

II. TINJAUAN PUSTAKA

2. 1 Pengawasan

2. 1. 1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian suatu tujuan manajemen. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan (Nurmayani, 2009: 81). Hal ini sesuai dengan pendapat dari Sondang P. Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Sondang P. Siagian, 1980: 135).

Menurut Sujamto, pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Sujamto, 1983: 17). Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan yang berjalan secara sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Soekarno K. yang menyatakan bahwa pengawasan adalah proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan

agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana (Nurmayani, 2009: 82). Hal ini dipertegas kembali oleh T. Hani Handoko yang menyatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai (T. Hani Handoko, 1984: 354).

Dari beberapa pendapat tersebut di atas, penulis sepaham dengan pengertian pengawasan yang diungkapkan oleh Sondang P. Siagian karena pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen. Dari segi manajerial, pengawasan mengandung makna pula sebagai

pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan atau suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan terjadinya kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

2. 1. 2 Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan (Nurmayani, 2009: 82).

Hakekatnya setiap kebijaksanaan yang dilakukan oleh pimpinan suatu badan mempunyai fungsi tertentu yang diharapkan dapat terlaksana, sejalan dengan tujuan kebijaksanaan tersebut. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan pengawasan pada suatu lingkungan kerja atau suatu organisasi tertentu. Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:

- a. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan (Nurmayani, 2009: 82).

2. 1. 3 Tujuan Pengawasan

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud sebagai berikut:

- a. mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan;
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru;
- c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada sasaran;
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula;
- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana

kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Menurut Sujamto, “pengawasan diadakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak” (Sujamto, 1986: 115).

2. 1. 4 Jenis-Jenis Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Pengawasan dapat diklasifikasikan atas beberapa jenis, dengan tinjauan dari beberapa segi, antara lain:

1. Pengawasan ditinjau dari segi cara pelaksanaannya. Pengawasan ini dibedakan atas:

- a. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi atau melakukan pemeriksaan di tempat terhadap objek yang diawasi. Pemeriksaan setempat ini dapat berupa pemeriksaan administratif atau pemeriksaan fisik di lapangan. Kegiatan secara langsung melihat pelaksanaan kegiatan ini bukan saja dilakukan oleh perangkat pengawas, akan tetapi perlu lagi dilakukan oleh pimpinan yang bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut.

Dengan demikian, dapat melihat bagaimana pekerjaan itu dilaksanakan dan bila dianggap perlu dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan instruksi maupun keputusan-keputusan yang secara langsung menyangkut dan mempengaruhi jalannya pekerjaan.

b. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah kebalikan dari pengawasan langsung, yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi. Pengawasan ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa dokumen yang menyangkut objek yang diawasi yang disampaikan oleh pelaksana atau pun sumber lain. Dokumen-dokumen tersebut bisa berupa:

- a) Laporan pelaksanaan pekerjaan, baik laporan berkala maupun laporan insidental;
- b) Laporan hasil pemeriksaan yang diperoleh dari perangkat pengawas lainnya;
- c) Surat pengaduan dari masyarakat;
- d) Berita atau artikel dari media massa;
- e) Dokumen-dokumen lainnya.

Selain melalui laporan tertulis tersebut, pengawasan ini juga dapat dilakukan dengan mempergunakan bahan yang berupa laporan lisan.

2. Pengawasan ditinjau dari segi hubungan antara subjek pengawasan dan objek yang diawasi.

Ditinjau dari segi pengawasan yang dilakukan oleh subjek pengawas, pengawasan ini masih dibagi atas beberapa bagian antara lain:

a. Pengawasan intern.

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri artinya bahwa subjek pengawas yaitu pengawas berasal dari dalam susunan organisasi objek yang diawasi. Pada dasarnya pengawasan ini harus dilakukan oleh setiap pimpinan, akan tetapi dapat saja dibantu oleh setiap pimpinan unit sesuai dengan tugas masing-masing.

b. Pengawasan ekstern.

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, artinya bahan subjek pengawas berasal dari luar susunan organisasi yang diawasi dan mempunyai sistem tanggung jawab tersendiri.

3. Pengawasan dilihat dari segi kewenangan.

Pengawasan jenis ini juga terbagi atas beberapa bagian yaitu:

a. Pengawasan formal

Pengawasan formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang (resmi), baik yang bersifat intern maupun ekstern. Pengawasan jenis ini hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintah.

b. Pengawasan informal

Pengawasan informal adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Pengawasan ini sering juga disebut sosial kontrol (*social control*) misalnya pengawasan melalui surat pengaduan masyarakat melalui berita atau artikel di media massa.

4. Pengawasan ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pekerjaan.

Pengawasan yang melihat dari segi pelaksanaan pekerjaan masih dibagi atas beberapa bagian yaitu:

a. Pengawasan preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan mulai dilaksanakan, misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya.

b. Pengawasan refresif

Pengawasan refresif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan tersebut dilaksanakan, hal ini diketahui melalui audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan di tempat dan meminta laporan pelaksanaan kegiatan.

2. 1. 5 Sistem Pengawasan Keimigrasian

Keimigrasian dalam hal implementasinya secara operasional yang memenuhi tuntutan perubahan zaman reformasi. Begitu juga dalam hal sistem yang digunakan diperlukan suatu sistem hukum, yang jelas dengan prosedur yang sederhana prinsip *public accountability* yang berlandaskan pada asas transparansi (keterbukaan).

Penegakan hukum keimigrasian tidak berjalan sebagaimana diharapkan tanpa ada Sumber Daya Manusia yang sesuai, sistem hukum yang jelas dan sarana yang memadai, tanpa adanya aparat penegakan hukum yang bermoral dan berintegritas

tinggi maka tujuan dari pembentukan Undang-Undang Keimigrasian yang ada tidak akan tercapai secara optimal.

Pembenahan sistem agar lebih optimal dan tepat agar mengurangi keluhan-keluhan yang bersifat negatif, perlu dilakukan dengan membentuk *grand design* sistem informasi manajemen dan informasi keimigrasian. Kebijakan yang telah diambil, sebagaimana dirumuskan dalam panca program keimigrasian pada rapat kerja 2002 yang memunculkan berbagai implikasi bagi pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang keimigrasian yang menyangkut bidang-bidang peraturan perundang-undangan, kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia serta bidang sarana dan prasarana. Adapun sistem pengawasan keimigrasian yang ada meliputi dua cara:

1. Pengawasan administrasi, diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yakni melakukan pemeriksaan dan penelitian terhadap surat perjalanan, surat atau dokumen lain, daftar cekal, pemotretan, pengambilan sidik jari dan pengelolaan data keimigrasian daripada warga Negara Indonesia maupun orang asing, pemeriksaan dilakukan sewaktu memberikan atau menolak memberikan perizinan keimigrasian di tempat pemeriksaan imigrasi, kantor imigrasi, bidang imigrasi pada kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM maupun perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan Direktorat Jenderal imigrasi.

2. Pengawasan operasional, diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Pengawasan operasional dilakukan dengan melakukan kegiatan rutin dan operasi di lapangan

dengan melakukan serangkaian pemantauan atau penyelidikan secara wawancara, pengamatan dan penggambaran, pengintaian, penyadapan, pemotretan, penyurupan, penjejukan, penyusupan, penggunaan informasi dan kegiatan lain. Kesemua kegiatan tersebut adalah untuk memperoleh bahan keterangan atau informasi yang dibutuhkan pada pengambilan keputusan dalam rangka merumuskan dan menetapkan kebijakan keimigrasian, khususnya dalam hal mengawasi setiap orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing yang masuk dan keluar wilayah Indonesia, mengawasi keberadaan dan kegiatan orang asing yang melanggar atau tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, permusuhan terhadap rakyat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk kelancaran dan keberhasilan penyelidikan, dilakukan tindakan pengamanan dan penggalangan.

Konsepsi kebijakan keimigrasian di Indonesia adalah merujuk pada tujuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana dimaksud alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Hal ini, menjadi dasar dan acuan bagi penyelenggara negara khususnya dalam hal merumuskan kebijakan di bidang keimigrasian. Kemudian politik Indonesia dalam bidang keimigrasian sekarang bukan politik pintu terbuka tetapi politik saringan yang berarti bahwa pemerintah hanya mengizinkan masuk orang asing yang akan mendatangkan keuntungan untuk Indonesia (Wahyudin Ukun, 2004: 18).

Kebijakan keimigrasian terhadap orang asing melalui 2 (dua) pendekatan prosperiti yaitu orang asing yang diizinkan masuk, berada dan melakukan kegiatan di wilayah Indonesia hanya yang benar-benar menguntungkan bagi

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia, selain itu melalui pendekatan sekuriti yakni mengizinkan memberikan perizinan keimigrasian hanyalah terhadap mereka yang tidak akan membahayakan keamanan negara dan ketertiban umum (Wahyudin Ukun, 2004: 18).

2. 2 Orang Asing dan Keberadaan Orang Asing di Indonesia

Lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia yang disebut juga kemigrasian. Kemudian dijelaskan pula tentang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat wilayah Indonesia adalah seluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang meliputi darat, laut dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

Prinsip-prinsip dasar dalam keimigrasian yang menyangkut aspek masuk dan keluar wilayah Indonesia adalah adanya kewajiban untuk memiliki Surat Perjalanan (paspor) bagi setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia, adanya jaminan hak setiap Warga Negara Indonesia untuk melakukan perjalanan keluar atau masuk ke wilayah Indonesia. Warga Negara Indonesia untuk masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib melalui pemeriksaan oleh Pejabat Imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, sedangkan terhadap orang asing wajib memiliki visa, visa yang diberikan kepada orang asing yang maksud dan tujuan kedatangan di Indonesia bermanfaat serta tidak akan menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan keamanan nasional.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah mengatur tentang kewajiban memiliki visa oleh orang asing, tapi undang-undang juga memuat pengecualian terhadap orang asing dari negara tertentu dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki visa yang berdasarkan keputusan presiden. Pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi dapat menolak atau tidak memberikan izin kepada orang asing untuk masuk ke wilayah Indonesia apabila tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan. Terhadap penanggung jawab alat angkut juga ditetapkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi khususnya terhadap alat angkut yang membawa penumpang ke dalam atau keluar wilayah Indonesia.

Setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib memiliki izin keimigrasian. Izin keimigrasian tersebut dalam prakteknya adalah berupa izin masuk, yang diatur menurut kepentingan ataupun tujuan masuknya orang asing ke wilayah Indonesia dan dari izin masuk diberikan izin tinggalnya. Izin tersebut terdiri dari:

- a. Izin singgah, diberikan kepada orang asing yang memerlukannya singgah di wilayah indonesia untuk meneruskan perjalanan ke negara.
- b. Izin kunjungan, diberikan kepada orang asing berkunjung ke wilayah indonesia untuk waktu yang singkat dan dalam rangka tugas pemerintahan, pariwisata, kegiatan sosial budaya atau usaha.
- c. Izin tinggal terbatas, diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah indonesia dalam jangka waktu terbatas.
- d. Izin tinggal tetap, diberikan kepada orang asing yang untuk tinggal menetap di wilayah indonesia.

Pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi dapat menolak atau tidak memberikan izin kepada orang asing untuk masuk ke wilayah Indonesia apabila orang asing tersebut:

- a. Tidak memiliki surat perjalanan yang sah.
- b. Tidak memiliki visa kecuali yang tidak diwajibkan memiliki visa.
- c. Menderita gangguan jiwa atau penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum.
- d. Tidak memiliki izin masuk kembali atau tidak mempunyai izin untuk masuk ke negara lain.
- e. Ternyata telah memberikan keterangan yang tidak benar dalam memperoleh surat perjalanan atau visa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah memberikan beberapa persyaratan ataupun ketentuan dalam pemberian izin keimigrasian terhadap orang asing. Beberapa pendapat dalam hukum internasional mengenai hak-hak dan kewajiban negara-negara berkenaan dengan orang-orang asing mengenai izin masuk ada 4 (empat) pendapat penting dinyatakan berkenaan dengan izin masuk (*admission*) orang-orang asing ke negara-negara bukan negara mereka, yaitu:

- a. Suatu negara berkewajiban memberikan izin kepada semua orang asing.
- b. Suatu negara berkewajiban untuk memberi izin kepada semua orang asing, dengan syarat bahwa negara tersebut berhak menolak gabungan-gabungan tertentu, misalnya pecandu-pecandu obat bius, orang-orang berpenyakit tertentu dan orang-orang yang tidak dikehendaki lainnya.

- c. Suatu negara terikat untuk mengizinkan orang-orang asing untuk masuk tetapi dapat mengenakan syarat-syarat yang berkenaan dengan izin masuk mereka.
- d. Suatu negara sepenuhnya berhak melarang semua orang asing menurut kehendaknya. Sejauh menyangkut praktek negara, boleh dikatakan bahwa pendapat yang pertama di atas tidak pernah diterima sebagai suatu kaidah umum hukum internasional.

2. 3 Pengawasan Orang Keberadaan Orang Asing di Indonesia

Pengawasan orang asing adalah keseluruhan 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 orang asing meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke wilayah Indonesia atau dari wilayah Indonesia dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.

Pengawasan orang asing dilakukan oleh Tim Koordinasi Pengawasan Orang Asing. Tim Koordinasi Pengawasan Orang Asing terdiri dari:

1. Tingkat pusat;
2. Tingkat provinsi;
3. Wilayah/Daerah lain yang terdapat kantor imigrasi yaitu instansi pemerintah yang terkait di bidang tugasnya menyangkut pengawasan orang asing.

Pengawasan orang asing pada dasarnya mencakup pengawasan yang bersifat administratif yaitu termasuk di dalam hal pengumpulan dan pengolahan data

keluar masuk orang asing di wilayah Indonesia. Kemudian pengawasan yang bersifat operasional, pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dilakukan secara terkoordinasi.

Ada dua hal yang menjadi sasaran pengawasan terhadap orang asing di Indonesia, yaitu pengawasan terhadap keberadaannya (secara *immigratoir*) dan pengawasan terhadap kegiatan orang asing selama berada di Indonesia. Aspek pengawasan kegiatan orang asing memerlukan suatu kegiatan terkoordinir antar instansi dalam hal pelaksanaan pengawasannya. Menteri Kehakiman selaku koordinator Tingkat Pusat (nasional) bersama badan atau instansi pemerintah lainnya yang terkait sebagai pelaksana pengawasan orang asing secara terkoordinasi yang disebut Koordinasi Pengawasan Orang Asing (SIPORA).

Pada dasarnya pengawasan orang asing menjadi tanggung jawab menteri kehakiman dalam hal ini pejabat imigrasi selaku operator pelaksana. Mekanisme pelaksanaannya harus dilakukan dengan mengadakan koordinasi dengan badan atau instansi pemerintah yang bidang tugasnya menyangkut orang asing, badan atau instansi tersebut antara lain Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertahanan dan Keamanan, Kementerian Tenaga Kerja, Kejaksaan Agung, Badan Intelijen Negara dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Koordinasi Pengawasan Orang Asing (SIPORA) dilakukan secara terpadu dan SIPORA dibentuk di tingkat pusat, di tingkat provinsi dan di tingkat daerah.

Terhadap orang asing pelayanan dan pengawasan di bidang keimigrasian dilaksanakan berdasarkan prinsip yang bersifat selektif (*selective policy*).

Berdasarkan prinsip ini hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban, serta tidak menimbulkan permusuhan terhadap rakyat dan negara yang diizinkan masuk wilayah Indonesia.

Sikap dan cara pandang seperti ini merupakan hal yang wajar, terutama apabila dikaitkan dengan pembangunan nasional yang sedang giatnya dilakukan di negara ini, yang berarti dalam pembangunan tersebut diperlukan ilmu, teknologi, kerjasama regional dan internasional yang mendorong meningkatnya arus lintas orang asing yang masuk dan keluar wilayah Negara Indonesia. Pengawasan terhadap orang asing dilakukan pada waktu mereka masuk atau keluar wilayah Indonesia melalui tempat pemeriksaan imigrasi. Setelah orang asing masuk wilayah Indonesia dilakukan pengawasan terhadap keberadaannya yaitu izin tinggalnya di Indonesia dengan segala aspek seperti penyalahgunaan izin tinggal telah berakhir.

Orang asing yang berada di Indonesia akan melakukan kegiatan yang berupa aktivitas sesuai dengan tujuan kedatangannya, asalkan kegiatan tersebut tidak merugikan negara dan pemerintah serta masyarakat Indonesia. Pasal 66 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyatakan pengawasan keimigrasian bagi orang asing meliputi pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk atau ke luar wilayah Indonesia serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.

Pengawasan keimigrasian terhadap orang asing berdasarkan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 dilaksanakan pada saat permohonan visa, masuk atau ke luar dan pemberian izin tinggal yang dilakukan dengan:

- a. pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi;
- b. penyusunan daftar nama orang asing yang dikenai penangkalan atau pencegahan;
- c. pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia;
- d. pengambilan foto dan sidik jari; dan
- e. kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pengawasan preventif yaitu dalam rangka upaya pencegahan orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia khususnya melakukan pelanggaran atau tindak pidana keimigrasian, misalnya tidak memiliki izin tinggal yang jelas atau resmi dan atau melakukan tindak pidana lainnya yang bertentangan dengan perundang-undangan atau dapat mengganggu keamanan dan ketertiban bangsa dan negara, maka instansi terkait yang khusus menangani keberadaan orang asing di Indonesia melakukan beberapa langkah preventif yaitu melakukan pemeriksaan, pengawasan dan monitoring.

Pemeriksaan terhadap setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia dilakukan oleh pejabat imigrasi dalam hal ini aparat kantor keimigrasian di tempat pemeriksaan imigrasi yang bertujuan untuk mengetahui apakah orang asing telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, misalnya:

- a. Memiliki pasport yang dikeluarkan oleh negara orang asing tersebut, karena dengan pasport tersebut akan diketahui identitas diri dan tujuan masuk ke wilayah Indonesia.
- b. Memiliki dana yang cukup selama berada di Indonesia, hal ini untuk menjamin adanya pemenuhan kebutuhan sehari-hari selama berada di wilayah Indonesia.
- c. Tidak mengalami gangguan kejiwaan, hal ini agar orang asing tersebut tidak mengganggu ketertiban dan kenyamanan dalam masyarakat.
- d. Memiliki tujuan jelas, hal ini untuk dapat bermanfaat bagi bangsa dan negara Indonesia.

Setelah melakukan pemeriksaan, maka petugas keimigrasian mengambil sikap antara lain:

- a. Memberikan izin masuk apabila orang asing tersebut telah memenuhi persyaratan keimigrasian.
- b. Melakukan penolakan izin apabila orang asing tersebut tidak dapat memperlihatkan atau menunjukkan persyaratan keimigrasian, sampai waktu orang asing tersebut dapat memenuhi persyaratan keimigrasian.

Dalam rangka kehati-hatian (*selective policy*) diperlukan pengawasan terhadap orang asing, pengawasan dimaksud dimulai dari mereka masuk, selama berada di Indonesia dan kepulangannya ke negara asal. Selain itu, pengawasan juga mencakup penegakan hukum keimigrasian baik yang bersifat administrasi maupun kegiatan yang dilakukan selama di wilayah Indonesia. Pengawasan terhadap keberadaan orang asing yang berada di Indonesia dilakukan oleh Kantor

Keimigrasian dan berkoordinasi dengan instansi pemerintah yang terkait termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan cara:

- a. Setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib melapor kepada aparat kepolisian dan pemerintah yang diberi wewenang setempat, hal ini guna untuk melakukan:
 1. Pendataan keberadaan orang asing.
 2. Pemeriksaan administrasi orang asing tersebut.
 3. Pencatatan orang asing termasuk photo dan sidik jari sebagai dokumentasi pengawasan terhadap orang asing.
- b. Melakukan pemantauan dan gerak gerik orang asing selama berada di Indonesia, apakah telah sesuai dengan izin keimigrasian.
- c. Melakukan pengarahan terhadap orang asing selama berada di wilayah Indonesia.

Dalam hal pengawasan yang dilakukan oleh kepolisian terhadap orang asing selama berada di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf (i) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi dengan instansi terkait.

Untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap perizinan keimigrasian yang berupa izin tinggal bagi orang asing di Indonesia khususnya di Kota Bandar Lampung dilakukan monitoring izin tinggalnya, sehingga pada waktu izinnya akan habis atau telah habis dapat dilakukan peringatan dan tindakan pengamanan.

Pendaftaran orang asing dilakukan setelah berada di wilayah Indonesia selama 3 (tiga) bulan ke atas, yaitu orang asing yang memiliki izin kunjungan sampai 3 (tiga) bulan, sedangkan izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap umumnya lebih dari 3 (tiga) bulan.

Bagi orang asing yang memiliki izin kunjungan, pendaftaran dilakukan pada waktu yang bersangkutan memohon perpanjangan yang berlaku lebih dari 3 (tiga) bulan, sedangkan bagi orang asing yang memiliki izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap pendaftaran dilakukan pada waktu orang asing diberikan izin tinggalnya. Tindakan terhadap orang asing diberlakukan jika terjadi pelanggaran atau penyimpangan perbuatan melawan hukum terhadap salah satu aspek tersebut, seperti aspek masuk dan ke luarnya orang asing dari wilayah Indonesia, meliputi penyimpangan atau pelanggaran tidak memenuhi persyaratan, menggunakan dokumen palsu atau memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri, dokumen atau kedatangannya yang habis masa berlakunya untuk masuk dan ke luar wilayah Indonesia.

Selanjutnya mengenai aspek kegiatan-kegiatan orang asing selama berada di wilayah Indonesia meliputi:

- a. Menyalahgunakan perizinan, yaitu melakukan kegiatan menyimpang dari tujuan kedatangannya di Indonesia, seperti memiliki izin tinggal wisata tetapi menggunakannya untuk bekerja di Indonesia;
- b. Di samping melakukan kegiatan sesuai dengan perizinannya, melakukan kegiatan-kegiatan lain yang tidak termasuk dalam perizinan tinggalnya, dengan kata lain melakukan pekerjaan rangkap;

- c. Selama di wilayah Indonesia melakukan kegiatan merugikan negara, pemerintah dan masyarakat atau kegiatan yang membahayakan negara di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial dan pertahanan keamanan.

2. 4 Imigrasi dan Keimigrasian

2. 4. 1 Pengertian Imigrasi dan Keimigrasian

Kata imigrasi berasal dari bahasa latin yaitu *immigrare* yang artinya masuk untuk bertempat tinggal, pindah atau masuk ke negara lain untuk menetap, sedangkan menurut ensiklopedi umum, kata imigrasi yaitu perpindahan orang dari negara asing untuk menetap dan menjadi warga negara yang didatanginya itu. Pengertian tersebut dapat diketahui bahwa agar seseorang dikatakan telah melakukan imigrasi di negara lain, unsur yang mutlak harus ada dalam imigrasi yaitu unsur menetap dan unsur negara lain atau negara asing yang bukan negaranya, sehingga pengertian imigrasi dapat diartikan masuknya orang asing ke negara Indonesia untuk tujuan menetap atau bertempat tinggal di negara Indonesia, sehingga setiap orang asing yang datang ke negara Indonesia disebut imigrasi.

Tata cara dan prosedur masuknya orang asing ke Indonesia atau sebaliknya yaitu ke luarnya Warga Negara Indonesia ke negara lain digunakan istilah keimigrasian, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menyebutkan bahwa dimaksud dengan Keimigrasian adalah “Hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau ke luar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia”. Hal ihwal lalu lintas yang dimaksud mencakup persyaratan

orang asing memasuki wilayah negara Indonesia, serta keamanan pelanggaran yang dilakukan orang asing selama berada di wilayah Negara Republik Indonesia.

Orang yang melakukan imigrasi dinamakan imigran, sehingga orang yang masuk ke negara Indonesia tidak memenuhi persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan disebut imigran gelap. Oleh karena itu, orang tersebut melanggar Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, namun beberapa hal yang tidak termasuk dalam kategori imigran yaitu seorang diplomat atau turis yang berada di negara Indonesia, karena kedua kelompok ini telah memenuhi persyaratan untuk melakukan imigrasi karena mencari kehidupan yang layak tersebut.

Beberapa faktor lain yang mendorong seseorang melakukan imigrasi antara lain karena situasi dan kondisi politik negaranya yang tidak stabil, keadaan ekonomi keluarga yang mendesak sehingga kebutuhan pekerjaan diluar negeri memberi peluang untuk mengubah nasib, karena melakukan bisnis perdagangan, pernikahan campuran atau dipengaruhi sosial budaya atau faktor lain yang menggugah orang asing untuk masuk Indonesia.

Saat ini sarana transportasi, informasi dan komunikasi yang semakin modern, serta didukung dengan globalisasi di segala bidang sehingga dunia bisnis dan pergaulan mendunia seolah-olah komunikasi bisnis perdagangan dan ketenagakerjaan semakin lancar, sehingga makin mudahnya orang asing pindah dari negara yang satu ke negara lainnya. Oleh karena itu, perlu adanya pengawasan dan perlindungan terhadap masuknya orang asing ke Indonesia, karena tidak jarang perpindahan atau kejarangan orang asing ke negara lain atau

sebaliknya sering menimbulkan ketegangan politik antar negara, ketegangan sosial antar orang akibat adanya pertentangan antara orang-orang yang memiliki latar belakang yang berbeda, jenis kulit berbeda, pola pikir berbeda serta etnis yang berbeda, dimana orang asing dapat mengancam kehidupan sosial orang Indonesia, dan orang Indonesia dapat mengancam orang asing yang tinggal di Indonesia, hal ini dimaklumi karena memiliki kepentingan berbeda, oleh karenanya untuk menghindari ketegangan tersebut pemerintah telah menyiapkan perangkat hukum yang mengatur orang asing masuk ke Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan keimigrasian.

Kebijakan keimigrasian di Indonesia untuk mengizinkan orang asing masuk ke Indonesia karena dapat manfaat bagi pembangunan Indonesia dalam mewujudkan tujuan nasional baik kemajuan ekonomi, sosial dan budaya. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan kebijakan keimigrasian mengizinkan orang asing masuk ke Indonesia dapat menimbulkan dampak yang negatif terhadap kestabilan keamanan dan ketertiban negara dan bangsa Indonesia yang akhirnya merugikan perekonomian negara Indonesia.

Oleh karena itu, kebijakan keimigrasian di Indonesia harus bersifat selektif agar orang asing yang masuk ke negara Indonesia dapat memberikan nilai tambah bagi negara maupun bagi masyarakat Indonesia. Selain itu, untuk menghindari minimal memperkecil timbulnya pengaruh negatif bagi negara dan masyarakat Indonesia yang dapat merugikan perekonomian bangsa Indonesia, bahkan mungkin saja

dapat menimbulkan ketidakstabilan keamanan dan ketertiban karena orang asing tersebut dapat melakukan tindak pidana terhadap Warga Negara Indonesia.

2. 4. 2 Izin Keimigrasian

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyatakan setiap orang asing yang masuk wilayah Indonesia wajib memiliki visa yang sah dan masih berlaku, kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini dan perjanjian internasional. Pengertian visa berdasarkan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 adalah keterangan tertulis yang diberikan pejabat yang berwenang di Perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lain yang ditetapkan oleh pemerintah Republik Indonesia yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk pemberian izin tinggal. Visa tersebut terdiri dari:

- a. visa diplomatik;
- b. visa dinas;
- c. visa kunjungan;
- d. visa tinggal terbatas.

Visa merupakan syarat bagi orang asing untuk mendapatkan izin tinggal di wilayah Indonesia. Izin tinggal yang dimaksud sesuai dengan visa yang dimilikinya. Izin tinggal berdasarkan Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, yaitu:

- a. izin tinggal diplomatik;
- b. izin tinggal dinas;
- c. izin tinggal kunjungan;

- d. izin tinggal terbatas; dan
- e. izin tinggal tetap.