan dan penjagaan, (2) Penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.

Menurut Sarwoto Victor M. Situmorang (Herojito, 2001: 18) pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan/atau hasil yang dikehendaki.

Siagian (Muchsan, 1992 : 37) mengemukakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang

sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Pada dasarnya pengawasan adalah seperangkat aktifitas yang dilakukan, untuk mengkaji apakah kegiatan yang dilakukan dalam organisasi selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan kata lain pengawasan sangat penting dilaksanakan untuk memperoleh kepastian dan menghendaki agar kegiatan yang dilakukan dalam organisasi selaras dengan tujuan organisasi (Muchtar, 1986:31).

Dengan demikian, maka pengawasan, dapat dikatakan sebagai sebuah sistim total yang meliputi semua aspek pengoperasian organisasi. Disatu sisi berfungsi untuk memastikan bahwa semua bagian dari operasi menghindari terjadinya penyimpangan dalam upaya mencapai tujuan suatu organisasi yang diawasi (Muchtar, 1986:33).

Pengawasan bukannya sesuatu yang berdiri sendiri, tetapi pengawasan harus dilihat dalam kaitan dengan seluruh struktur unsur yang membentuk sistem. Pengawasan di perlukan bukan karena kurang kepercayaan dan bukan pula ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah, tetapi untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa akan datang. Pengawasan juga tidak berarti sama dengan anggapan, melulu cuma menakut-nakuti dan membuat orang menjadi gelisa, sehingga muncul kesan negatif, bahwa pengawasan membuat orang bekerja tidak tenang dan mereka yang diawasi adalah orang tidak dipercaya (Ismail Saleh, 1988:2).

Adapun (Mulyadi dan Setiawan 1999 : 63) merumuskan batasan pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah didefinisikan oleh Marbun (2001:267) bahwa arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan ada 2 yaitu :

- a. mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan yang telah ditetapkan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan;
- b. pengawasan berfungsi untuk memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (direktif), membina ke arah kesatuan bangsa (integratif), pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (stabilitatif) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat (perspektif), upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (korektif).

Pengawasan harus mengukur apa yang telah dicapai, menilai pelaksanaan serta mengadakan tindakan perbaikan dan penyesuaian jika dipandang perlu. Secara langsung, pengawasan bertujuan untuk menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana kebijakan dan perintah, menertibkan kordinasi kegiatan, mecegah pemborosan dan penyelewengan, menjamin kepuasan masyarakat, membina kepercayaan masyarakat.

Yayat M.Herudjitno menyatakan (Sujamto, 1987 : 54)) bahwa terdapat tujuh prinsip pengawasan yang lazim digunakan dalam

memeriksa suatu objek yaitu : (1), mencerminkan sifat yang diawasi. (2), dapat diketahui dengan segera segala penyimpangan yang terjadi. (3), Luwes. (4), mencerminkan pola organisasi. (5), ekonomis. (6), dapat mudah dipahami dan. (7), dapat segera diadakan perbaikan. Meskipun telah ditetapkan prinsip-prinsip pengawasan namun secara umum bahwa kegagalan suatu rencana atau aktifitas dapat disebabkan karena dua yaitu : *pertama*, akibat pengaruh dari luar jangkauan manusia (*force majeure*) dan *kedua*, pelaku yang mengerjakan tidak memenuhi persyaratan yang diminta. Itulah sebabnya maka penelitian ini berfokus pada ada tidaknya pengaruh faktor manusia (SDM), yang mencerminkan kinerjanya dalam pencapaian tujuan dan sasaran pengawasan fungsional pada suatu organisasi. Adapun tolak ukur yang digunakan untuk mengukur objek ada dua yaitu : *pertama*, standar fisik / normalisasi dengan komponennya adalah (a), kualitas hasil produksi. (b), kuantitas hasil produksi. (c), waktu penyelesaian. *Kedua*, standar non fisik yaitu hal – hal yang dapat dirasakan, tapi tidak dapat dilihat dan dipakai .

Dengan demikian pengawasan suatu ketentuan agar tersebut dilaksanakan, maka diperlukan berbagai bentuk pengawasan agar berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan pengawasan oleh Terry (dalam Sujamto, 1987 : 57) menyatakan bahwa "*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and*

apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan.”

Senada dengan pernyataan di atas, Newman (Sujamto, 1987 : 54) mengatakan bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan.*”

Dengan demikian. Pengawasan merupakan inti untuk mengadakan evaluasi dan penerapan tindakan korektif dalam mencapai sasaran hasil yang telah direncanakan atau rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Melalui berbagai komponen sumber daya di atas, maka upaya yang dapat ditempuh didalam pelaksanaan pengawasan dapat dilangsungkan dengan berbagai sistem dan mekanisme pengawasan yang diadakan untuk mencapai tujuan pengawasan suatu produk perundang-undangan, sehingga efektifitasnya dapat dikaji dan dievaluasi.

Sehubungan dengan aparat ini, maka Henry Fayol (Manullang, 1992 : 172) memandang bahwa :

Control Consist in verifying whether everything occur in conformity with the plan adopted, the intocion issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and error in order to reactivity them and prevent reurrance, it operate in everything p actions,”

Jelas kiranya pengawasan mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Taraf pertama pengawasan bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang dikeluarkan

dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana. Berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaiki baik pada waktu itu ataupun pada waktu yang akan datang.

Deny dan B.C. Harindja (1994:38) menyatakan bahwa pengawasan atau kontrol dalam organisasi atau birokrasi biasanya dipilah dalam dua kategori, yaitu kontrol internal dan eksternal. Dalam mekanisme internal pengawasan dilakukan oleh perangkat-perangkat dalam organisasi yang berfungsi pengawasan. Dalam hal ini pengawasan dilakukan seorang atasan kepada bawahan (pengawasan melekat) dikategorikan sebagai pengawasan melalui mekanisme internal. Adapun dalam mekanisme eksternal, pengawasan dilakukan oleh organ-organ dengan fungsi pengawasan yang kedudukannya terlepas dari anggota atau organisasi yang diawasi.

Makna kontrol ditekankan pada konsep birokrasi dan organisasi dengan menunjukkan kepada pengawasan kelembagaan formal yang bertujuan membentuk lembaga (birokrasi atau organisasi) agar lebih kondusif dalam melaksanakan tugasnya. Kontrol menunjuk kepada perilaku birokrasi atau organisasi dengan tujuan akuntabilitas, pada posisi ini merupakan fungsi dasar manajemen yang tidak dapat dihilangkan dalam setiap sistem organisasi bagaimanapun sifatnya.

Dalam kerangka lebih luas, yaitu dikaitkan dengan fungsi dan kewenangan negara, pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen yang mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen negara atau administrasi negara. Pemerintah sebagai pelaksana manajemen negara yang membawahi setiap departemen dan lembaga non departemen masing-masing dapat dipandang sebagai organisasi yang bulat dalam penyelenggaraan administrasi atau manajemen dan fungsi pengawasan merupakan bagian yang tidak dapat diabaikan. Pandangan demikian itu dapat ditarik terus ke bawah sampai unit organisasi terkecil sebagai sub organisasi dari organisasi di atasnya. Dalam setiap unit organisasi pada tingkatan manapun, fungsi pengawasan tidak dapat ditinggalkan. Pembagian eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah bentuk dari sistem pengawasan yang dikembangkan dalam sebuah negara (Anthon F Sushanto, 2004 : 53).

Dalam hal bentuk pengawasan, pengawasan terdiri dari Pengawasan intern dan pengawasan eksteren. Pengawasan Intern adalah pengawasan yang dilakukan aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, akan tetapi dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin dilakukan. Oleh karena itu, setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara internal sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Pengawasan sebagai fungsi organik, bagian dari setiap jabatan

pimpinan mereka harus mengawasi unitnya sendiri. Di samping itu, dalam organisasi yang besar diperlukan unit khusus yang membantu dan atas nama pucuk pimpinan melakukan pengawasan kepada seluruh aparat dalam organisasi itu.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan aparat dari luar organisasi itu sendiri seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Hadari Nawawi, 1994 : 4).

Hal Pengawasan lainnya yang tidak dapat diabaikan adalah Pengawasan Preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan melalui praaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan, rencana kerja, rencana anggaran penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Adapun pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan melalui *postaudit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

2. Pengawasan Orang Asing

Arif Moh (1997:11) menyatakan " Pengawasan Orang Asing adalah meliputi pengamatan dan pemeriksaan segala kegiatan orang asing dimulai dari rencana akan masuk ke Indonesia, selama berada di Indonesia, sampai kemudian meninggalkan Indonesia.

Selanjut dengan pendapat tersebut, (Imam Santoso,2004:21) mengemukakan " Pengawasan orang asing adalah seluruh rangkaian

kegiatan yang ditujukan untuk mengontrol apakah keluar masuknya serta keberadaan orang asing di Indonesia telah atau tidak sesuai dengan ketentuan keimigrasian yang berlaku.

Pengawasan terhadap orang asing dalam negara Indonesia, termasuk dalam bidang keimigrasian. Hal ini dapat dilihat dalam UU NO.9 Tahun 1992, Bab I Ketentuan umum Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi “ Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Indonesia dan pengawasan orang asing diwilayah Republik Indonesia”. selanjutnya dalam rumusan Pasal 38 ayat 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang keimigrasian meliputi :

- a. Masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Republik Indonesia;
- b. Keberadaan serta kegiatan orang asing diwilayah Indonesia.

Untuk melaksanakan pengawasan orang asing, selama ia berada dan tinggal di Indonesia, kemudian telah dikeluarkan petunjuk pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor. F-338. IL.01.10 tahun 1995 tentang Tata Cara Pengawasan Orang Asing. Didalam petunjuk pelaksanaan tersebut tanggung jawab pengawasan orang asing di Indonesia terletak pada pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), Kantor Imigrasi, Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Imigrasi.

3. Bentuk-Bentuk Pengawasan Orang Asing

Adapun bentuk –bentuk pengawasan orang asing sebagai berikut :

1. Pengawasan administratif

Pengawasan administratif yang dilakukan melalui penelitian surat atau dokumen yang berupa pencatatan, pengumpulan, pengolahan data dan penyajian ataupun penyebaran informasi secara manual dan elektronik tentang lalu lintas keberadaan dan kegiatan orang asing. Pengawasan administratif ini dilakukan dengan cara :

- a. Penyusunan daftar nama orang asing, yaitu pembuatan daftar orang asing sejak memasuki wilayah Indonesi dan kemudian memperoleh perpanjangan izin kunjungan. Daftar ini dapat disusun secara manual ataupun elektronik, kecuali orang asing pemegang Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS)
- b. Kartu Pengawasan, yaitu setiap pemberian izin keimigrasian dibuatkkan kartu pengawasan yang selanjutnya disimpan dengan cara disusun menurut tanggal habis masa berlaku izin keimigrasian dan tanggal keberangkatan.
- c. Pengawasan pemegang izin kunjungan meliputi kegiatan sebagai berikut :
 - Pengawasan atas pemegang izin kunjungan menjadi tugas Kantor Imigrasi yang memberi izin masuk.

- Pengawasan ini baru beralih kepada Kantor Imigrasi (Kanim) lain, apabila izin kunjungan diperpanjang oleh Kanim yang bukan pemberi izin masuk.
- d. Pengawasan Pemegang Izin Tinggal Terbatas mencakup kegiatan :
- Pengawasan orang asing pemegang izin tinggal terbatas dilakukan oleh Kantor Imigrasi yang memberi izin tinggal terbatas menyangkut keabsahan dokumen keimigrasian (Dokim) orang asing yang bersangkutan, kelayakan dan bonafiditas sponsor yang mendatangkan orang asing tersebut.
 - Demikian juga untuk pemberian perpanjangan izin tinggal terbatas, jajaran imigrasi (pejabat) diharuskan meneliti manfaat dan keuntungan dari orang asing tersebut untuk tetap diberi izin tinggal di Indonesia.

Dalam hal pindah pekerjaan atau alih sponsor, yang perlu diperhatikan adalah :

- Hubungan perusahaan lama dengan perusahaan baru
- Apakah pada perusahaan baru tenaga orang asing yang bersangkutan benar-benar dibutuhkan
- Persetujuan sponsor lama untuk bekerja pada perusahaan baru

- Jumlah maksimum tenaga kerja asing yang diperkenankan pada perusahaan baru
- Catatan perubahan pada kartu pengawan dan buku perusahaan
- Apabila tidak memenuhi persyaratan izin tinggal orang asing yang bersangkutan dicabut dan dalam waktu 14 hari diperintahkan untuk segera meninggalkan wilayah Indonesia.

Namun, ditemukan suatu kenyataan bahwa sistem pengawasan administratif ini tidak mampu menjangkau semua orang asing yang masuk dan berada di Indonesia. Terlebih berdasarkan kebijakan pemerintah terdapat 48 negara yang warganya yang diberikan fasilitas bebas visa untuk datang dan masuk serta berada di Indonesia. Dengan demikian, warga dari negara yang diberi fasilitas Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) tidak lagi diseleksi melalui permohonan aplikasi visa. Para pemegang BVKS cukup menunjukkan paspor di Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Apabila nama yang bersangkutan tidak tercantum dalam daftar cegah tangkal maka kepadanya dapat diberikan izin tinggal selama 60 hari. Tidak ada kewajiban bagi orang asing itu untuk mendaftarkan diri atau melaporkan diri ke kantor imigrasi sehingga kartu pengawasan atas nama mereka tidak pernah tercantum disana, maka pengawasannya sangat bergantung pada kejelian petugas imigrasi yang ada di TPI baik di bandara maupun di pelabuhan laut, ketika

meneliti data yang telah diterapkan pada *I/D card* dan mencocokkan dengan data paspor serta tampilan fisik orang asing yang bersangkutan, baik pada saat masuk maupun pada saat meninggalkan wilayah Indonesia. Sementara itu, pengawasan selanjutnya bergantung pada pengawasan lapangan.

2. Pengawasan Lapangan

Pengawasan lapangan dilakukan dalam bentuk pemantauan, rasia, pengumpulan bahan keterangan, pencarian orang dan alat bukti yang berhubungan dengan tindak pidana keimigrasian. Pengawasan lapangan ini dilakukan di tempat orang asing berada. Pemantauan dilakukan secara rutin dan dalam bentuk operasi. Dalam pelaksanaan pengawasan orang asing, pihak keimigrasian melakukan kerjasama dengan instansi terkait yang dikenal dengan tim koordinasi pengawasan orang asing. Terakhir berdasarkan surat keputusan Menteri Kehakiman dan HAM No. M-68.PR.09.03 tanggal 12 Juni 2003 tentang Penyusunan Tim Koordinasi dan Pengawasan Orang Asing Tingkat Pusat (SIPORA). Manfaat tim ini bukan hanya melaksanakan tugas pengawasan orang asing, melainkan juga membentuk jalinan kerja sama, harmonisasi peraturan dan pelaksanaannya. Untuk pelaksanaan kegiatan koordinasi pengawasan orang asing dengan instansi terkait telah dibentuk sekretariat tetap di Direktorat Jenderal Imigrasi agar koordinasi pengawasan orang asing tidak hanya dilakukan sekali

dalam setahun, tetapi dapat dilakukan setiap waktu dengan demikian mekanisme pertukaran informasi dan pengambilan keputusan dalam rangka pengawasan orang asing dapat berjalan efektif. Pembentukan tim koordinasi pengawasan orang asing (SIPORA) diatur untuk tingkat pusat, provinsi, kabupaten/ kota.

4. Penindakan Keimigrasian

Tugas penindakan orang asing berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM No. M.02/PW.09.02 tanggal 14 Maret 1995 tentang Tata Cara Pengawasan, Pengajuan Keberatan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian.

Penindakan terhadap orang asing yang melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku dapat melalui dua cara berikut ini :

- a. Tindakan justisial, yang artinya setiap pelanggaran diajukan ke Pengadilan
- b. Tindakan keimigrasian, yaitu tindakan administratif dalam bidang keimigrasian diluar proses peradilan. Pengenaan tindakan keimigrasian merupakan bentuk tindakan hukum yang prosesnya tidak melalui pengadilan, tetapi langsung secara administratif melalui keputusan pejabat administrasi Negara (Pejabat Imigrasi) dengan dasar hukumnya petunjuk pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor. F-314.IL.02.10 Tahun 1995 Tentang Tata Cara Tindakan Keimigrasian.

Tindakan keimigrasian dapat dilakukan pada orang asing pemegang izin keimigrasian atau yang tanpa izin keimigrasian.

Tindakan keimigrasian tersebut dapat berupa :

1. Penolakan masuk/ Tanda bertolak
2. Pembatasan, Perubahan, atau pembatalan izin keberadaan
3. Larangan untuk berada di suatu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia.
4. Keharusan untuk berada di tempat tinggal pada tempat tertentu di wilayah Indonesia atau
5. Pengusiran atau deportasi dari wilayah Indonesia atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia.

Ada kalanya pelaku tindak pidana imigrasi di hukum lewat proses pengadilan, kemudian setelah menjalani hukuman, dikenakan tindakan keimigrasian.

Pejabat yang berwenang melakukan tindakan keimigrasian terhadap orang asing yang melakukan pelanggaran adalah :

- a. Pejabat imigrasi di TPI, sepanjang menyangkut penolakan masuk serta penangguhan pemberian tanda bertolak
- b. Kepala kantor Imigrasi terhadap orang asing, pemegang izin singgah dan izin kunjungan yang berada di wilayah kerjanya.
- c. Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM terhadap orang asing pemegang izin singgah, izin kunjungan, izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap di wilayah kerjanya.

d. Direktur Jenderal Imigrasi Cq. Direktur Pengawasan dan Penindakan terhadap orang asing yang berada di wilayah republik Indonesia.

Dari uraian diatas, dapat ditegaskan bahwa dalam operasionalisasi kebijakan politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif itu, kondisi dinamik bangsa yang berketahanan terus menerus diupayakan melalui tugas pengawasan dan tugas penindakan dalam rangka penegakan hukum keimigrasian.

5. Instrumen Hukum Administrasi Negara (HAN) dalam konteks pengawasan keimigrasian.

Hukum Administrasi Negara (HAN), dirumuskan oleh Prajudi Atmosudirdjo (dalam Pringgodigdo Girindro, 1994:15) adalah " hukum mengenai operasi dan pengendalian dari kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi". Sejalan dengan pendapat tersebut Situmorang (1989:20), menyatakan, Hukum Administrasi Negara merupakan hukum disiplin bagi para pejabat administrasi didalam melaksanakan atau menunaikan tugas, kewajiban, dan penggunaan wewenang".

Dilihat dari objeknya, hukum administrasi merupakan salah satu dari ilmu-ilmu pemerintahan (*Bestuurswetenschappen*), sedangkan dilihat dari hukum positif, hukum administrasi merupakan hukum publik (Hajon, 1994:5).

Rumusan atau definisi HAN, seperti dikemukakan diatas, dapat dikaitkan dengan fungsi hukum dalam menjabarkan pekerjaannya, seperti yang dikemukakan oleh Raharjo (1979:72) berikut ini: (a) Pembuatan norma-norma, baik yang memberikan peruntukan, maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang; (b) penyelesaian sengketa-sengketa dan (c) menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat..... Hukum dengan demikian digolongkan sebagai sarana kontrol sosial, yaitu suatu proses mempengaruhi orang orang untuk bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat..... maka pengontrolan oleh hukum itu dijalankan dengan berbagai cara dan melalui pembentukan badan-badan yang dibutuhkan. Dalam hubungan ini hukum biasa disebut sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial yang bersifat formal.

Hukum sebagai suatu sarana untuk melakukan kontrol sosial yang bersifat normal, melalui pembentukan badan-badan dalam hubungannya dengan HAN disebut oleh " Utrech" sebagai hukum istimewa. Ciri keistimewaannya adalah memberi wewenang kepada pejabat administrasi negara yang melakukan tugas yang khusus. Hal ini dapat dijelaskan bahwa subjek yang satu (administrasi negara) merupakan yang memerintah, sedangkan subjek lainnya yakni warga negara adalah subjek yang diperintah. Sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyat, administrasi negara mempunyai wewenang. Hukum yang mengatur penggunaan wewenang itu adalah HAN.

Dengan demikian, administrasi negara terkait dalam menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan ketentuan HAN. Kewenangan yang dimiliki oleh administrasi negara inilah yang disebut sebagai kewenangan istimewa (Bachan Mustafa, dalam Situmorang, 1989:18-19).

Dalam menjalankan fungsinya maka hukum administrasi memerlukan instrumen penegakannya. Instrumen tersebut dikemukakan oleh J.B.J.M ten Berge (dalam Hajon,1995:45) meliputi, ” (1) Pengawasan; (2) Penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk melaksanakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.”

Sebagai instrumen penegakan HAM, maka pengawasan atau kontrol sangat urgen dalam sebuah negara. Pengawasan tersebut dijalankan oleh administrasi negara untuk mencapai tujuan negara. Salah satu diantaranya adalah untuk mencapai ketertiban dan kepatuhan masyarakat, guna mencapai kedaulatan negara (intern dan ekstern) dan melindungi setiap orang yang berada di suatu negara yang sah.

Pengawasan sebagai fungsi hukum dalam konteks hukum administrasi diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum, misalnya perizinan, ketetapan, dan pengenaan sanksi. Dalam hukum keimigrasian, dapat berupa pemberian visa, izin masuk, izin tinggal,

deportasi, dan sebagainya. Instrumen-instrumen hukum administrasi tersebut dikelompokkan dalam pengawasan preventif dan repressive. Kedua pengawasan ini dalam konteks pengawasan keimigrasian disebut pengawasan administratif dan pengawasan lapangan. Mengacu pada pendapat hadjon diatas, pengawasan administratif bertujuan agar orang sedang asing patuh dalam melaksanakan ketentuan keimigrasian, penerapan sanksi sebagai muara dari pengawasan lapangan adalah kepatuhan hukum bagi orang asing, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

E. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Tugas Pengawasan Orang Asing Oleh Kantor Imigrasi Klas I Jayapura

1. Faktor Sumber Daya Manusia

Persoalan keimigrasian mempunyai hubungan yang sangat erat dengan usaha yang dilakukan, agar pengawasan imigrasi terhadap orang asing yang diterapkan benar-benar hidup dalam masyarakat serta menunjang pembentukan hukum itu sendiri. Artinya, hukum tadi benar-benar dilaksanakan dan ditegakan secara filosofis, yuridis dan sosiologis. Berfungsinya peraturan sedemikian itu sangat tergantung pada usaha petugas menampakan peraturan tersebut, reaksi masyarakat dan jangka waktu menanamkan ketentuan hukum tersebut.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan hukum, Purnadi Purbacaraka (1977:155) menyatakan bahwa :

.....kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah / pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantahkan, dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup

Dengan pemikiran diatas maka sebenarnya tidak cukup hanya memahami hukum atau peraturan dalam wujudnya rumusan- rumusan yang tertulis, melainkan hukum dipandang sebagai gejala empirik yang tampak dan berlaku dalam masyarakat, hukum juga harus dipahami tidak hanya pada bentuk perwujudannya yang sudah jadi dalam bentuk peraturan perundang-undangan tetapi juga menyeruat ke latar belakang yang mendasari pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan serta implementasinya atau penegakannya.

Imam Santoso (2004:53) menyatakan bahwa Organisasi sebagai wadah kegiatan manusia yang memiliki tujuan tertentu, secara absolut sangatlah tergantung dari kualitas sumber daya manusia di dalamnya. Konsekuensi logis dari pemikiran tersebut adalah diperlukannya perhatian yang lebih besar bagi manajemen sumber daya manusia baik jenis, bentuk, dan kegiatannya.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, beribawa, serta transparan (*good governance*) dibutuhkan sosok aparatur pemerintah yang berkualitas yang mampu mengaplikasikan pendekatan efisiensi dan efektifitas di dalam setiap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Untuk itu pemerintah harus membina aparturnya secara terus menerus,

terarah, transparan dalam suatu pola pengembangan karir Pegawai Negeri sipil.

Berkenaan dengan visi imigrasi menjadikan insan imigrasi yang profesional, beribawa, dan berwawasan global, serta misi imigrasi yaitu melaksanakan pelayanan yang cepat, memberi kemudahan yang berkualitas dalam pelayanan terhadap masyarakat serta melaksanakan pengawasan dan pemantauan orang asing dalam kerangka mengamankan serta menunjang pembangunan nasional, dibutuhkan sumber daya manusia yang terampil, berdisiplin, kompetitif, dan profesional.

Untuk mewujudkan hal tersebut organisasi imigrasi membutuhkan suatu sistem manajemen yang mampu mengelola, mengembangkan dan membina jabatan karir imigrasi dalam suatu pola (scheme) tertentu, yang berkesinambungan dan dimulai sejak proses perencanaan, seleksi penerimaan pegawai, pendidikan dan pelatihan, sistem penggajian dan insentif, mutasi dan promosi, yang menyertakan pendekatan *reward and punishment* sebagai bagian dari pola. Dasar pemikirannya adalah jika pengelolaan sumber daya manusia dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan maka keluaran (*output*) menghasilkan petugas-petugas imigrasi yang berkualitas dan profesional. Hal ini menjadi kekuatan imigrasi Indonesia dalam melaksanakan fungsi-fungsi keimigrasian yaitu pelayanan masyarakat,

penegakan hukum dan keamanan negara, serta fasilitator pembangunan ekonomi.

Tahapan rekrutmen, merupakan salah satu kunci keberhasilan mendapatkan sumber daya manusia yang memadai. Rekrutmen dalam pengertian manajemen adalah proses penyaringan pelamar dengan menetapkan suatu persyaratan dan kualifikasi tertentu berdasarkan kebutuhan organisasi. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai institusi imigrasi terdapat dua pola rekrutmen petugas imigrasi yaitu (1) Rekrutmen eksternal yaitu penyaringan pelamar umum melalui mekanisme panitia pelamar calon pegawai negeri sipil (CPNS) yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia untuk menjadi petugas imigrasi; (2) Rekrutmen internal yaitu penyaringan sumber daya manusia dari dalam lingkungan imigrasi pusat dan daerah, untuk menjadi petugas teknis dibidang keimigrasian.

Tahap seleksi, merupakan tahap yang sangat krusial untuk mendapatkan petugas –petugas yang berkualitas. Seleksi dalam rekrutmen adalah rangkaian kegiatan yang tidak terpisah, keduanya merupakan tindak lanjut dari tahapan perencanaan sumber daya manusia. Agar pola pengembangan pegawai efektif, proses seleksi tidak saja dilakukan dalam tahapan rekrutmen awal namun tetap dilakukan pada setiap tingkatan penjenjangan karier dan jabatan, sehingga petugas yang lolos seleksi sesuai dengan standar kualifikasi yang dibutuhkan.

Tahapan pendidikan dan pelatihan, sebagai suatu proses pembelajaran untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan analisis. Apabila dilakukan secara tepat dan cermat maka akan memperluas wawasan dan membentuk suatu pola dan alur pikir individu. Hal ini pada gilirannya akan membantu pencapaian optimalisasi kinerja organisasi akibat pelaksanaan tugas dan fungsi tidak lagi berdasarkan rutinitas namun dilandasi oleh pertimbangan dan analisis. Tahapan ini disesuaikan dengan tingkat kecakapan yang diperlukan untuk mengemban pekerjaan dan tugas tertentu.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat diperlukan guna mencapai tingkat profesionalisme yang memadai, mengingat fungsi keimigrasian yang bersifat multidimensional yang berskala internasional, dibutuhkan petugas imigrasi yang berlatar belakang berbagai disiplin ilmu, baik dalam bidang hukum yang juga harus menguasai Hukum Publik Internasional dan Hukum Perdata Internasional; namun juga diperlukan penguasaan ilmu politik, sosial, ekonomi, teknologi dan sebagainya. Bahkan penguasaan berbagai bahasa asing sangat diperlukan karena petugas imigrasi akan berhadapan dengan berbagai bangsa dalam pelaksanaan tugasnya.

2. Faktor Kondisi Geografis

Posisi geografis wilayah Republik Indonesia diapit oleh dua samudra, Indonesia dan Pasifik; dan dua benua, Asia dan Australia; serta merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau memang

cukup untuk mendorong penambahan kehadiran orang asing di Indonesia setiap tahun. Namun, posisi geografis seperti itu mengandung kerawanan karena demikian banyak pintu masuk dan keluar di kawasan perbatasan, baik di lautan maupun di daratan. Padahal tidak di semua pintu masuk dan keluar ditempatkan petugas imigrasi. Mereka hanya bertugas di pelabuhan pendaratan laut, udara dan darat, ataupun pelintasan perbatasan yang ditetapkan pemerintah. Fungsi pengawasan fisik di pintu masuk dan keluar tidak resmi yang sedemikian banyaknya tidak dapat dilaksanakan seoptimal mungkin. Akibatnya baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing yang beritikad tidak baik dapat saja lolos keluar atau masuk wilayah Indonesia tanpa terdeteksi.

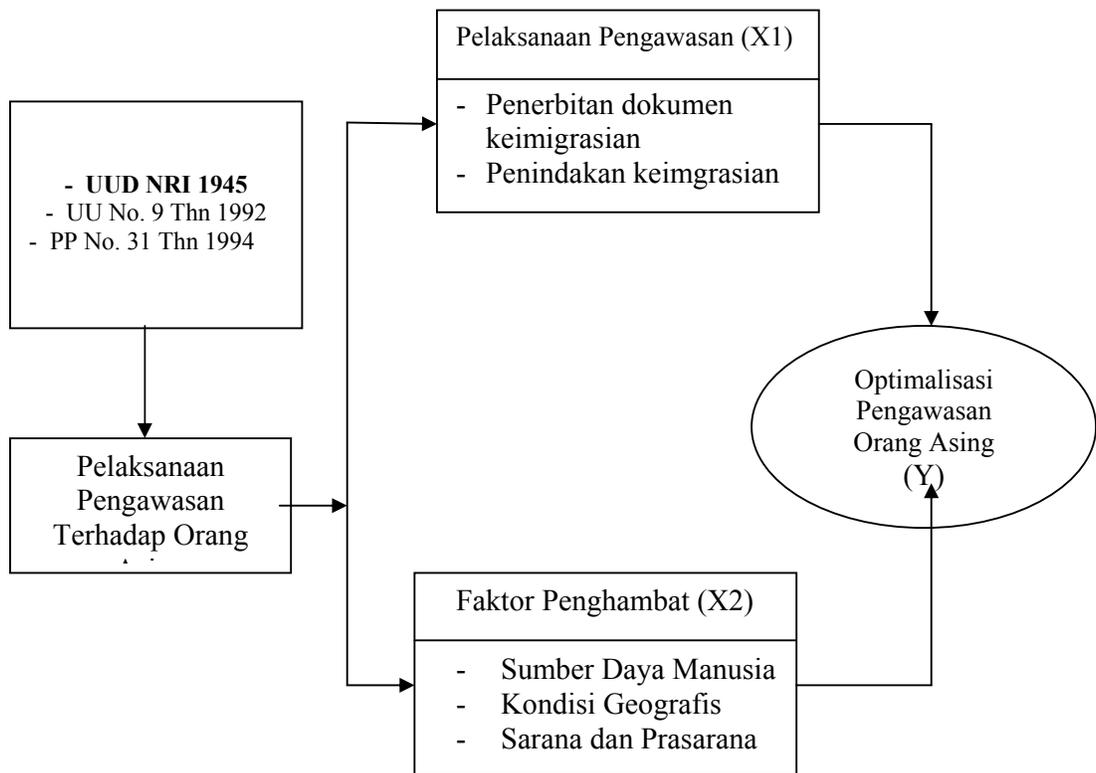
Kepadatan penduduk dan kekurangan lahan pekerjaan yang memadai menyebabkan banyak pelintas batas gelap yang keluar masuk wilayah Indonesia. Pelintas gelap tersebut ada yang bermotivasi ekonomi (penyeludupan bahan makanan, elektronik), kegiatan terorisme (perdagangan senjata jaringan Malaysia, Indonesia, Filipina), politis (pelarian Aceh, Papua, Poso dan lain-lain), perbuatan kriminal (pedagangan wanita Warga Negara Indonesia keturunan Cina di Kalimantan Barat dan anak – anak serta bayi keturunan Cina ke Sarawak, sindikat pengiriman wanita tuna susila ke Singapura dan Malaysia, narkoba dan obat terlarang) dan sebagainya. Pelintas gelap tersebut jelas melalui pintu keluar masuk yang terkecil, seperti melalui jalan setapak di hutan Papua, Kalimantan, serta pulau terpencil di Pantai

Timur Sumatera, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Barat (Imam santoso,
2004:46).

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah yang menjadi landasan pijak untuk diadakannya penelitian, maka dapat dijelaskan dalam kerangka pikir sebagai berikut :

BAGAN KERANGKA PIKIR



Penjelasan Skema Kerangka Pikir :

Pengawasan orang asing dan tindakan keimigrasian diatur dalam Bab VI Pasal 38 sampai dengan pasal 46 Undang-undang No. 9 tahun 1992 tentang keimigrasian dan selanjutnya diatur secara rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 31 tahun 1994 tentang Pengawasan Orang Asing dan Tindakan Keimigrasian. Dalam penelitian ini ada dua variable yang digunakan yaitu variable X (bebas) dan variable Y (terikat). Variabel X ada 2 (dua) yaitu pelaksanaan pengawasan dan faktor yang menghambat. Indikator variable ini adalah penelitian mengenai penerbitan dokumen keimigrasian dan penindakan keimigrasian sedangkan indikator faktor yang mempengaruhi hambatan adalah sumber daya manusia, kondisi geografis dan sarana prasarana. Dari penelitian ini maka variable Y yang akan ditemui adalah optimalnya pelaksanaan pengawasan orang asing oleh Kantor Imigrasi Jayapura.

G. Definisi Operasional

1. Pengawasan adalah : suatu proses kegiatan pendataan, menganalisa dan penentuan terhadap sesuatu yang diawasi apakah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku.
2. Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.

3. Keimigrasian adalah sesuatu kegiatan yang mengatur tentang orang masuk dan keluar wilayah negara republik Indonesia serta pengawasan orang asing di wilayah negara Indonesia.
4. Dokumen Keimigrasian adalah berupa kartu izin tinggal terbatas (KITAS) dan kartu izin tinggal tetap (KITAP) yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi Jayapura.
5. Penindakan keimigrasian adalah tindakan deportasi dan pencekalan yang dilakukan oleh petugas Imigrasi terhadap orang asing yang melakukan pelanggaran keimigrasian.
6. Sumber daya manusia yang dimaksud dalam hal ini yaitu pegawai Kantor Imigrasi Jayapura khususnya petugas pada bagian pengawasan orang asing.
7. Geografis yang dimaksud dalam hal ini adalah Wilayah hukum kerja Kantor Imigrasi Jayapura.
8. Sarana dan Prasarana yang dimaksud dalam hal ini yaitu motor, mobil dan gedung (pos perbatasan) yang dapat menunjang pelaksanaan pengawasan orang asing.