

BAB V
KAJIAN PEMERIKSAAN LINTAS BATAS
KEIMIGRASIAN DI TEMPAT PEMERIKSAAN IMIGRASI

V.1. Analisis Sistem Pemeriksaan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Seperti telah dijelaskan dalam metode penelitian, maka dalam penelitian ini ada dua aspek utama yang dicermati, yaitu aspek pelayanan dan aspek keamanan. Kedua aspek ini menyatu dalam sistem pemeriksaan di tempat pemeriksaan Imigrasi. Keseimbangan kedua kutub ini menjadi fokus utama dalam penelitian, dengan tujuan untuk menentukan titik-titik kelemahan-kelemahan yang ada dan bagaimana memperbaikinya. Untuk mempermudah pencapaian tujuan penelitian ini, maka beberapa pertanyaan yang berisikan variabel-variabel utama di tempat pemeriksaan Imigrasi telah dituangkan ke dalam bentuk pedoman pertanyaan. Variabel-variabel dalam pertanyaan ini juga menjadi dasar dalam melakukan observasi di lapangan (lampiran).

Penelitian mengenai pokok permasalahan dilakukan sepanjang bulan Maret sampai dengan Mei tahun 2008, baik di Jakarta maupun di luar Jakarta. Penelitian dengan metode kualitatif ini telah membawa peneliti untuk mencari data terutama dengan teknik interview dan observasi. Hal-hal yang ditemukan di dalam interview akan dicek kepada nara sumber lain dengan interview juga. Hasil-hasil interview ini kemudian dicek dilapangan dengan metode observasi. Demikian juga sebaliknya, hal-hal yang ditemukan dari observasi langsung dikonfirmasi dengan nara sumber yang berkompeten. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga validitas temuan. Keseluruhan temuan ini ditambah dengan penelitian dokumentasi serta pengambilan foto, dikumpulkan, diteliti dan dianalisis, sehingga menghasilkan kesimpulan sementara sebagai berikut.

V.1.1. Aspek Pelayanan.

Pelayanan di tempat pemeriksaan Imigrasi meliputi aspek pemberian pelayanan itu sendiri, fasilitas pelayanan, sumber daya dan hasil pelayanan itu sendiri berupa laporan. Seperti sebuah sistem maka aspek-aspek tadi dapat diterjemahkan

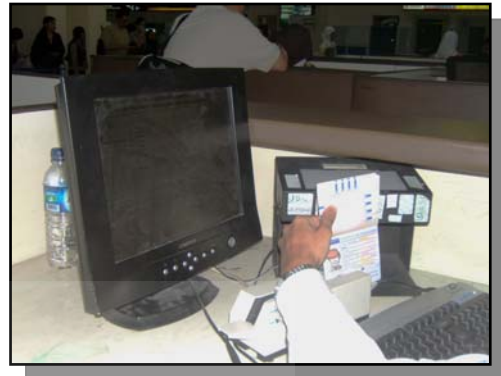
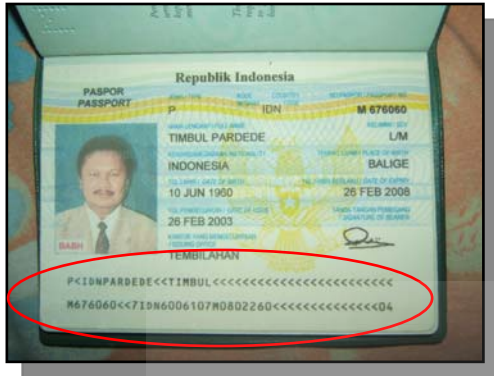
menjadi beberapa subsistem seperti prosedur kerja, para petugas, fasilitas yang ada termasuk peralatan kerja dan komputer serta penggunaan teknologi informasi. Sebagai suatu sistem maka di dalam aspek pelayanan ini terdapat input – proses dan output, yang secara keseluruhan dimaksudkan untuk mencapai tujuan dalam suatu kegiatan manajemen lintas batas keimigrasian (*Immigration Border Management System*).

Pemeriksaan di setiap tempat pemeriksaan Imigrasi sebenarnya telah memiliki sistem pemeriksaan yang sudah baku dan sudah berjalan sampai saat ini. Beberapa peraturan telah dikeluarkan untuk dijadikan dasar baik dalam kesisteman maupun manajerial. Namun demikian dari penelitian yang dilakukan, ditemukan beberapa hal dalam pelayanan yang justru membuat sistem tersebut berjalan kurang baik, sehingga pelayanan keimigrasian kurang efektif dan efisien. Beberapa hal dapat diuraikan dalam bagian-bagian berikut ini.

V.1.1.1. Pemberian Pelayanan.

Pemberian pelayanan di bandara Soekarno-Hatta baik di keberangkatan maupun kedatangan masih dilakukan secara manual. Penumpang datang ke tempat pemeriksaan Imigrasi kemudian menyerahkan dokumen yang diperlukan, maka Imigrasi akan mengadakan pencocokan antara dokumen yang dimiliki dengan pemegangnya secara visual. Data yang ada di halaman biografi dokumen terutama berupa foto pemegangnya menjadi prioritas utama pengamatan petugas, baru kemudian data-data lainnya. Data-data tersebut bisa berupa kartu embarkasi dan disembarkasi, perijinan yang dimiliki dan dokumen-dokumen lainnya yang relevan.

Beberapa negara telah mengeluarkan paspor dengan karakteristik yang dapat dibaca oleh mesin khusus, yang dikenal dengan nama *Machine Readable Passport* (MRP). Pada halaman biografi paspor MRP terdapat area yang terdiri dari beberapa baris kode-kode (*bar code*) yang hanya bisa dibaca dengan mesin. Area ini disebut *Machine Readable Zone* (MRZ). Karakteristik ini merupakan rekomendasi dari konvensi ICAO. Informasi yang terdapat dalam MRZ adalah terjemahan dalam bentuk kode dari data biografi dalam paspor yang hanya bisa dibaca dengan mesin khusus.



Gambar 13. Paspor MRP dengan karakteristik *Machine Readable Zone* pada bagian bawah halaman biografi (foto kiri) dan proses *sweeping* (foto kanan).

Prosesnya adalah, bagian MRZ *di-sweep* ke alat pembaca yang ada di setiap konter Imigrasi Soekarno-Hatta, maka di dalam tampilan komputer terlihat data-data. Data yang ditampilkan oleh MRZ harusnya sama dengan data biografi yang bisa dibaca tanpa penggunaan alat apapun. Tidak terbacanya *bar code* oleh mesin pembaca atau ketidak samaan data yang ditampilkan dengan data yang terbaca di halaman biografi dokumen memberikan petunjuk telah adanya perubahan. Proses *sweeping* ini juga merupakan proses perekaman data (*data entry*) sekaligus konfirmasi daftar cekal penumpang ke dalam sistem.

Perihal waktu. Adanya alat pembaca ini memungkinkan petugas di konter melakukan pemeriksaan data dan *capturing* data secara cepat. Pemeriksaan selanjutnya adalah perijinan yang terdapat di dalam paspor dan dokumen pendukung lainnya (khusus orang asing). Bila semua hasil pemeriksaan menunjukkan positif, maka petugas akan memberikan tanda bertolak bagi yang berangkat atau ijin masuk atau tanda masuk bagi yang hendak masuk ke Indonesia berupa cap di halaman paspor dan E/D card. Ini merupakan bagian dari *output* proses pemeriksaan lintas batas keimigrasian. Keseluruhan proses ini bila tidak disertai interview berlangsung kurang lebih 30 detik perorang. Jangka waktu ini diakui beberapa penumpang dan petugasnya termasuk cepat. Waktu ini bisa lebih lambat apabila ditemukan hal-hal

yang perlu penanganan lebih lanjut. Pejabat pendaratan yang ada dikonter menerahkan permasalahan kepada supervisor untuk pemeriksaan lebih intensif.

Kelemahan yang pertama adalah bahwa *sweeping* paspor ke alat pembaca tidak serta merta dapat membuktikan bahwa foto yang terdapat di halaman data paspor adalah foto sebenarnya dari pemilik data tersebut. Kedua hal ini, yaitu data berupa foto dan data pada *bar code* tidak ada hubungannya. Sehingga dimungkinkan foto tersebut diganti dengan foto orang lain, tanpa mengubah data yang telah ada. Misalnya orang yang sedang menghadap petugas di konter telah mencuri paspor yang dipegangnya dan mengganti foto dalam paspor tersebut dengan fotonya sendiri. Dengan teknik ini antara pemegang paspor dengan foto di halaman data adalah sama. Bila ditanyakan petugas maka pemegangnya akan memberikan informasi seperti dalam paspor tersebut, padahal data tersebut milik orang lain. Hal ini dilakukan baik oleh warganegara Indonesia maupun orang asing (lihat kasus dan lampiran interview dan observasi).

Kelemahan lain yang juga terdapat di dalam pelayanan adalah ditemukannya kasus dengan modus kemiripan (*impostor*). Dokumen paspor yang dimiliki (dipegang pada saat ke Imigrasi) sama sekali adalah milik orang lain, termasuk semua data yang ada di dalamnya. Tidak ada pemalsuan pada kasus seperti ini. Kelemahan yang ditemui adalah bahwa pemegang dokumen tersebut mengakui bahwa dokumen itu miliknya. Hal ini bisa terjadi apabila wajah pemegang dokumen dan foto yang ada dalam dokumen sangat mirip. Beberapa tenaga kerja Indonesia menggunakan modus seperti ini. Umumnya dokumen asli mereka sudah tidak ada. Mereka menggunakan dokumen milik orang lain yang dicuri atau hilang untuk kembali ke Indonesia, atau dari suatu negara lain ke negara lainnya. Pada beberapa kasus dalam paspor tersebut juga terdapat ijin untuk kembali lagi ke luar negeri.

Kelemahan juga terdapat dalam ijin masuk, seperti visa ke Indonesia. Dalam beberapa kejadian di bandara Soekarno-Hatta terdapat juga pemalsuan visa untuk masuk ke Indonesia. Visa-visa tersebut ada yang terdapat pada paspor palsu, yang berarti keduanya palsu, akan tetapi ada juga pada dokumen asli. Visa pada dokumen asli ada yang tidak diperoleh melalui perwakilan Indonesia di luar negeri (stiker palsu), ada juga visa stiker asli yang datanya sudah dirubah. Indonesia saat ini untuk sebagian besar telah menggunakan visa stiker dengan karakteristik MRZ. Tetapi

untuk sebagian kecil lainnya seperti pecahan negara Rusia masih menggunakan visa cap (*rubber visa*). Baik visa stiker maupun visa cap untuk Indonesia tidak disertai foto pemilikinya, sehingga selalu ada kemungkinan untuk dipalsu.

Penelitian yang dilakukan di bandara Selaparang Mataram, Lombok menunjukkan bahwa di konter Imigrasi, baik di keberangkatan maupun kedatangan tidak ditemui alat pembaca paspor MRP. Sehingga selain pemeriksaan dilakukan secara manual, maka perekaman data pun dilakukan juga manual. Komputer yang dimiliki TPI Selaparang hanya berfungsi sebagai daftar cekal. Dengan kondisi seperti ini, maka kasus-kasus seperti yang ditemukan di bandara Soekarno-Hatta bukan tidak mungkin bisa ditemui juga disini. Observasi yang dilakukan di bandara Selaparang tidak termasuk mencari data atau contoh kasus untuk kelemahan ini.

V.1.1.2. Fasilitas Pelayanan.

Adanya fasilitas komputer di setiap konter Imigrasi Soekarno-Hatta, baik untuk kepentingan *capturing* data pada paspor MRP, maupun untuk daftar cekal dianggap dapat membantu pelaksanaan tugas untuk lebih efektif dan efisien. Namun demikian apabila peralatan-peralatan ini rusak, maka kedua jenis pekerjaan yang dilakukan pejabat pendaratan tidak bisa dilakukan. Itu artinya konter tersebut tidak bisa digunakan. Pemeriksaan manual (tanpa alat komputer sama sekali) hanya dilakukan apabila keseluruhan sistem tidak bisa digunakan, seperti gangguan suplai listrik atau sistem jaringan lokal (*local area network*) terganggu.

Kondisi demikian ini jelas mengganggu sistem pelayanan. Penumpang yang sudah lama duduk di pesawat tiba-tiba dihadapkan dengan antrian panjang di area Imigrasi karena beberapa konter tidak digunakan. Komplain mengenai hal ini pernah terjadi di bandara Soekarno-Hatta. Perbaikan komputer selalu menjadi hal yang menjadi prioritas, karena menyangkut pelayanan manusia.

Selain peralatan, maka tata letak konter-konter Imigrasi juga belakangan ini dianggap sebagai penghambat pelayanan keimigrasian. Dari penelitian ditemukan, baik Kepala Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta dan seluruh petugas Imigrasi di bandara mengakui, bahwa letak konter-konter kurang tepat dan jumlahnya sudah kurang memadai. Interview dengan pejabat di Direktorat Jenderal Imigrasi juga menyampaikan permasalahan yang sama. Ketika hal ini dikonfirmasi dengan

pejabat dari Administrator Bandara Soekarno-Hatta (Adban) yang berada di bawah Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, mengakui adanya kelemahan itu.

Konter-konter Imigrasi berada di antara tiang-tiang bangunan bandara dan juga diapit tembok-tembok bangunan yang sudah tidak mungkin diubah lagi. Keadaan ini menyebabkan pelebaran area atau penambahan konter sudah tidak mungkin lagi dilakukan. Akibatnya adalah apabila beberapa pesawat melakukan kegiatan secara bersamaan, khususnya kedatangan pesawat yang hampir bersamaan, dipastikan akan terjadi antrian yang sangat panjang. Penyelesaian individual penumpang dibawah 30 detik oleh Imigrasi tidak cukup cepat menyerap penumpang karena terbatasnya konter-konter yang tersedia. Hal ini telah sering disampaikan oleh Kepala Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta kepada pihak yang berwenang, dalam hal ini Angkasa Pura dan Administrator Bandara⁵³.



Gambar 14. Antrian panjang di konter kedatangan Imigrasi Soekarno-Hatta pada saat *peak hours*. Beberapa pesawat tiba hampir bersamaan. Tiang-tiang bangunan selain menghambat proses pelayanan, juga tidak etis dilihat di depan pintu gerbang pemeriksaan suatu negara.

⁵³ Lebih lengkapnya dapat dilihat dalam lampiran (interview dan observasi) tesis ini.

Dari penelitian baik wawancara maupun observasi ditemukan bahwa fasilitas pengadaan konter di bandara Soekarno-Hatta dianggap sangat kurang memadai saat ini. Hal itu terjadi karena pertumbuhan jumlah penerbangan sangat cepat dan oleh karena itu penggunaan jasa pesawat udara juga mengalami peningkatan yang cepat. Globalisasi yang menyumbang kemudahan pada sarana komunikasi, transportasi dan kemudahan mendapatkan informasi juga mempengaruhi kondisi ini. Sementara itu *space* yang disediakan untuk saat ini tidak mampu mengantisipasi keadaan ini. Jumlah penumpang yang masuk maupun keluar dari bandara internasional Soekarno-Hatta dapat dilihat dari tabel berikut ini.

REKAPITULASI KEGIATAN BANDARA SOEKARNO HATTA														
TAHUN 2007														
NO	KEGIATAN	BULAN												
		JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGU	SEP	OKT	NOV	DES	JUMLAH
1	KEBERANGKATAN	145355	113777	151607	140843	163770	176612	170334	167221	162616	188862	127446		
2	KEDATANGAN WNI	163308	105753	126230	127433	148907	146002	182571	138855	126151	195612	146431		
3	KEDATANGAN WNA	37060	73342	38361	37637	33830	38316	116383	82762	101747	84667	103453		
4	KEBERANGKATAN WNA	84886	79621	101337	86603	37955	82614	36761	138844	30312	82466	116315		
	JUMLAH	491203	372493	478135	452782	504462	503544	568709	527682	481426	551607	500245	5432234	

Sumber Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta, as per April 2008

Gambar 15. Tabel jumlah penumpang datang dan berangkat melalui bandara internasional Soekarno-Hatta, Jakarta.

Hal lain yang ditemukan adalah keterangan dari para petugas di bandara yang mengatakan bahwa fasilitas keimigrasian hanya menjadi sebagian kecil jika dibandingkan dengan fasilitas lain. Jumlah loket penerbangan yang terdapat di terminal D dan E jauh lebih banyak dari ketersediaan konter Imigrasi. Padahal penumpang-penumpang yang telah melakukan *check-in* di penerbangan selanjutnya akan menuju konter Imigrasi. Selain itu juga fasilitas umum yang tidak ada kaitannya dengan proses CIQ tersedia dengan *space* yang lebih dari memadai. Fasilitas-fasilitas ini antara lain kiosk-kiosk penjualan, *duty free shop*, kafe, lounge untuk penumpang

yang berada di area keberangkatan setelah area Imigrasi lebih memiliki ruangan yang lega.

Temuan lainnya adalah banyaknya papan-papan iklan yang ditemukan di area Imigrasi yang tidak ada kaitannya sama sekali dengan Imigrasi, ataupun untuk memudahkan pergerakan arus penumpang, seperti petunjuk-petunjuk yang membantu kelancaran manajemen arus penumpang. Papan-papan ini lebih banyak bersifat komersil.



Gambar 16. Space yang cukup luas untuk bisnis di terminal keberangkatan Imigrasi Soekarno-Hatta (kiri) Iklan-iklan komersil di area kedatangan (kanan).

Sebelum area kedatangan Imigrasi terdapat konter untuk permohonan visa kunjungan saat kedatangan (*visa on arrival*). Visa ini sebetulnya adalah kemudahan yang diberikan Pemerintah Indonesia kepada warga negara tertentu untuk memudahkan mendapatkan visa ke Indonesia. Letaknya yang tidak berada di kedatangan menunjukkan bahwa area tersebut masih di daerah internasional. Petunjuk untuk menemukan loket ini minim sekali, oleh karena itu seringkali penumpang yang tidak seharusnya berada di tempat ini sering terkecoh. Hal itu terlihat apabila penumpang yang datang bersamaan cukup banyak.

Antrian di tempat ini bisa sangat panjang, apabila beberapa penerbangan masuk hampir bersamaan, terutama pesawat-pesawat yang berasal dari Eropa yang merupakan subyek utama pemberian visa saat kedatangan. Dari hasil observasi ditemukan bahwa konter yang tersedia hanya ada dua di terminal D dan dua di terminal E. Konter ini pada waktu-waktu tertentu tidak mampu menyerap penumpang

dengan cepat. Selain itu tidak ada fasilitas yang bersifat menghibur seperti televisi atau informasi tentang proses atau kursi-kursi yang dapat digunakan oleh pengantri yang masih cukup jauh dari konter.



Gambar 17. Antrian Sekelompok Warga negara RRC yang tiba dengan pesawat China Arilines sedang antri di loket Visa on Arrival di Terminal Kedatangan Bandara Soekarno-Hatta.

Penelitian yang dilakukan di bandara internasional Selaparang, Mataram bahkan menemukan fasilitas yang sangat tidak memadai. Di area keberangkatan, pemeriksaan sekuriti, konter *check-in* penumpang, konter fiskal dan konter Imigrasi berada pada ruangan yang sama. Sehingga antrian di daerah *chek-in* pada saat ramai penumpang akan sampai ke area Imigrasi. Konter Imigrasi di keberangkatan hanya ada satu. Walaupun penerbangan hanya dilayani satu operator dan hanya tiga kali dalam seminggu akan tetapi konfigurasi area ini dapat menimbulkan kerawanan.

Kondisi yang hampir sama juga ditemui di area kedatangan. Umumnya penumpang yang masuk melalui TPI ini adalah orang asing yang berasal dari negara-negara subyek visa saat kedatangan (*visa on arrival*), yaitu utamanya negara-negara

Eropa. Silk Air operator internasional satu-satunya yang melakukan penerbangan langsung dari luar negeri (Singapura) ke Lombok membawa penumpang transit dari Eropa. Walaupun hanya satu penerbangan akan tetapi penumpang pesawat ini umumnya datang dari negara-negara yang menjadi subyek visa saat kedatangan. Observasi yang dilakukan di bandara ini menunjukkan bahwa penumpang pemohon VoA selalu terlihat antri. Bahkan antrian tersebut sampai keluar dari area kedatangan di daerah apron. Lombok adalah salah satu alternatif tujuan wisata pantai selain Bali.



Gambar 18. Foto kiri : petugas Imigrasi bandara Selaparang sedang melaksanakan tugas. Di depan sebelah kanan konter Imigrasi adalah tempat *check in* Silk Air. Foto kanan : antrian penumpang di loket VoA kedatangan, sampai keluar dari ruangan terminal.

Waktu hal itu dikonfirmasi dengan komandan keamanan yang bertugas (dari Angkatan Udara), jawabannya adalah ruangnya (bangunan terminal) memang sangat terbatas. Sehingga yang paling diutamakan adalah kelengkapan dari sistem yang seharusnya ada dalam suatu bandara internasional yaitu CIQ. Saat ini sedang dibangun bandara internasional di daerah Lombok tengah (Bandara Lombok Baru) sebagai pengganti bandara ini (milik TNI Angkatan Udara). Bandara ini nantinya akan dikembalikan ke TNI Angkatan Udara apabila bandara baru sudah dioperasikan.

V.1.1.3. Sumber Daya Manusia.

Sumber daya manusia merupakan komponen paling utama dari sistem pemeriksaan keimigrasian di bandara. Sumber daya ini meliputi semua petugas yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dengan operasionalisasi pemeriksaan lintas batas keimigrasian ini. Seperti telah dijelaskan pada Bab II bagian 2 dari penelitian ini, sumber daya manusia di bandara ini memainkan peran yang berbeda-beda, sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing. Pelaksanaan tugas inipun sudah memiliki dasar atau aturan yang sudah baku. Namun demikian ada beberapa hal yang ditemukan dari penelitian yang merupakan titik lemah dari pemberian pelayanan di bandara ini.

Para pejabat pendaratan di konter-konter yang ada jarang sekali melakukan komunikasi dengan para penumpang yang dilayani. Walaupun sedikit memakan waktu, wawancara singkat penting dilakukan sekedar konfirmasi mengenai kemampuan verbal – berbahasa, sesuai dengan bahasa pemilik dokumen. Tidak dilakukan penelitian khusus untuk mengetahui relevansi bahasa dengan efektifitas pemeriksaan. Namun komunikasi yang efektif dapat memberikan informasi tambahan selain informasi yang didapat dari dokumen-dokumen yang diserahkan ke petugas. Wawancara dapat dimaksudkan untuk lebih mengenali siapa dirinya, atau untuk mengetahui maksud dan tujuannya atau rute perjalanannya atau setidaknya konfirmasi terhadap data-data dalam dokumennya itu sendiri.

Observasi yang dilakukan memberikan petunjuk bahwa tidak semua petugas pendaratan menguasai bahasa Inggris dengan baik, apalagi bahasa lain. Ini merupakan salah satu kendala dalam melakukan komunikasi tersebut di atas. Selain itu kemampuan-kemampuan khusus yang dibutuhkan oleh para petugas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya hanya dimiliki beberapa orang petugas (jumlah persisnya tidak diteliti). Petugas seperti ini adalah mereka-mereka yang telah mendapatkan pelatihan mengenai teknik pengenalan dokumen palsu (*document fraud*), khususnya pejabat pendaratan. Beberapa kasus ditemukan karena petugasnya memiliki kemampuan dari hasil pelatihan ini.

Beberapa petugas yang diinterview secara informal juga mengakui bahwa beberapa dari mereka juga belum mendapatkan pelatihan mengenai teknik *impostor*. Teknik yang diperlukan untuk melakukan pengamatan mengenai pengenalan raut

muka atau bentuk karakteristik wajah. Selama pemeriksaan dokumen belum dilakukan dengan teknologi pemeriksaan dokumen biometrik atau *e-passport* maka kesempatan untuk melakukan pemiripan ini tetap terbuka. Ada sejumlah kasus yang ditemukan dengan modus ini. Terungkapnya modus-modus seperti ini sangat tergantung pada kemampuan individu para petugas.

Pengamatan di luar konter juga menunjukkan bahwa petugas yang merupakan pengamanan tertutup (semacam intel) juga tidak diberikan pelatihan mengenai teknik memperhatikan bahasa tubuh (*body language*). Kemampuan ini penting untuk mengamati gerak-gerik setiap penumpang, khususnya petugas yang berada di luar konter pemeriksaan. Para petugas ini mengatakan lebih mengandalkan pada pengalaman mereka sendiri (dengan intuisi) karena umumnya mereka adalah petugas yang sudah lama bertugas di bandara Soekarno-Hatta.

Untuk tempat pemeriksaan Imigrasi di Selaparang, Mataram, observasi yang dilakukan menunjukkan bahwa petugas yang berada di konter Imigrasi bahkan bukan pejabat pendaratan yang nota bene telah diberikan pendidikan khusus keimigrasian. Hal ini terjadi karena di Kantor Imigrasi Selaparang Mataram tidak memiliki pegawai pejabat pendaratan. Namun pelaksanaan tugas di bandara ini diawasi oleh seorang pejabat struktural dari Kantor Imigrasi Mataram. Pejabat struktural ini adalah pejabat teknis yang memiliki pengetahuan tentang pemeriksaan lintas batas.

V.1.2. Aspek Keamanan.

Aspek lainnya yang menjadi fokus penelitian adalah keamanan. Aspek keamanan meliputi fitur keamanan dokumen, teknologi pembaca dokumen, daftar cegah tangkal dan keamanan area lintas batas itu sendiri serta kemampuan sumber daya manusianya. Penelitian dengan teknik wawancara dan observasi yang dilakukan menemukan hal-hal sebagai berikut.

V.1.2.1. Fitur Keamanan Dokumen.

Perjalanan transnasional baru bisa dilakukan apabila memiliki dokumen perjalanan internasional, yang umum dikenal dengan nama paspor kebangsaan. Mengenai hal ini telah disampaikan dalam batasan penelitian (Bab I.5). Setiap dokumen perjalanan umumnya dibuat dengan fitur-fitur keamanan yang ditanamkan

dalam dokumen itu sendiri. Pengamanan-pengamanan tersebut meliputi penggunaan jenis kertas, teknologi pembuatan paspor itu sendiri yang memiliki kemampuan menanamkan tanda-tanda khusus pada saat kertas diolah. Wujud dari fitur pengamanan yang ada dalam dokumen ada yang bisa terlihat dengan mata, ada juga yang harus menggunakan alat bantu. Fitur-fitur ini dapat membantu petugas untuk menemukan adanya dokumen-dokumen yang palsu atau dipalsukan.

Kelemahan yang ditemukan disini adalah mudahnya dilakukan pemalsuan. Misalnya mengganti kertas dengan jenis kertas lain. Salah satu kasus menunjukkan bahwa penggunaan kertas yang sangat mirip pernah dilakukan untuk tujuan pemalsuan. Namun demikian petugas dapat melihat beberapa tanda pengamanan yang tidak memenuhi standar, seperti tidak adanya tanda-tanda tertentu apabila kertas disinari dengan sinar ultra violet. Pada kasus lain adalah ditemukannya nomor perforasi (lubang-lubang pada kertas yang membentuk huruf atau angka yang dibuat dengan mesin pembolong) yang terlihat tidak rapi. Hal itu terjadi karena pembuatan lubang perforasi dilakukan dengan menusuk kertas dengan benda tajam.

V.1.2.2. Teknologi Pembaca Dokumen.

ICAO merekomendasikan penggunaan paspor dengan karakteristik yang bisa dibaca oleh alat khusus. Belum semua negara di dunia ini menggunakan fitur seperti ini dalam dokumen perjalanan warganegaranya. Beberapa negara masih menggunakan teknologi yang belum bisa dibaca komputer. Negara-negara anggota ICAO diharapkan sudah menggunakan teknologi semacam ini agar terdapat standarisasi internasional pemeriksaan, karena teknologi ini dapat dibaca di beberapa negara. Untuk saat ini teknologi yang banyak digunakan adalah paspor dengan karakteristik *Machine Readable Zone*.

Teknologi ini pada awalnya dimaksudkan untuk memberi tambahan pengamanan pada dokumen perjalanan, selain fitur pengamanan yang sudah terdapat dalam buku dokumen itu sendiri. Selain itu juga untuk kemudahan dalam pemeriksaan cegah tangkal secara elektronik dan untuk *capturing* data keimigrasian. Namun demikian teknologi ini sudah mulai menunjukkan kelemahan. Seperti telah disebut di atas, teknologi ini tidak ada keterkaitan dengan foto data biografi dan tidak diciptakan untuk mendeteksi paspor palsu. Akan tetapi perbedaan data yang dibaca oleh mesin

ini dengan data yang tertulis di dokumen dapat digunakan sebagai petunjuk awal untuk lebih meneliti kebenaran satu dokumen termasuk kemungkinan adanya pemalsuan.

Bandara Selaparang di Mataram tidak memiliki teknologi ini, dan juga beberapa bandara internasional kecil lainnya. Sehingga pemeriksaan dokumen hanya mengandalkan kemampuan para petugasnya, demikian juga untuk *capturing data* tidak dapat dilakukan. Kelemahan lainnya tanpa menggunakan alat ini telah disebut di atas.

V.1.2.3. Daftar Cekal.

Daftar cekal merupakan salah satu media pengamanan yang selalu ada di setiap bandara internasional. Semua negara memiliki hal daftar ini, khususnya di pintu-pintu lintas batas. Namanya berbeda bagi tiap negara, seperti : *watch list*, *control list* atau *alert list*. Isi dan sistem pembuatannya juga setiap negara bisa berbeda. Akan tetapi pada hakekatnya adalah salah satu upaya melakukan sistem penyaringan (*selective policy*) yang diletakkan di lini terdepan. Daftar ini juga ada di unit-unit pelayanan teknis keimigrasian seperti kantor-kantor Imigrasi di seluruh Indonesia dan di perwakilan Indonesia di luar negeri.

Kelemahan yang ditemui selama ini menyangkut daftar cekal ini terletak pada pengiriman, *up-date* data serta fitur daftar itu sendiri. Pengiriman dilakukan secara manual dari Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi di Jakarta. Bila diperlukan sangat mendesak, maka pengiriman data cekal dilakukan dengan mengirimkan telex untuk beberapa bandara atau kantor-kantor Imigrasi yang dianggap sebagai prioritas. Pengiriman daftar secara manual lewat pos seringkali memakan waktu yang sangat lama. Begitu juga *up date* data baru dikirim setiap 6 bulan dengan cara mengirimkan buku lengkap daftar cekal dan juga berbentuk cakram yang memudahkan pengguna daftar melakukan *up date*.

Keterlambatan pengiriman data ini mengakibatkan keterlambatan melakukan *up date* pada tingkat *user*. Pada tingkat ini seringkali juga *up date* data dilakukan tidak sesegera mungkin. Hal ini merupakan juga kelemahan lanjutan. Terdapat kasus yang menunjukkan kelemahan ini. Misalnya pengiriman teleks pada hari libur, atau pada malam hari pada saat mana petugas tidak berada di tempat.

Kelemahan juga ditemukan pada fitur cekal itu sendiri. Para petugas di konter mengatakan seringkali ditemukan beberapa nama yang mirip bahkan sama. Harus dilakukan konfirmasi mengenai data-data seperti ini sehingga memperlambat pelayanan. Selain itu daftar tidak bisa memberikan data-data lain yang mirip atau mendekati nama dimaksud, sehingga penggantian satu karakter (huruf/angka) saja sudah cukup untuk mengecoh daftar ini. Tidak dilengkapinya data seseorang dengan foto diri dalam daftar ini juga telah melemahkan daftar itu sendiri.

Di bandara-bandara yang sudah menggunakan mesin pembaca paspor, *up-date* dilakukan pada satu unit komputer, maka data tersebut akan langsung masuk dalam semua komputer yang terkoneksi secara jaringan (*local area network*). Pemeriksaan data cekal akan dilakukan komputer apabila bagian MRZ di *sweep* ke alat pembaca. Bandara yang tidak memiliki alat ini harus menggunakan cara manual, yaitu memasukkan nama dalam tampilan cekal di komputer. Ini memiliki kelemahan tersendiri lagi, misalnya *up date* harus dilakukan pada setiap komputer di konter. Selain itu pemeriksaan manual juga memperlambat proses pemeriksaan.

V.1.2.4. Daftar Paspor Hilang atau Dicuri.

Daftar ini diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan dokumen itu sendiri. Walaupun belum melakukan penelitian khusus untuk hal ini, namun dari beberapa kasus diketahui paspor hilang atau yang dicuri sering digunakan untuk tujuan-tujuan memasuki negara lain bahkan untuk kejahatan. Modus penggunaan paspor palsu memasuki negara lain dimaksudkan karena penggunaan dokumen negaranya sendiri akan menyulitkan dalam proses minta visa atau ijin masuk ke negara tujuan. Sedangkan motif untuk kejahatan dilakukan oleh penjahat-penjahat lintas negara untuk tujuan terorisme, penyelundupan manusia (*people smuggling*), penjualan manusia (*human trafficking*) atau pencucian uang (*money laundering*).

Motif utamanya adalah untuk menghilangkan identitas asli pemegangnya⁵⁴. Modus yang dilakukan bisa mengubah sebagian atau keseluruhan data yang ada dalam dokumen, atau mengaku data diri dalam paspor sebagai datanya sendiri karena

⁵⁴ ICAO, Working Paper : *Update on the Development of a Technical Report on Information Sharing between Contracting States in Relations to Lost, Stolen and Revoked Travel Documents*. Presented by the New Technologies Working Group Montreal 26-28 September 2005. www.icao.int/icao/en/atb/fal/mrtd/tagmrtd16/tagMrd16_017_en.pdf. 12 July 2007. 13.00.

kemiripan. Hal ini juga terjadi pada blanko dokumen paspor yang hilang. Paspor curian tersebut masih kosong dan pengisian datanya dilakukan sendiri.

Daftar dokumen seperti ini dikeluarkan oleh Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian dan didistribusikan ke seluruh unit pelaksana teknis, termasuk kantor-kantor yang membawahi tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi. Namun dari observasi yang dilakukan di bandara Soekarno-Hatta dan Selaparang daftar ini tidak ditemukan. Bahkan di bandara Soekarno-Hatta yang sudah menggunakan sistem jaringan lokal yang menghubungkan Kantor Imigrasi dan terminal bandara, format daftar ini tidak ditemukan. Sehingga identifikasi para pengguna paspor hilang atau dicuri ini tidak dapat dilakukan dengan sistem.

V.1.3. Penegakan Hukum.

Aspek penegakan hukum di Tempat Pemeriksaan Imigrasi terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi keimigrasian. Penegakan hukum yang berlaku atas para petugas diberlakukan ketentuan-ketentuan kepegawaian. Sedangkan penegakan hukum di bidang pelaksanaan fungsi-fungsi akan menyangkut temuan berupa pelanggaran ketentuan-ketentuan di bidang pelayanan keimigrasian di tempat pemeriksaan Imigrasi.

Dari pengamatan yang dilakukan, khusus untuk pelanggaran keimigrasian atau kejahatan keimigrasian, ditemui kelemahan pada diri para petugas itu sendiri. Temuan dokumen palsu atau visa palsu termasuk kejahatan yang bisa dipidana⁵⁵. Idealnya kasus seperti ini dapat diajukan ke pengadilan. Namun demikian dalam beberapa kasus pelaku ini langsung di deportasi saja, karena hal itu dimungkinkan. Yaitu bahwa penumpang yang tidak diberikan izin masuk dapat dikembalikan ke pihak operator penerbangan untuk dibawa kembali ke luar dari Indonesia⁵⁶.

Kesulitan yang akan dialami petugas dalam hal ini terkait dengan pembuktian. Dokumen tersebut pastinya dipalsukan di negara lain, sebelum masuk ke Indonesia, untuk itu diperlukan biaya yang besar dan petugas yang handal untuk melakukan penyidikan lintas negara, karena meliputi beberapa lokus berbeda. Kelemahannya

⁵⁵ Bab. VIII, Ketentuan Pidana, Undang-undang 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian.

⁵⁶ Annex 9 Facilitation, Pasal 3.52.2 *Recommended practice* : "..... or found to be inadmissible and transferred back to the custody of the operator for transport away from the territory of the state".

adalah bahwa di tempat pemeriksaan Imigrasi petugas-petugas seperti ini belum disiapkan. Beberapa pejabat pendaratan di Soekarno-Hatta telah diberikan pendidikan khusus untuk itu, namun tidak semua tempat pemeriksaan Imigrasi lainnya melakukan hal yang sama. Di bandara Selaparang bahkan pejabat pendaratannya tidak tersedia.

Dalam beberapa kasus, penanganan permasalahan yang ditemui di lapangan dilakukan oleh Direktorat Jenderal. Hal itu dimaksudkan untuk mempermudah proses penyelesaiannya. Setiap pemeriksaan terhadap orang asing akan diberitahukan kepada sponsornya atau perwakilan pemerintahannya. Umumnya sponsor atau perwakilan pemerintahan asing itu ada di Jakarta.

V.1.4. Kesisteman dan Manajemen.

Pengantar mengenai kesisteman dan manajemen data telah diuraikan pada Bab II Kerangka Teoritik. Oleh karena itu pada sub bab ini yang akan disampaikan adalah hasil temuan yang diperoleh selama penelitian.

V.1.4.1. Manajemen Data.

Pengelolaan data yang dilakukan di tempat pemeriksaan Imigrasi dilakukan dengan cara dan bentuk yang telah ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan pelaksanaan yang sudah baku. Data-data yang diperoleh dibuatkan statistiknya dan kemudian di bawa ke Kantor Imigrasi yang membawahi tempat pemeriksaan Imigrasi itu untuk kemudian diteruskan ke Kantor Wilayah setempat. Permasalahannya adalah bahwa pengelolaan data-data tersebut hanya sampai statistik kegiatan dan kebangsaan. Tidak ada pendataan yang lebih terinci, misalnya membuat daftar penumpang beserta perijinannya.

Di bandara Soekarno-Hatta dimana terdapat fasilitas pembaca dokumen penyimpanan data dilakukan dengan komputer melalui jaringan koneksi lokal dan disimpan di dalam *hard disk* setempat. Akan tetapi data tersebut tidak diteruskan lagi ke kantor wilayah. Data yang dikirim ke kantor wilayah adalah bundel-bundel E/D card per-pesawat. Demikian seterusnya ke Direktorat Jenderal Imigrasi. Bandara yang tidak memiliki alat pembaca ini dengan sendirinya tidak melakukan penyimpanan data perorangan penumpang.

Akibat negatifnya adalah apabila dilakukan pencarian terhadap seseorang, maka akan sulit menemukan dari bandara mana orang tersebut masuk dan kemudian keluarnya. Dengan cara kerja demikian itu Imigrasi tidak memiliki data base tentang orang asing yang masuk ke Indonesia. Pencarian di bandara Soekarno-Hatta kemungkinan dapat dilakukan dengan mudah, akan tetapi tidak demikian halnya di tempat lain. Permintaan pencarian seseorang oleh Direktorat Jenderal Imigrasi ke seluruh unit pelaksana teknis dilakukan dengan mengirimkan surat secara manual. Unit pelaksana akan mencari secara manual dengan memeriksa setiap bundel dan E/D Card dan ini dipastikan tidak akan efektif. Akibatnya pengambilan keputusan di tingkat atas sulit dilakukan.

Kelemahan lainnya adalah bahwa kartu-kartu E/D card yang dikirim berupa bundel-bundel tersebut jumlahnya cukup banyak dan bobotnya (berat perbundel) juga berat. Bundel-bundel tersebut terdiri dari data-data setiap penerbangan baik yang datang maupun berangkat. Apabila tidak ada upaya untuk mengatasi hal ini maka bundel-bundel tersebut akan memerlukan tempat dan membebani gedung kantor. Contoh, satu pesawat ukuran Boeing 747 dapat membawa penumpang sekitar 500 orang, yang berarti juga membawa E/D Card sebanyak 500 lembar. Satu bundel (satu pesawat) beratnya kurang lebih 500 gram. Apabila dalam sehari terdapat 65 penerbangan masuk dan 65 penerbangan keluar, maka jelas bundel-bundel itu akan menjadi beban. Contoh ini baru untuk bandara Soekarno-Hatta.

V.1.4.2. Manajemen Sumber Daya.

Manajemen sumber daya manusia berkaitan dengan ketersediaan dan kemampuan individu setiap petugasnya. Seperti telah disinggung pada sub bab penegakan hukum, petugas-petugas di bandara Soekarno-Hatta banyak yang belum memiliki kualifikasi-kualifikasi tertentu yang dibutuhkan. Contohnya sumber daya penyidik yang handal, penguasaan bahasa yang beragam, petugas yang memiliki kualifikasi penguasaan impostor (kemiripan wajah), kemampuan membaca bahasa tubuh (*body language*). Namun demikian petugas-petugas yang sudah lama (berpengalaman) dalam batas-batas tertentu dapat melakukan identifikasi-identifikasi ringan berupa pencurigaan awal.

V.2. Analisis Kasus yang Relevan.

Untuk mendukung temuan kelemahan sistem pemeriksaan lintas batas di tempat pemeriksaan Imigrasi, berikut ini di berikan beberapa contoh kasus yang relevan. Kasus-kasus ini adalah sebagian dari kasus-kasus yang terjadi hanya di tempat pemeriksaan Imigrasi. Apabila kasus ini terjadi di suatu bandara karena kelemahan sistem maka kemungkinan hal yang sama juga terjadi di bandara lainnya.

V.2.1. Kasus Paspor Palsu.

Seorang penumpang bernama BERNIS, Roger Henri ditemukan petugas telah menggunakan paspor Perancis palsu. Penumpang ini masuk ke Indonesia tanggal 20 April 2008 dengan Garuda GA 867. Pemalsuan ini terdapat pada foto. Foto pemilik asli sudah diganti dengan foto yang ada di paspor. Kecurigaan petugas bermula dari



Gambar 19. Paspor Perancis yang sudah diganti foto dengan foto orang lain warganegara dari Iran⁵⁷.

⁵⁷ Sumber foto, Laboratorium Forensik Imigrasi (LFI) Soekarno-Hatta Jakarta.

kejelian petugas melihat model paspor. Model sudah menggunakan *barcode* seperti pada *machine readable zone* (MRZ) akan tetapi foto masih model lama. Setelah diadakan interview singkat diketahui logat penumpang tersebut masih beraksen timur tengah. Penyelidikan dengan laboratorium mini di unit kedatangan Imigrasi menunjukkan di beberapa tempat pada halaman paspor menunjukkan bahwa foto pemiliknya telah diganti. Ini salah satu kelemahan dokumen yang sudah memiliki MRZ. Kenyataannya *barcode* pada bagian MRZ tidak dapat membuktikan penggantian foto pemiliknya.

Foto-foto berikut adalah tanda-tanda yang menunjukkan bahwa terdapat upaya paksa terhadap halaman biografi khususnya penempelan foto.



Gambar 20. Hasil laboratorium Forensik TPI Soekarno-Hatta menunjukkan adanya pemaksaan pada halaman biografi dokumen paspor palsu.

Penemuan kasus paspor palsu lainnya adalah yang dilakukan dengan teknologi sangat sederhana. Halaman-halaman tertentu dari paspor diganti dengan halaman baru yang merupakan hasil *scanning* dari paspor lain dan dimasukkan data baru. Ini terjadi pada paspor Brasil, yang semula dimiliki oleh Bruno Arsati Pereira. Halaman depan paspor ini masih asli, yang ditandatangani pemiliknya yang asli. Namun demikian halaman biografi yang berada di bagian dalam sudah diganti dengan kertas hasil *scanning* dari dokumen asli, fotonya diganti demikian juga nama, menjadi Farhan Akefe.



Gambar 21. Pemalsuan paspor Brasil dengan teknologi *scanning* dan printer warna pada paspor model lama (belum model MRP).

Di dalam paspor palsu ini masih terdapat halaman asli (atas nama pemilik semula) yang berisi visa masuk ke Indonesia. Visa tersebut merupakan visa asli dan didapatkan melalui prosedur yang benar. Halaman data-data lain mengenai perjalanan pemilik semula tidak diganti untuk mengelabui petugas bahwa pemilik (baru) ini sudah melakukan perjalanan ke berbagai negara. Akan tetapi kejelian petugas melihat kejanggalan ini menjadi penentu dari terkuaknya dokumen palsu ini. Teknologi *scanning* dan pencetakan dengan printer berwarna masih terlalu mudah untuk dideteksi. Ini adalah salah satu kelemahan yang paling signifikan dari semua paspor yang belum memiliki *barcode machine readable zone*.

Kasus ini menyangkut aspek pelayanan, yaitu pemberian pelayanan. Pelayanan yang teliti dan cermat yang dilakukan petugas akhirnya dapat mengungkapkan kejanggalan ini. Penyelidikan lebih lanjut dengan menggunakan alat-alat pendukung pelayanan juga memberikan peran penting. Demikian juga teknik impostor yaitu kemiripan wajah dapat dibongkar melalui komunikasi.

V.2.2. Kasus Visa Palsu.

Dengan menggunakan modus seperti pada kasus di atas, yaitu mengganti beberapa halaman paspor asli dengan halaman palsu, seperti penggantian foto, visa palsu maka 107 orang Srilanka telah ditangkap Imigrasi pada tanggal 8 Juni 2006. Mereka diduga masuk Indonesia dengan visa palsu. Sebagian dari mereka pada saat itu disinyalir masuk melalui bandara Soekarno-Hatta sementara sebagian lainnya dari Kepulauan Riau. Mereka ditangkap setelah berada di Indonesia dengan secara gelap. Diduga mereka hanya menjadikan Indonesia sebagai negara transit dan hendak menuju ke negara ketiga⁵⁸.



Visa Palsu, Petugas Imigrasi Tangkap 107 Warga Negara Srilanka

Jakarta, Sabtu

Petugas Imigrasi menangkap 107 warga negara (WN) Srilanka, di kawasan Cisarua, Bogor, karena diduga melakukan pelanggaran keimigrasian antara lain penggunaan visa palsu.

Kirim Teman | Print Artikel

Kepala Bagian Humas Ditjen Imigrasi, Depkum dan HAM, Soepriyatna Anwar, di Jakarta, Sabtu (10/6) pagi, mengatakan, petugas Imigrasi dari Direktorat Jenderal Imigrasi telah melakukan penangkapan terhadap 107 WN Srilanka yang diduga menggunakan visa palsu tersebut pada hari Kamis (8/6).

Pihak Imigrasi kini terus memeriksa dugaan pemalsuan visa tersebut. "Menurut informasi jumlah mereka ada 150 orang tetapi yang berhasil diamankan pada hari itu sebanyak 107," kata Soepriyatna Anwar.

Ia menjelaskan, menurut hasil pemeriksaan petugas terhadap para warga negara asing tersebut, mereka menyatakan datang ke Indonesia hanya untuk transit sebelum menuju ke negara lain.

Soepriyatna menjelaskan, mereka mengaku masuk ke wilayah RI melalui Jakarta, Belawan, dan Bali (Ngurah Rai). Saat ini ke 107 WN Srilangka tersebut dikarantina di Rumah Karantina Imigrasi di Kalideres, Jakarta Barat, untuk selanjutnya menunggu proses pemulangan ke negara asalnya.

Gambar 22. Berita visa palsu. Kompas 10 Juni 2006.

⁵⁸ Visa Palsu, Petugas Imigrasi Tangkap 107 Warganegara Srilanka – KOMPAS Cyber Media 10 Juni 2006. www.kompas.com/utama/news Sabtu, 24 Mei 2008. 09.16.

Pada tanggal 27 November 2006 Imigrasi kembali menangkap enam orang warganegara Srilanka ilegal. Modus yang digunakan untuk masuk Indonesia juga sama, yaitu ada yang menggunakan paspor palsu, ada yang menggunakan visa palsu dan bahkan tanpa dokumen. Dugaan sementara dokumennya dibuang sesampai di Indonesia. Para Imigran gelap ini kemudian diajukan ke pengadilan karena melakukan tindak pidana Imigrasi, yaitu berada di Indonesia secara tidak sah⁵⁹.



Gambar 23. Sebanyak 65 orang Srilanka berada di Mataram (kiri) dan tim dari Imigrasi Jakarta, UNHCR Jakarta dan IOM Mataram mengadakan pengarahan (kanan).

Setelah melalui proses pemeriksaan lanjutan, beberapa dari Imigran gelap ini kemudian ditangani oleh UNHCR dan IOM. Mereka di kategorikan sebagai pengungsi. Sebanyak 10 orang telah dikembalikan secara sukarela pada bulan Maret 2008 dan sebanyak 65 orang dari mereka sekarang ditempatkan di hotel Hotel Wisata Jalan Koperasi, Mataram, Lombok, Nusa Tenggara Barat. Keberadaan mereka di daerah ini dibawah pengawasan UNHCR dan IOM Mataram, sambil menunggu proses penempatan ke negara ketiga. UNHCR dan IOM memasukkan mereka sebagai pengungsi karena keluarnya mereka dari Sri Lanka adalah karena merasa ketakutan dan terancam kehidupannya apabila dikembalikan.

⁵⁹ Indonesia diduga Jadi Tempat Transit WNA Ilegal – KOMPAS Cyber Media 28 November 2006. www.kompas.com/ver1/nasional Sabtu, 24 Mei 2008. 09.16.

Pada saat penelitian dilakukan di Mataram, pada tanggal 17-18 April 2008, kebanyakan pengungsi ini masih berusia 24-30 tahun, masih dikategorikan sebagai usia produktif. Interview singkat yang dilakukan penulis dengan para pengungsi ini menunjukkan bahwa mereka sangat takut apabila Imigrasi mengembalikan mereka ke Srilanka. Mereka masih bersedia menunggu sampai nasib mereka jelas. Imigrasi dalam hal ini menganggap mereka sebagai imigran gelap, karena mereka tidak dilindungi dokumen keimigrasian. Selain itu Indonesia juga belum meratifikasi Konvensi 1951 tentang pengungsi. Pada kesempatan ini Imigrasi memberikan teguran keras, karena didapatkan informasi dari masyarakat bahwa mereka beberapa kali terlibat konflik dengan masyarakat sekitar. Konflik terjadi karena mereka bebas melakukan aktivitas di luar wisma. Kebebasan ini diperoleh karena mereka memang bukan tahanan keimigrasian.

Kasus visa palsu ini merupakan dampak dari kelemahan pada pelayanan dan keamanan. Penelusuran kasus ini membuktikan beberapa dari pengungsi asal Srilanka ini masuk melalui bandara Soekarno-Hatta dengan menggunakan visa palsu. Lolosnya visa palsu ini kemungkinan karena tidak terdeteksi atau kelalaian petugas setempat. Demikian juga aspek keamanan yaitu kelemahan petugas tidak dapat mendeteksi fitur keamanan yang sebenarnya terdapat pada dokumen paspor dan lembar visa di dalam paspor. Akan tetapi aspek yang paling dominan kemudian adalah penegakan hukum. Kasus visa palsu ini merupakan tindak pidana Imigrasi dan bisa dilakukan penyelidikan kearah pro justisia oleh pejabat di tempat pemeriksaan Imigrasi.

V.2.3. Lolos Cekal.

Seorang warganegara Korea bernama JANG JIN SIK dideportasi dari Indonesia pada tanggal 22 September 2007 melalui bandara Soekarno-Hatta karena pelanggaran keimigrasian. Pada tanggal 19 Desember 2007 pencekalan atas dirinya dikirim ke seluruh Indonesia oleh Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi. Ternyata pada tanggal 20 Desember 2007 JANG sudah masuk kembali ke Indonesia melalui bandara Ngurah Rai Bali dengan visa bekerja. Visa ini didapatkan di Seoul pada tanggal 14 Desember 2007. Masuknya JANG ke Indonesia menggunakan paspor baru, bukan paspor yang digunakan sewaktu dideportasi dari Indonesia. Pada tanggal 9 Januari 2008 JANG mendapatkan

ijin tinggal bekerja di Indonesia. Kemudian pada tanggal 31 Januari 2008 ditangkap lagi oleh Imigrasi dengan alasan cekal dan tanggal 29 Februari 2008 JANG diperintahkan meninggalkan Indonesia.

Pertanyaannya bagaimana JANG bisa lolos masuk kembali ke Indonesia. Fakta yang terlihat adalah JANG lolos dari cekal di Bandara Ngurah Rai (sehari setelah tanggal edar cekal) dan juga lolos dari cekal Kantor Imigrasi Denpasar (lebih dari dua minggu setelah tanggal edar cekal). Dari analisis yang dilakukan Imigrasi diketahui bahwa :

1. data cekal terlambat diterima bandara Ngurah Rai. Hal ini terjadi karena pengiriman dilakukan secara manual sedangkan tanggal edar cekal hanya sehari sebelum JANG masuk kembali.
2. ada kesengajaan JANG untuk mengecoh petugas Imigrasi dan sistem cekal. Terbukti dari penggunaan dokumen berbeda yang dipergunakan waktu keluar dan dokumen yang dipergunakan untuk kembali ke Indonesia.
3. Kantor Imigrasi Denpasar juga pada saat memberikan ijin tinggal belum menerima data cekal JANG. Selain keyakinan bahwa seharusnya sebelum masuk Indonesia JANG sudah di periksa pada daftar cekal di perwakilan Indonesia sewaktu meminta visa dan pada saat masuk di bandara Ngurah Rai.

Bila dikaitkan dengan pembahasan pada sub bab (V.1.2.1. Daftar Cekal) di atas segera terlihat bahwa kelemahan sistem cekal yang ada sekarang masih *valid*, yaitu :

1. Pengiriman cekal secara manual memerlukan waktu yang lama, sehingga *entry data* ataupun *up date* terlambat dilakukan, ini menyangkut aspke manajemen data.
2. Sistem begitu mudah dikecoh hanya dengan perobahan data, dalam hal ini nomor paspor dan tanggal berlakunya, ini menyangkut keamanan.
3. Daftar cekal di tempat pemeriksaan Imigrasi tidak terhubung secara jaringan dengan bandara lain maupun kantor-kantor Imigrasi, ii menyangkut kesisteman.
4. Data cekal tidak menyertakan foto.

V.2.4. Kasus Mental Petugas Bandara.

Pada satu acara pameran pariwisata Asia Pasifik di Bali pada tanggal 26 September 2007, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengadakan kunjungan mendadak ke

terminal internasional Bandara Ngurah Rai. Pada saat meninjau konter Imigrasi, Jusuf Kalla meminta kepada Inspektur Jenderal Departemen Hukum dan HAM RI, Marvel Mangunsong dan Direktur Jenderal Imigrasi, Basyr Ahmad Barmawi untuk memecat seorang pegawai Imigrasi inisial "N" yang telah melakukan pemerasan terhadap turis asal Australia. Jusuf Kalla pada kesempatan itu mengaku telah menerima rincian kejadian itu dan mengetahui bahwa kasus itu telah disebar di internet. Kejadian ini telah merusak dunia kepariwisataan Indonesia.

Pemerasan itu sendiri terjadi pada tanggal 16 September 2007, ketika seorang turis asal Australia yang baru mendarat, dimintai uang sebanyak US \$ 4.000 agar urusannya lancar dan dibolehkan masuk ke Indonesia. Turis itu menolak dan memilih kembali ke Australia saat itu juga. Turis ini kemudian mengadukan hal ini ke Kedutaan Besar Indonesia di Australia sekembalinya dari Indonesia. Berita itu juga tersebar lewat internet.



The image is a screenshot of the Kompas news website from September 27, 2007. The page features the Kompas logo at the top left with the tagline 'AMANAT HATI NURANI RAKYAT'. Below the logo is a navigation menu with various categories like 'Berita Utama', 'Bisnis & Keuangan', 'Humaniora', etc. The main headline reads 'Wapres: Pecat Pejabat Pemeras'. The article text discusses the dismissal of an immigration official by the Vice President (Wapres) in response to a bribery case involving a tourist from Australia. The text mentions that the official was dismissed and that the Vice President visited the airport to see the services provided to the tourist.

Gambar 24. Kompas, 27 September 2007. Berita Utama. Wapres : Pecat Pejabat Pemeras. www.kompas.co.id. Selasa, 12 Desember 2007.13.10.

Setelah dianalisis, ditemukan penyebab kejadian itu adalah adanya ketentuan yang mengharuskan agar setiap orang asing yang hendak masuk ke Indonesia harus memiliki paspor yang masih berlaku paling tidak selama 6 bulan. Masa berlaku paspor turis ini kurang dari enam bulan. Hal inilah yang digunakan petugas menjadi dasar meminta uang. Permintaan itu dilakukan dengan gaya yang memeras sehingga turis tersebut tersinggung dan memutuskan tidak jadi masuk ke Indonesia. Perilaku petugas ini tidak dibenarkan dilihat dari sisi manapun, baik peraturan yang ada maupun tatakrama sebagai pejabat Imigrasi yang menjaga pintu gerbang negara.

Selain meminta dilakukannya tindakan tegas berupa upacara pemecatan terhadap petugas tersebut, Wapres juga meminta layanan keimigrasian di tingkatkan, terutama soal kecepatan waktu pelayanan agar turis mau kembali ke Bali setelah kejadian "bom bali" 2002. Pada saat itu diperkirakan jumlah turis yang masuk ke Bali antara 5000 sampai 6000 orang per-hari.

Dari kasus ini terlihat bahwa mental petugas Imigrasi di bandara sangat mempengaruhi pelayanan keimigrasian. Penumpang yang sudah cukup lama di pesawat dan kemudian dihadapkan dengan antrian yang panjang dan fasilitas minim sebenarnya sudah membuat seseorang kesal. Ditambah lagi dengan petugas yang arogan. Perlu pembenahan mengenai sumber daya di tempat pemeriksaan Imigrasi. Petugas-petugas yang merusak citra pintu gerbang negara seperti ini wajib dibenahi manajemen. Walaupun demikian dalam mengelola (manajemen) sumber daya manusia di tempat khusus seperti airport Soekarno-Hatta dan Ngurah Rai Bali yang merupakan gerbang utama sangat direkomendasikan adanya penelitian (pengkajian) tentang kaitan kinerja para petugas dengan pendapatan mereka.

V.2.5 Keterbatasan Studi.

Beberapa contoh kasus diatas merupakan sebagian kecil dari kasus-kasus yang dapat ditemui di tempat pemeriksaan Imigrasi. Dalam penelitian ini kasus-kasus tersebut tidak dikembangkan lagi atau diteliti lebih dalam, karena maksud dari penyampaian kasus tersebut adalah untuk memberikan gambaran bahwa kelemahan-kelemahan pada sistem pemeriksaan di tempat pemeriksaan Imigrasi dapat

melahirkan kasus seperti diatas. Kasus tersebut meliputi aspek palayanan, keamanan, penegakan hukum dan kesisteman dan manajemen.

Penulis menyadari penting untuk meneliti lebih dalam kasus-kasus tersebut untuk lebih menjelaskan titik-titik kelemahannya dan menemukan akar permasalahan yang paling utama. Namun demikian jangka waktu penelitian yang hanya tiga bulan, yaitu sejak Maret sampai dengan Mei 2008, merupakan jangka waktu yang sangat singkat. Sehingga pendalaman kasus tidak dilakukan. Penulis sebetulnya sangat berkeinginan menambahkan penelitian ini dengan melakukan penelitian kuantitatif tentang pengaruh kelemahan sistem pemeriksaan keimigrasian dengan kinerja sumber daya manusianya. Akan tetapi penelitian semacam ini memerlukan waktu dan persiapan yang lebih lama.

V.3. Kajian *Best Practice* Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Setelah mengetahui beberapa kelemahan pada sistem pemeriksaan lintas batas keimigrasian di Indonesia, maka perlu dilakukan penelitian pelaksanaan pemeriksaan keimigrasian yang dilakukan di negara lain. Hal ini dianggap penting untuk memperoleh gambaran lain dari sistem yang dipergunakan di negara tersebut dan terbukti dapat berjalan efektif dan aman. Selain itu Indonesia juga merupakan negara yang masuk dalam keanggotaan berbagai institusi internasional di bidang ekonomi seperti World Trade Organization (WTO) dan Asia Pacific Economic Community (APEC). Kedua intitusi ini merupakan perintis globalisasi yang pada dasarnya meminta pengurangan hambatan-hambatan (*barriers*) di dalam hubungan-hubungan antar negara para anggotanya.

Di lain pihak terdapat International Civil Aviation Organization (ICAO) yang merupakan badan dunia, bagian dari Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Badan ini senantiasa mengeluarkan aturan-aturan yang harus diikuti negara anggotanya demi keselamatan dunia penerbangan internasional. Dari ICAO dokumen yang paling penting diteliti adalah Konvensi Chicago 1944 dan protokolnya. Dari Konvensi ini lahir beberapa annex. Annex yang paling penting dari semua annex berjumlah 18 yang berkaitan dengan penelitian ini adalah annex 9 tentang Fasilitas. Annex ini secara keseluruhan memuat ketentuan-ketentuan mengenai keselamatan penerbangan sipil dan segala aspek-aspek yang meliputinya.

V.3.1. Dipraktekkan oleh beberapa negara.

Beberapa negara telah memperbaiki sistem pemeriksaan lintas batas keimigrasian di pintu-pintu negaranya masing-masing sejak terjadinya kasus 11 September di Amerika Serikat. Diskusi-diskusi, seminar internasional dilaksanakan untuk mendapatkan dukungan internasional guna memerangi terorisme internasional. Beberapa negara bertindak cepat untuk membenahi sistem keimigrasiannya, termasuk pemeriksaan lintas batas. Demikian juga Perserikatan Bangsa-bangsa melalui ICAO mengeluarkan petunjuk-petunjuk yang perlu diikuti untuk standarisasi dan unifikasi peraturan-peraturan domestik. Kejahatan-kejahatan transnasional adalah musuh bersama oleh karena itu perlu dihadapi juga secara bersama-sama. Untuk itu diperlukan standar-standar yang sama atau mendekati persamaan berupa harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan, sehingga mudah untuk dilakukan koordinasi internasional.

V.3.1.1. Department of Immigration and Citizenship, Australia.

Imigrasi Australia sudah sejak lama menggunakan komputer untuk melakukan pemeriksaan lintas batas keimigrasiannya. Penggunaan teknologi ini mengikuti standar yang dikeluarkan oleh ICAO agar mengadopsi teknologi yang dapat membaca paspor dengan karakteristik *Machine Readable Passport* (MRP) yang memiliki zona bar code. Dengan sendirinya juga paspor yang dikeluarkan harus karakteristik MRP. Indonesia pun sudah mengadopsi teknologi ini.

Yang menarik adalah bahwa Australia sudah membangun teknologi yang dapat digunakan melakukan pengawasan keimigrasian di luar negaranya (*preliminary control*). Jauh sebelum seseorang memasuki Australia identifikasi orang tersebut sudah dilakukan. Caranya adalah bahwa setiap orang yang masuk ke Australia harus menggunakan visa. Visa itu sendiri diperoleh diperwakilan Australia di negara lain. Setiap pemohon visa harus melengkapi berbagai macam dokumen yang diperlukan dalam pengisian formulir visa.

Apabila persyaratan sudah dipenuhi maka kepada pemohon segera diberikan visa. Pemberian visa ini secara elektronik dikirimkan datanya ke Australia termasuk tempat pemeriksaan Imigrasi. Seluruh perwakilan Australia di luar negeri melakukan hal yang sama. Sehingga visa-visa yang dikeluarkan di luar negeri Australia akan

dapat dibaca di setiap pintu masuk. Hal ini dimaksudkan agar pada saat pemilik visa tiba di Australia, komputer akan memverifikasi sendiri visa tersebut di dalam sistem. Komputer akan memberikan informasi apakah visa yang dimiliki sama dengan visa yang sudah terdapat di data base. Ini untuk menghindari adanya visa palsu, yaitu visa yang tidak didapatkan secara sah di perwakilan. *Entry data* sudah dimulai dari luar negeri dengan menggunakan sistem.

Selain itu Imigrasi Australia juga sudah mengadopsi sistem Advance Passenger Processing (APP) yang bekerja sama dengan beberapa penerbangan internasional. Sama halnya dengan perwakilan, setiap agen penerbangan yang mengeluarkan tiket menuju Australia diminta untuk menunjukkan identitasnya atau paspornya. Dokumen ini beserta data tiket dikirim secara elektronik ke *data base* di Australia, lengkap dengan nama dan nomor penerbangannya. Pada saat penumpang ini melakukan *chek-in* di airport, data dan dokumen yang diperoleh akan diverifikasi oleh sistem. Data-data ini terkirim secara otomatis ke pintu gerbang Australia begitu pihak penerbangan mengeluarkan *boarding pass*. Disitu termasuk nomor tempat duduk, nama, nomor penerbangan dan jam berangkat (*passenger name record – PMR*). Data ini juga terdapat dalam label (*tag*) barang penumpang (*customs*).

Australia telah menempatkan Airline Liaison Officer (ALO) di beberapa bandara internasional sejak 30 Juni 2005. ALO ini memastikan bahwa orang yang sudah melakukan *check in* adalah orang yang benar-benar telah berangkat ke Australia dengan pesawat dimana penumpang *chek in*. Apabila terdapat keraguan terhadap identitas penumpang pejabat penghubung ini dapat membatalkan penerbangan seseorang menuju ke Australia pada saat *chek in* itu juga.

Pemeriksaan awal ini sudah termasuk verifikasi pada *movement alert list (MAL)*, yang telah dimulai di perwakilan, di biro perjalanan dan terakhir di bandara sebelum menuju ke Australia. Pemeriksaan yang dilakukan jauh di luar Australia ini dimaksudkan untuk menjamin tidak adanya penumpang yang datang ke Australia dengan data-data palsu. Ini juga dimaksudkan untuk mencegah masuknya orang-orang

yang tidak dikehendaki, seperti teroris atau pelaku kejahatan-kejahatan transnasional lainnya, yang sering menggunakan dokumen palsu⁶⁰.

Antara jam keberangkatan dan kedatangan pesawat di Australia digunakan untuk melakukan semua verifikasi terhadap pesawat yang akan mendarat. Dengan cara ini pemeriksaan di pintu gerbang Australia pada saat kedatangan hanya merupakan verifikasi ahir sebelum diberikan ijin masuk sesuai dengan visanya. Peneliti yang pernah melakukan studi banding di Bandara Brisbane, Queensland selama bulan Mei 2005 telah melihat sendiri sistem ini berjalan sangat efektif dan dipastikan aman. Bahkan Australia membanggakan diri bahwa pada tahun 2010, benua Australia akan dijaga oleh elektronik, dengan menggunakan sistem biometrik dalam *border managements system*-nya⁶¹. Sejak Agustus 2007, Imigrasi Australia telah memperkenalkan proses pemeriksaan otomatis di bandara internasional Brisbane yang dikenal dengan nama *SmartGate*⁶².

V.3.1.2. Immigration and Checkpoint Authority, Singapura.

Sejak November 2004, Imigrasi Singapura yang dikenal dengan nama Immigration and Checkpoints Authority (ICA) telah memperkenalkan jalur cepat (*fast lane*) di tempat pemeriksaan Imigrasi. Hal itu dimulai di bandara internasional Changi dengan nama Fully Automated Seamless Travel (FAST). Menggunakan teknologi berbasis biometrik, kemudahan yang diperoleh adalah untuk mempersingkat waktu pemeriksaan *check-in* dan pemeriksian keimigrasian⁶³.

Kemudian Imigrasi memperkenalkan Immigration Automated Clearance System (IACS). Sistem ini adalah kartu pintar (*smat card*) yang digunakan di jalur khusus, yaitu *automated lanes*. Kartu ini juga menggunakan basis biometrik, yang menyimpan data sidik jari pemiliknya dalam satu chip di dalam kartu. Sistem ini

⁶⁰ Chapter 1 : Preventing Unlawful Entry to Australia. www.immi.gov.au/media/publications/compliance/managing-in-the-border/pdf/mtb-chapter1.pdf 21 Juli 2007.12.00

⁶¹ *Biometric could guard Australian Borders by 2010.* www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/ 31 Juli 2007.12.00.

⁶² Fact Sheet 71 – *SmartGate Automated Border Processing.* www.immi.gov.au/media/fact-sheets/71smartgate.htm Jumat, 23 Mei 2008. 12.29.

⁶³ Take the FAST lane at Changi Airport – World's First Fully Automated. www.ica.gov.sg/news_category. Jumat, 23 Mei 008. 12.03.

sudah dapat digunakan di bandara internasional Changi, Singapore Cruise Centre, Tanah Merah Ferry Terminal dan tempat pemeriksaan darat Woodlands dan Tuas⁶⁴.

Dengan fasilitas kartu ini pemeriksaan keimigrasian menjadi jauh lebih cepat dibandingkan pemeriksaan manual. Pemeriksaan dilakukan oleh mesin dengan memasukkan kartu ke alat pembaca dan menempelkan jari jempol kanan ke alat pemindai (*finger print scanner*). Bila tidak ada permasalahan maka pintu otomatis akan terbuka hanya dalam hitungan 4-10 detik. Pemeriksaan begitu mudah sehingga terdapat pemoo bagi warga Singapura, bila ingin bepergian boleh meninggalkan paspor tetapi jangan pernah lupa bawa jempol.

Kartu ini diberikan kepada warganegara Singapura, orang asing pemegang ijin permanen, pelajar, pemegang ijin tinggal sementara dan pepegang ijin kerja. Kemudahan ini selain kepada warga sendiri, diberikan kepada orang asing yang sering melakukan perjalanan dan identitasnya sudah sangat jelas. Pembuatan jalur khusus, selain untuk memberikan prioritas kepada pemegang kartu juga membuka sebanyak mungkin konter lain mempercepat penyerapan antrian. Cara ini memungkinkan pemberian pelayanan yang lebih banyak lagi kepada orang asing bukan pemegang kartu yang berkunjung ke Singapura.

V.3.2. Dipraktekkan oleh beberapa lembaga internasional.

Meskipun perpindahan manusia antar negara lebih banyak melibatkan negara dan warganegaranya, akan tetapi organisasi-organisasi atau institusi internasional juga dapat memberikan kontribusi terhadap arus migrasi. Hal itu terjadi karena lembaga-lembaga itu digerakkan oleh manusia didalam aktifitasnya. Oleh karena itu organisasi juga turut andil dalam manajemen migrasi antar negara. Hal itu diperlukan untuk memfasilitasi berbagai kepentingan yang timbul karena aktivitas-aktivitas organisasi tadi.

V.3.2.1. Direkomendasikan oleh ICAO.

ICAO sebagai badan dunia yang mengatur mengenai penerbangan sipil antar negara senantiasa memberikan rekomendasi-rekomendasi terkait dengan keselamatan

⁶⁴ ICA - Immigration Automated Clearance System. www.ica.gov.sg/page.aspx. Jumat, 23 Mei 2008. 12.00.

dan keamanan penerbangan. Rekomendasi-rekomendasi tersebut tertuang dalam berbagai annex, yang mejadi bagian tidak terpisahkan dari Konvensi. Ada 18 macam annex yang merupakan lampiran dari konvensi seperti terlihat dalam tabel ini.

Convention on International Civil Aviation	
Doc 7300	Convention on International Civil Aviation, Signed at Chicago, 7 December 1944
Annexes to the Convention on International Civil Aviation	
Annex 1	Personnel Licensing
Annex 2	Rules of the Air
Annex 3	Meteorological Service for International Air Navigation
Annex 4	Aeronautical Charts
Annex 5	Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations
Annex 6	Operation of Aircraft
Annex 7	Aircraft Nationality and Registration Marks
Annex 8	Airworthiness of Aircraft
Annex 9	Facilitation
Annex 10	Aeronautical Telecommunications
Annex 11	Air Traffic Services
Annex 12	Search and Rescue
Annex 13	Aircraft Accident and Incident Investigation
Annex 14	Aerodromes
Annex 15	Aeronautical Information Services
Annex 16	Environmental Protection
Annex 17	Security: Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference
Annex 18	The Safe Transport of Dangerous Goods by Air
Booklet on the Annexes to the Convention on International Civil Aviation	

Tabel 25. Annex dari The Convention on International Civil Aviation⁶⁵.

Annex yang terkait secara langsung dengan keimigrasian adalah annex 9 tentang Fasilitas. ICAO sebagaimana direkomendasikan oleh pasal 37 Konvensi Chicago⁶⁶ senantiasa mengeluarkan rekomendasi-rekomendasi atau praktek-praktek terbaik dari waktu ke waktu untuk penanganan prosedur-prosedur Imigrasi di bandara internasional. Hal-hal yang direkomendasikan adalah termasuk standarisasi mengenai prosedur dan formalitas, dokumen-dokumen, fasilitas-fasilitas untuk kemudahan melakukan *clearance* keimigrasian dan mengurangi hambatan-hambatan yang tidak perlu.

⁶⁵ www.icao.int/icao/en/atb/fal/mrtd/tagmrtd16/tag-en.pdf 12 July 2007. 13.00.

⁶⁶ Cicago Convention, Art 37 *Adoption of internatinal standards and procedures*. "..... To this end the International Civil Aviation Organization shall adopt and amend from time to time, as may be necessary, international standards and recommended practices and procedures dealing with :... j. Customs and immigration procedures; And such other matters concerned with safety, regularity, and efficiency of air navigation as may from time to time appear appropriate".

Banyak hal yang direkomendasikan oleh annex 9 ini berkaitan dengan keimigrasian, khususnya masalah keamanan dan integritas dokumen perjalanan, beberapa diantaranya adalah ⁶⁷:

1. penggunaan dokumen perjalanan dengan karakteristik *machine readable passport*. Rekomendasi ini masih digunakan oleh beberapa negara sampai saat ini. Akan tetapi kemajuan teknologi telah mengubah pandangan mengenai keamanan dan kehandalan dokumen jenis ini, sehingga jenis ini dengan peningkatan spesifikasi hanya direkomendasikan sampai 1 April 2010.
2. penggunaan paspor yang non-MRP supaya dihentikan sebelum 24 November 2015. Pertimbangannya banyak kelemahan dokumen-dokumen seperti ini.
3. merekomendasikan penggunaan paspor dengan karakteristik biometrik dan jika memungkinkan menggunakan *e-passport*.
4. memberikan informasi kepada interpol mengenai data-data paspor hilang atau dicuri.
5. melakukan kerjasama-kerjasama antar negara anggota untuk memperkuat penolakan terhadap pemalsuan dokumen, penggunaan paspor dokumen, penggunaan paspor yang masih berlaku dengan *impostor*, penggunaan paspor yang kadaluwarsa dan penolakan persyaratan palsu untuk permohonan dokumen.

Sejalan dengan itu adalah pentingnya mengadopsi teknologi dengan standar internasional yang diperlukan untuk membaca dokumen-dokumen tersebut, karena tanpa teknologi rekomendasi-rekomendasi tidak bisa dilaksanakan secara konsisten. Demikian juga dengan penyiapan sumber daya manusianya.

V.3.2.2. Dorongan WTO.

World Trade Organization (WTO) adalah organisasi internasional yang memberikan supervisi dan liberalisasi perdagangan dunia. Organisasi ini adalah salah satu motor dari globalisasi khususnya perdagangan internasional. WTO terkait dengan aturan-aturan perdagangan antar negara pada level global dan bertanggung jawab atas implementasi perjanjian-perjanjian perdagangan.

⁶⁷ ICAO, *Working Paper, Assembly – 36th Session, Appendix D – Facilitation. Presented by Council of ICAO, 28 June 2007.*

Dalam kerangka perdagangan dunia, World Trade Organization (WTO) melalui *General Agreement on Trade in Services* (GATS) telah mengatur perputaran arus barang dan jasa secara global. Hambatan-hambatan (*barriers*) yang ada harus dihilangkan atau setidaknya dikurangi untuk menjadikan bumi ini menjadi satu kawasan perdagangan dunia. Khusus mengenai jasa, perpindahan arus (pemberian) jasa dikelompokkan ke dalam 4 jenis mode⁶⁸, yaitu :

- a. Pemberian jasa dari dalam satu negara ke dalam negara lain, misalnya pemberian jasa konsultasi melalui telepon atau media internet,
- b. Pemberian jasa di dalam satu negara kepada konsumen dari negara lain, misalnya seseorang penderita sakit melakukan pemeriksaan di negara lain, atau seorang mahasiswa belajar di negara lain,

Kedua mode ini tidak dapat dibatasi dalam bentuk apapun.

- c. Pemberi jasa hadir secara komersil (*commercial presence*) di negara penerima jasa. Dalam kerangka keimigrasian mode ini dianggap sebagai kunjungan singkat oleh orang asing.
- d. Pemberi jasa hadir di negara penerima jasa sebagai bagian tak terpisahkan dari negara pemberi jasa (*presence of natural person*). Dari sisi keimigrasian ini masuk ke dalam izin tinggal terbatas, yang diperkirakan mereka adalah investor, perwakilan atau cabang dari perusahaan negara asing atau pekerja migran.

Dalam beberapa pertemuan yang diselenggarakan dalam rangka pembahasan *presence of natural person*, kendala-kendala di sektor lintas batas selalu mendapat perhatian. Di dalam kerangka WTO, kemudahan-kemudahan dapat dimintakan melalui kerjasama bilateral maupun multilateral terhadap negara lain. Sebaliknya negara-negara peserta juga dapat mengajukan (*offer*) kemudahan-kemudahan kepada negara mitra kerjanya. Kemudahan bagi para pelaku bisnis ini harus diberikan sebagai bagian dari suatu kegiatan investasi. Walaupun iklim investasi sudah cukup baik, kalau perijinan para pelakunya sulit, maka kemungkinan investor akan memilih bekerjasama dengan negara lain yang lebih akomodatif.

Imigrasi sangat berperan dalam dua mode terakhir ini. Sebagai negara anggota, Indonesia telah memberikan komitmen bagi WTO. Ketentuan keimigrasian yang dianggap kurang mendukung masuknya modal ke dalam negeri Indonesia telah

⁶⁸ WTO, *Basic Documents, Trade in Services, 2006. Part I Art. 1.*

dirubah sedemikian rupa dan dilakukan penyesuaian. Misalnya pemberian ijin tinggal selama dua tahun untuk tenaga ahli dalam kerangka WTO⁶⁹ dan juga untuk investor yang menanamkan modalnya di Indonesia merupakan satu langkah pembaharuan, karena sebelumnya hanya berlaku untuk satu tahun saja.

V.3.2.3. Dorongan APEC.

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) merupakan satu forum regional 21 negara (*economies*) di sekitar Pasifik untuk membicarakan ekonomi regional, kerjasama, perdagangan dan investasi. APEC bukan organisasi internasional yang bersifat mengikat para anggotanya. Kunci dari keberhasilan forum ini tergantung pada kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh para pihak. Inti dari forum ini adalah kesepakatan para anggota untuk mengurangi hambatan-hambatan di bidang perdagangan dan investasi untuk memakmurkan komunitas di wilayah ini.

Setiap tahun para anggota APEC ini menyelenggarakan pertemuan-pertemuan pada berbagai tingkatan. Pada setiap pertemuan para negara-negara anggota menyampaikan laporan perkembangan yang terjadi di bidang peningkatan kerjasama ekonomi kawasan. Salah satu bentuknya adalah laporan mengenai *individual action plan* (IAP). Laporan ini pada dasarnya didasarkan pada permintaan beberapa negara anggota kepada anggota lainnya untuk selalu meningkatkan liberalisasi di bidang ekonomi. Salah satunya adalah membuat rencana-rencana pengurangan hambatan setiap tahun di bidang jasa. Contohnya adalah secara bertahap memberikan kemudahan-kemudahan di bidang lintas perbatasan antar negara anggota.

Untuk kepentingan itu APEC menciptakan *free trade area* (FTA) di kawasan ini, dimana arus komoditi, perdagangan dan jasa dapat bergerak bebas (sesuai dengan kesepakatan para pihak). Untuk mendukung liberalisasi pergerakan arus jasa ini APEC menciptakan *APEC Business Travel Card* (ABTC)⁷⁰. Dengan kartu ABTC para pebisnis APEC dapat menikmati jalur cepat (*fast track*) di setiap pintu gerbang keimigrasian negara anggota ABTC.

⁶⁹ Komitment Indonesia memberikan ijin tinggal 2 tahun kepada tenaga ahli WTO diberikan saat meratifikasi pendirian WTO dengan Undang-undang nomor 7 tahun 1974 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) sebagai tindak lanjut dari Putaran Uruguay.

⁷⁰ www.apec.org/apec/business-resoucers/apec_business_travel 14 Mei 2008. 09.00.

Hal itu bisa terjadi karena para pebisnis ini merupakan orang-orang yang telah mendaftarkan diri ke Imigrasi negara anggota. Data-data diri dan dokumen pebisnis ini telah dimasukkan ke dalam sistem *data base* pada saat mengajukan permohonan ABTC Card, termasuk ijin masuk berkali-kali ke suatu negara selama jangka waktu tertentu dan tidak terdaftar dalam daftar cekal. Sehingga pada saat pemilik kartu ini melakukan perjalanan internasional di negara anggota, mereka dapat melalui konter tersendiri yang disebut *APEC Lane*. Cara seperti ini dapat mengurangi waktu antri dan aman dari daftar cekal, karena fungsi TPI hanya merupakan verifikasi keluar dan masuk tentu termasuk verifikasi cekal dan *capturing* data.

V.3.2.4. Peran ASEAN.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) merupakan perhimpunan secara geopolitik dan ekonomi dari 10 negara di Asia Tenggara. Tujuan dari dibentuknya asosiasi ini adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, pembangunan budaya dan promosi perdamaian regional. Untuk mencapai tujuan itu ASEAN melalui ASEAN VISION 2020, akan membentuk *Asean Community*⁷¹ yang di dasarkan pada tiga pilar yaitu :

1. ASEAN Security Community,
2. ASEAN Economic Community dan
3. ASEAN Socio-Cultural Community.

Salah satu upaya yang telah dilakukan oleh ASEAN, khususnya di bidang ekonomi, adalah pembentukan ASEAN Free Trade Area (AFTA). Dengan AFTA ini dimaksudkan terdapat pasar kompetitif dalam dunia perdagangan dengan mengurangi hambatan-hambatan di bidang tarif dan non-tarif bagi sesama negara anggota ASEAN. Untuk kepentingan ini beberapa negara ASEAN telah memberikan kebijakan keimigrasian bebas visa untuk masuk ke negara-negara mereka. Indonesia dalam hal ini telah memberikan bebas visa kepada duabelas negara, enam diantaranya adalah anggota ASEAN. Pemberian fasilitas ini didasarkan pada azas resiprokal.

Di masa yang akan datang ASEAN telah merencanakan satu visa tunggal ASEAN (*Single Visa for ASEAN*), yaitu satu visa untuk 10 negara anggota ASEAN, seperti di negara-negara anggota Schengen Visa Uni Eropa. Kemudahan-kemudahan

⁷¹ www.aseansec.org/15159 15 Mei 2008. 09.00

ini juga mempengaruhi sistem pemeriksaan di tempat pemeriksaan Imigrasi. Sistem yang ada harus dibuat lebih simpel dan sama halnya dengan APEC pemeriksaan lintas batas hanya akan merupakan verifikasi dan dilakukan melalui jalur cepat *ASEAN Lane*.

V.4. Kajian *Best Practice* Tempat Pemeriksaan Imigrasi di Indonesia.

Dari hasil observasi dan wawancara yang dilakukan sejak bulan Maret sampai dengan Mei 2008, baik di bandara Soekarno-Hatta maupun di kantor Direktorat Jenderal Imigrasi, sebenarnya sudah terdapat sistem jaringan teknologi informasi yang mendukung peningkatan sistem pemeriksaan lintas batas keimigrasian di tempat pemeriksaan Imigrasi. Masalahnya adalah bahwa sistem ini sifatnya sangat terbatas. Sistem dimaksud antara lain adalah, sistem Saphire, Proyek Enhance Cekal System (ECS) dan Passenger Movement System (PMS) dan proyek E-Office. Ketiga sistem ini memiliki prosedur dan cara kerja serta teknologi yang berbeda satu sama lain, akan tetapi secara prinsip bertujuan sama yaitu teknologi informasi yang menghasilkan satu *data base* dan dilakukan melalui jaringan yang terintegrasi dan terhubung secara langsung (*integrated real time on line*).

V.4.1. Peran SAPHIRE.

Saphire adalah singkatan dari *Smart Automated Passage for Holders of Immigration Regular Entry*. Saphire menjadi bagian dari sistem *Automated Border Passage* (ABP) yang digunakan untuk proses pemeriksaan keimigrasian. Untuk pertama kali Saphire ini diaplikasikan di bandara Soekarno-Hatta. Penempatan konter dengan fasilitas Saphire ini di area Imigrasi didasarkan pada MoU yang dibuat Imigrasi dengan konsorsium swasta yang tergabung dalam PT. Angkasa Pura Schipol, Jakarta.

Saphire mengeluarkan *Electronic Information System. Immigration Card* (EIS.I Card) yang merupakan kartu pintar (*smart card*) berbasis biometrik, yaitu sidik jari (*fingerprints*), foto (*photo*) dan *scan* mata (*iris scan*). Target pemberian kartu saphire adalah warganegara asing dan warganegara Indonesia yang sering bepergian ke luar negeri dan tidak mau repot dengan urusan birokrasi di airport, termasuk Imigrasi. Namun demikian memiliki kartu saphire tidak berarti tidak memerlukan

pemeriksaan keimigrasian. Pemilik kartu ini tetap melalui konter Imigrasi khusus dengan sistem gerbang otomatis (*automated border passage*). Prosedur ini hanya merupakan verifikasi datang, berangkat dan cekal, karena data pemegang kartu ini sudah di-*install* terlebih dahulu di dalam sistem pada saat pendaftaran untuk memperoleh kartu.

Ada sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi pemohon sebelum mendapatkan kartu ini. Kartu ini diberikan baik bagi warganegara Indonesia maupun warganegara asing. Keseluruhan data identitas dan dokumen calon pemegang harus diserahkan ke penyedia kartu ini dibawah pengawasan dan pemeriksaan petugas Imigrasi. Khusus bagi orang asing, selain paspor juga diperlukan ijin-ijin seperti ijin masuk bagi orang asing yang tidak berdiam di Indonesia, ijin tinggal, kartu ijin tinggal dan ijin kembali untuk orang asing yang bermukim di Indonesia. Keseluruhan data dalam dokumen serta ijin tinggal yang dimiliki harus masih berlaku agar dapat menggunakan kartu di airport. Untuk verifikasi biometrik diperlukan pengambilan data foto digital, sidik jari dan irisan mata. Sedangkan daftar cekal dalam pelayanan saphire terhubung melalui jaringan langsung dengan konter Imigrasi. *Up-date* data cekal yang dilakukan setiap kali di konter Imigrasi juga merupakan *up-date* untuk konter Saphire.

Penumpang tersebut memasukkan kartu ke tempat yang tersedia (*card reader*) dan menunggu instruksi berikutnya yang dikeluarkan komputer secara verbal. Pada kesempatan ini komputer akan melakukan verifikasi pemegang kartu, daftar cekal dan memerintahkan pemegang kartu melakukan verifikasi data biometrik dengan mendekatkan mata ke alat pemindai mata (*iris scan*). Komputer akan menampilkan data-data biografi dan data lainnya. Verifikasi dilakukan terhadap data yang sudah dimasukkan sebelumnya. Bila terdapat masalah (verifikasi negatif) pintu otomatis tidak akan terbuka.



Gambar 26. Kartu Sapphire (kiri) dan konter sapphire di area keberangkatan Imigrasi bandara Soekarno-Hatta.

Komputer juga dapat menampilkan berapa kali yang bersangkutan telah keluar masuk dari dan ke Indonesia. Bila tidak ada permasalahan (verifikasi diterima) maka data kedatangan atau keberangkatan penumpang tersebut sudah terekam secara otomatis di server yang tersedia di kantor Sapphire, yang letaknya di luar area Imigrasi. Waktu transaksi di konter ini kurang dari 30 detik. Pemeriksaan di konter Sapphire tidak lagi dilakukan oleh Imigrasi akan tetapi oleh sistem komputer dengan pintu otomatis, semacam *automated clearance system* yang dilakukan oleh *Immigration and Checkpoint Authority (ICA)* Singapura untuk warganegaraanya dan warganegara asing yang mendapatkan fasilitas khusus. Pemeriksaan ini menjadi sedemikian efisien dan efektif karena konter Sapphire hanya berfungsi sebagai verifikasi dan pendataan mengenai keberangkatan, kedatangan dan cekal pemegang kartu. Nama pemegang kartu pada waktu permohonan diajukanpun sudah melalui pemeriksaan daftar cekal. Sehingga penggunaan kartu di konter Sapphire hanya berfungsi sebagai verifikasi. Ini bisa juga disamakan dengan sistem pengawasan dini (*preliminary control*).

Kelemahannya adalah apabila konter ini tidak diawasi terdapat kemungkinan penumpang tersebut tidak melakukan verifikasi, yaitu melalui pintu samping. Sehingga tidak akan terdapat catatan di server komputer Sapphire. Demikian juga tidak ada bukti catatan keberangkatan maupun kedatangan bagi Imigrasi saat transaksi dilakukan, seperti E/D card pada penumpang biasa. Selain itu data yang direkam di server Sapphire tidak terhubung secara jaringan dengan server Imigrasi. Data tersebut baru diperoleh apabila dimintakan, yaitu dalam bentuk tertulis (*hard copy*) berupa

daftar nama-nama penumpang yang melakukan transaksi di konter-konter Imigrasi, baik kedatangan maupun keberangkatan. Data tersebut juga tidak menyebutkan nomor penerbangan. Hal lain yang penting juga adalah bahwa penyedia kartu Sapphire adalah badan swasta, sedangkan peran yang dilakukannya di TPI adalah tugas negara dan merupakan perwujudan dari kedaulatan negara, sehingga perlu selalu diwaspadai proses lintas batas pemegang kartu Sapphire di TPI.

V.4.2. Proyek *Enhance Cekal System (ECS)* dan *Passenger Movement System (PMS)*.

Kedua proyek ini dibangun secara bersamaan. Pada awalnya pembangunan hanya untuk ECS yaitu program cekal yang sudah ditingkatkan kemampuannya. Proyek ECS ini dibangun oleh Pemerintah Australia dan akan dioperasikan sampai Juni tahun 2010⁷². Setelah itu proyek ini akan diserahkan ke Imigrasi. Pada saatnya nanti sistem ini akan diintegrasikan dan menjadi bagian dari sistem *e-office* yang juga sedang dibangun.

Selain berisi daftar nama juga memberikan fitur-fitur lain yang berkaitan dengan kemiripan nama-nama dalam daftar cekal. Sehingga nama-nama yang mirip bisa segera diklarifikasi saat itu juga. Pemeriksaan daftar cekal ini dilakukan dengan melakukan *sweep* pada bagian paspor yang memiliki karakter *bar code* ke alat pembaca yang tersedia di konter-konter Imigrasi. Data akan di-*capture* langsung oleh komputer dan sekaligus melakukan verifikasi ke dalam daftar cekal. Pemasukan (*input*) data cekal dilakukan oleh Direktorat Jenderal ke dalam sistem ECS. Proses verifikasi dilakukan oleh pejabat pendaratan di tempat pemeriksaan Imigrasi (juga di unit-unit pelayanan teknis lainnya) untuk membuat keputusan memberikan atau tidak memberikan ijin masuk atau keluar kepada seseorang.

Pengisian data cekal ini dilakukan di Direktorat Jenderal Imigrasi oleh Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian. Program ini telah menggunakan jaringan langsung (*real time on line*). Oleh karena itu pengisian data, penghapusan dari daftar maupun *up date* data tidak lagi dilakukan oleh bandara-bandara. Pengisian data ini memberikan kepastian bagi unit-unit di bandara dalam melakukan tugasnya.

⁷² *Media Release by Amanda Vanstone. Former Minister for Immigration and Multicultural Affairs (2003-2007).* <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2006>. 19 Juli 2007. 13.00.

Bersamaan dengan proyek ECS ini ditanamkan juga teknologi komputer yang dapat merekam data penumpang yang disebut *Passenger Movement System (PMS)*. Perekaman data ini terjadi pada saat *sweeping* paspor ke alat pembacanya. Alat itu selain memverifikasi data cekal juga otomatis menyimpan data di jaringan setempat (*local area network*). Data yang tersimpan dalam LAN ini, pada malam hari dibuka kembali dan dilakukan penambahan data-data lainnya yang tidak dilakukan pada saat *sweeping*. Data itu antara lain didapat dari E/D card yang didapatkan dari penumpang kedatangan maupun keberangkatan. Setelah semua data masuk dan memenuhi fitur yang tersedia di komputer maka data tersebut akan terkirim secara otomatis ke Pusat Data Keimigrasian (Pusdakim) yang terdapat di lantai sembilan gedung Direktorat Jenderal Imigrasi Jakarta. Pemasukan data (*input*) dilakukan di tempat pemeriksaan Imigrasi dengan cara *capturing* data dalam dokumen ke dalam sistem. Proses pengolahan data (secara nasional) menjadi informasi dilakukan di Pusat Data Keimigrasian (Pusdakim). Informasi ini merupakan bahan pengambilan keputusan bagi para pembuat keputusan sesuai dengan tingkatan dan kapasitas masing-masing.

Kedua program ini menunjukkan bahwa penggunaan teknologi informasi dapat membantu Imigrasi melakukan pemeriksaan lintas batas di tempat pemeriksaan Imigrasi secara aman dan efektif. Aman berarti kemungkinan untuk lolos dari daftar cekal sangat kecil, sepanjang petugas telah melakukan *sweeping* dokumen dengan benar. Efektif berarti pemeriksaan dapat dilakukan secara cepat dan tepat. Sekaligus juga menyimpan data dalam data base yang bisa dipercaya (*reliable*).

Uji coba pelaksanaan ECS dan PMS ini baru berlaku di lima tempat pemeriksaan Imigrasi yaitu :

1. Bandara Polonia di Medan, Sumatera Utara,
2. Pelabuhan Laut Batam Center di pulau Batam, Kepulauan Riau,
3. Bandara Soekarno Hatta Cengkareng di Jakarta,
4. Bandara Juanda, Surabaya, Jawa Timur dan
5. Bandara Ngurah Rai di Bali.

Meskipun dari pusat pengendalian operasi dilakukan di Pusdakim, akan tetapi dilapangan masih terjadi beberapa kemacetan sistem. Hal ini sangat tergantung pada situasi kondisi setempat. Berjalannya program ini telah menunjukkan bahwa Imigrasi dapat melakukan integrasi wilayah dengan teknologi informasi keimigrasian.

V.4.3. **Proyek *e-Office*.**

Proyek ini merupakan proyek ambisius Imigrasi yang nantinya akan menjadikan Imigrasi menjadi kantor dengan berbasis teknologi informasi. Seluruh bentuk pelayanan keimigrasian baik fasilitatif maupun administratif akan dilakukan dengan media elektronik. Proyek *E-Office* ini akan menyatukan seluruh kantor-kantor Imigrasi, rumah detensi Imigrasi, tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi, pos lintas batas, perwakilan Imigrasi di luar negeri langsung dengan kantor pusat yang menjadi pusat data keimigrasian (Pusdakim). Keseluruhan program ini menginduk pada Sistem Informasi Keimigrasian.

E-Office merupakan aplikasi perkantoran yang mengganti proses administrasi berbasis manual ke proses berbasis elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi dan menyempurnakan prosedur dan alur kerja⁷³. Merupakan sarana dan fasilitas untuk koordinasi, kolaborasi dan komunikasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi di lingkungan Direktorat Jenderal Imigrasi. Latar belakang dari pembangunan sistem ini adalah :

1. Menghasilkan informasi yang diperlukan untuk kegiatan operasional dan manajemen secara cepat, akurat, mutakhir dan tepat waktu;
2. Melakukan otomasi pengolahan data yang efisien dan efektif;
3. Memfasilitasi penyelenggaraan tata laksana pelayanan, pengawasan dan penegakan hukum keimigrasian yang efisien dan efektif,
4. Mengintegrasikan unit-unit kerja menjadi satu kesatuan organisasi dengan pengendalian terpusat;
5. Membangun kemampuan organisasi (*capacity building*) dalam hal menata prosedur kerja yang menggunakan sistem informasi berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

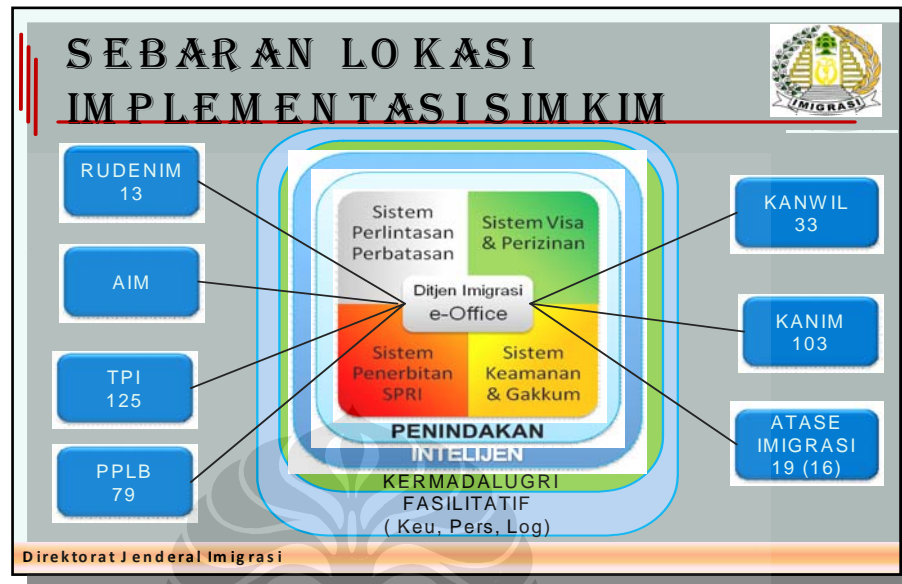
Sedangkan target utama dari *e-office* adalah :

1. Terbentuknya jaringan berskala nasional yang menghubungkan Kantor Pusat dengan UPT-UPT Keimigrasian;
2. Terciptanya Database Orang Asing yang terpusat;

⁷³ Sumber presentasi *e-office* dari Direktorat Sistem Informasi Keimigrasian, Direktorat Jendral Imigrasi.

3. Terbentuknya sistem manajemen dokumen yang terpusat dan tersimpan secara digital.

Sistem koneksi dari *e-office* digambarkan pada *slide* berikut ini.



Gambar 27. Jaringan e-Office ke seluruh unit pelaksana teknis.

Pada saat penelitian dilakukan sudah terjadi koneksi *e-office* ini dengan beberapa kantor Imigrasi. Untuk sementara ini pelayanan pemberian perijinan keimigrasian sudah dilakukan melalui sistem ini dari Kantor Imigrasi di seluruh Jakarta dengan Kantor Pusat. Pelayanan ini sebelumnya dilakukan secara manual dengan menggunakan tata persuratan yang memakan waktu dan merepotkan. Dengan adanya sistem ini maka penggunaan kertas dapat dikurangi secara signifikan. Prosedur pelayanan keimigrasian yang telah dilakukan sebelum *e-office* tetap diberlakukan sebagaimana biasa, hanya berbeda pada cara dan medianya.

Contohnya permohonan perpanjangan ijin tinggal yang dilakukan seseorang di Kantor Imigrasi Jakarta Selatan membutuhkan persetujuan dari Direktur Jenderal Imigrasi. Prosedur selama ini adalah mengajukan permohonan melalui surat ke Kantor Imigrasi Jakarta Selatan. Setelah memenuhi semua persyaratan kantor ini akan membuat surat ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM DKI Jakarta.

Kemudian Kanwil akan membuat telaahan dalam bentuk surat lagi ke Direktorat Jenderal Imigrasi. Untuk Jakarta proses ini bisa menjadi tiga hari, belum lagi menunggu keputusan dari pusat. Keputusan dari pusat ini akan dikirimkan ke unit pelaksana teknis melalui jalur semula dan butuh beberapa hari lagi. Diperlukan waktu yang lebih lama lagi apabila pengajuan ini berasal dari Kantor-kantor Imigrasi yang jauh dari Jakarta karena pengiriman dokumen atau persuratan harus dilakukan lewat jasa pos.

Dengan fasilitas *e-office*, petugas loket di Jakarta Selatan setelah mendapatkan persetujuan dari Kepala Kantor mengirimkan permohonan beserta persyaratannya melalui *e-mail* ke Kanwil DKI. Kanwil DKI meneruskan permohonan tersebut setelah disetujui Kepala Divisi Keimigrasian ke Direktorat Jenderal juga dengan menggunakan *e-mail*. Proses ini sangat cepat, hanya beberapa jam dan dapat diakses dari seluruh unit pelayanan keimigrasian.

V.5. Konstruksi Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang Efektif dan Aman.

Sebelum membuat konstruksi tempat pemeriksaan yang efektif dan aman, perlu diuraikan kembali kelemahan-kelemahan yang ditemui selama penelitian. Hal ini perlu dilakukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tujuan penelitian pertama sebagaimana disebutkan dalam metode analisis. Jawaban pertanyaan adalah sebagai berikut :

1. Sistem seleksi dan monitoring lintas batas sudah dilakukan secara elektronik dengan menggunakan teknologi informasi baru diberlakukan di lima tempat pemeriksaan Imigrasi. Sedangkan Indonesia memiliki 31 lokasi TPI udara dan 95 lokasi TPI darat dan laut. Pemeriksaan lainnya dilakukan secara manual. Kelemahan yang ditemui terdapat dalam sistem pelayanan, sistem keamanan, penegakan hukum dan kesisteman dan manajemen,
2. Mekanisme pemberian visa masih dilakukan secara manual. Visa ke Indonesia umumnya sudah dibuat pengamanan berupa stiker. Namun demikian tidak adanya informasi pemberian visa dari perwakilan ke TPI, merupakan salah satu kelemahan yang rawan pemalsuan.

Sedangkan monitoring orang asing yang berada di Indonesia sampai saat ini masih susah dilakukan, karena tidak adanya *data base* keimigrasian tentang

masuk, selama berada dan keluarnya dari Indonesia. Sistem ECS dan PMS yang sedang berjalan baru mencakup lima TPI disebut diatas.

3. Alat pembaca dokumen baru terpasang pada lima TPI yang sedang dibangun dengan program ECS dan PMS. Sedangkan TPI-TPI lainnya masih melakukan pemeriksaan dokumen secara manual.
4. *Entry point* yang sudah terkoneksi dan terintegrasi baru ada lima, itupun dengan pusat data keimigrasian Direktorat Jenderal. Belum terdapat koneksi antar TPI dan antar TPI dengan Kantor Imigrasi. Namun demikian proyek *e-office* yang sedang dibangun sudah menghubungkan kantor Imigrasi dengan Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya mengenai pemberian perijinan orang asing.
5. Distribusi daftar cegah tangkal secara sistem hanya terbatas pada lima tempat pemeriksaan Imigrasi. Untuk TPI lainnya dan dengan Kantor Imigrasi serta perwakilan masih dilakukan secara manual, baik pengiriman data baru, data *update* maupun pencabutan cekal. Bahkan di semua TPI daftar paspor hilang dan dicuri belum terdapat daftarnya.
6. Sampai saat ini sistem pemeriksaan lintas batas keimigrasian belum terkoneksi atau terhubung dengan sistem-sistem yang terdapat di instansi lain.
7. Dalam rangka pengembangan sistem keimigrasian Indonesia telah bekerja sama dengan DIAC Australia, dengan proyek ECS dan PMS. Sedangkan kerjasama lainnya dengan ICA Singapura dalam rangka peningkatan sumber daya manusia.
8. Dari hasil pengamatan di bandara Soekarno Hatta para petugas belum dilengkapi dengan *skill* atau pengetahuan-pengetahuan yang sangat penting untuk menunjang pemeriksaan lintas batas. *Skill* yang diharapkan antara lain tentang pengetahuan intelijen, impostor, dokumen palsu dan penyidikan. Pejabat pendaratan yang berada di konter hanya menguasai bahasa Inggris sekedarnya, sehingga sulit untuk berkomunikasi secara intensif. Bahasa internasional lainnya tidak dikuasai.

Apabila kelemahan-kelemahan yang ditemukan berdasarkan pertanyaan penelitian diatas dihadapkan dengan praktek-praktek internasional dan praktek yang telah dilakukan di Indonesia, maka untuk mencapai tempat pemeriksaan yang efektif dan aman untuk beberapa hal perlu dilakukan peningkatan dan untuk beberapa hal lainnya perlu mengadopsi sistem baru.

V.5.1. Hal yang perlu ditingkatkan.

Mengacu pada kelemahan-kelemahan dalam pelayanan dan keamanan maka perlu ditingkatkan penggunaan sistem teknologi informasi yang canggih. Proyek seperti ECS dan PMS perlu diperluas ke semua tempat pemeriksaan Imigrasi dan diintegrasikan dengan Sistem Informasi Keimigrasian dengan berbasis *e-office* yang juga sedang dibangun. Dengan terintegrasinya seluruh tempat pemeriksaan Imigrasi, Kantor Imigrasi dan perwakilan dengan pusat data keimigrasian kelemahan dalam hal *data base* orang asing dapat teratasi. Sehingga data mengenai masuknya orang asing, keberadaannya serta keluarnya dapat dimonitor dan terintegrasi di seluruh Indonesia. Pencarian orang asing dan distribusi daftar cekal dapat dilakukan secara sentralistik, tidak perlu kirim surat.

Peningkatan pembangunan sistem teknologi informasi juga sudah meliputi penggunaan alat-alat pembaca dokumen seperti di lima lokasi proyek ECS dan PMS. Penggunaan alat-alat tersebut dapat mendeteksi penggunaan dokumen-dokumen palsu atau yang dipalsukan termasuk penggunaan dokumen yang hilang atau dicuri. Peningkatan sistem ini juga merupakan upaya pengurangan dan diharapkan juga menghilangkan kasus-kasus sebagaimana temuan di atas. Adanya peningkatan sistem ini sekaligus juga menyatukan aspek pelayanan, keamanan, penegakan hukum dan kesisteman serta manajemen ke dalam satu sistem yang terintegrasi, yang di dalam dunia internasional dikenal dengan nama *Border Management System (BMS)*.

V.5.2. Hal yang perlu dibuat.

Upaya peningkatan tersebut di atas merupakan sebagian jawaban untuk menutupi kelemahan-kelemahan yang ada. Dari penelitian terdapat hal-hal baru yang perlu diadopsi, karena sama sekali belum ada bentuk dasarnya, antara lain :

1. membangun jaringan koneksi antara perwakilan Indonesia di luar negeri dengan tempat pemeriksaan Imigrasi, utamanya pengiriman informasi pemberian visa. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa visa yang ditunjukkan oleh penumpang di tempat pemeriksaan Imigrasi adalah benar-benar visa yang diberikan di perwakilan. Cara ini memudahkan tempat pemeriksaan Imigrasi untuk melakukan verifikasi visa dan mampu memastikan bahwa visa itu asli.

2. membangun jaringan koneksi antara pihak biro perjalanan dan operator penerbangan di luar negeri dengan tempat pemeriksaan Imigrasi. Jaringan ini lebih dikenal dengan Advance Passenger Processing (APP) dan Advance Passenger Information (API) sebagaimana diprakarsai (direkomendasikan) ICAO. Kepentingannya adalah agar pihak operator mendapatkan informasi awal apakah seseorang calon penumpangnya termasuk dalam daftar cekal di negara tujuan. Sebaliknya merupakan informasi bagi pihak TPI (bandara yang akan dituju) mengenai siapa-siapa yang akan datang dan memastikan bahwa orang yang melakukan *chek-in* adalah orang yang sama yang akan masuk ke Indonesia.



Gambar 28. Skema konstruksi sistem pemeriksaan lintas batas di tempat pemeriksaan Imigrasi.

V.6. Peningkatan Pemeriksaan Lintas Batas Keimigrasian.

Peningkatan sistem pemeriksaan lintas batas ini harus dilakukan, mengingat kelemahan-kelemahan yang ditemukan sangat rawan apabila dikaitkan dengan ketahanan nasional. Sistem yang belum teintegrasi dapat menjadi potensi untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang mengarah kepada upaya disintegrasi bangsa.

Apabila integrasi sistem ini sudah berjalan maka banyak keuntungan yang bisa diperoleh. Disamping itu tentu ada juga resiko yang harus dihadapi sebagai eksekusi dari penggunaan sistem teknologi informasi. Sebagai peneliti, selain memberikan solusi terhadap sistem, maka faktor resiko juga harus disampaikan apabila memilih solusi tersebut.

V.6.1. Keuntungan-keuntungan Peningkatan Pemeriksaan Lintas Batas Keimigrasian.

Setelah menentukan titik-titik kelemahan yang ada sekarang ini di tempat pemeriksaan Imigrasi, maka perbandingan perlu dilakukan dengan apa yang telah dilakukan oleh negara lain, pengaruh globalisasi, standar-standar yang ditekankan ICAO dan beberapa hal yang telah dilakukan Indonesia. Dari analisis kegiatan di atas diperoleh beberapa keuntungan sebagai akibat peningkatan dari sistem yang ada sekarang.

V.6.1.1. Keuntungan Bagi Masyarakat.

Penggunaan dokumen keimigrasian dengan standar internasional memberikan keuntungan kepada pemegangnya karena dokumen tersebut dijamin integritasnya, sehingga tidak akan memberikan kesulitan baginya untuk melewati proses pemeriksaan keimigrasian di setiap tempat pemeriksaan Imigrasi. Demikian sebaliknya tempat pemeriksaan Imigrasi yang sudah menggunakan teknologi informasi dengan standar internasional untuk mengidentifikasi dokumen asli akan lebih mudah melakukan pekerjaannya. Alat yang digunakan selain merupakan verifikasi dokumen juga merupakan verifikasi daftar cekal, perijinan dan *capturing* data yang terintegrasi.

Penggunaan teknologi informasi yang canggih akan mempermudah masuknya setiap orang ke negara ini sekaligus memberikan rasa aman. Bagi turis asing yang datang ke Indonesia akan merasa aman apabila setiap orang yang masuk ke Indonesia sudah melalui pemeriksaan yang aman pula. Dengan demikian mereka tidak akan terganggu oleh orang-orang yang masuk secara ilegal dan membuat ketidaknyamanan yang pada akhirnya mengganggu bagi orang asing yang datang ke Indonesia untuk menikmati hidup.

V.6.1.2. Keuntungan Bagi Negara.

Peningkatan sistem di TPI memberikan keuntungan bagi negara karena sistem yang canggih dengan alat-alat pembaca yang canggih dapat memberikan :

1. data yang akurat mengenai diri seseorang sesuai dengan hasil pembacaan alat pembaca,
2. data yang di-*capture* otomatis akan tersimpan dalam *data base* keimigrasian sehingga memudahkan untuk melakukan verifikasi kapan masuk dan kapan keluar,
3. hasil yang lebih baik mengenai keabsahan satu dokumen keimigrasian. Alat pembaca dapat mendeteksi dokumen palsu atau dipalsukan atau seseorang telah menggunakan paspor hilang atau curian,
4. efisiensi dan efektifitas dalam pemeriksaan lintas batas sekaligus memberikan keamanan. Hal inilah yang selalu diinginkan dalam proses globalisasi yaitu liberalisasi di bidang jasa.
5. verifikasi yang lebih akurat mengenai daftar cekal. Ini salah satu upaya untuk menangkal kedatangan orang-orang yang tidak dikehendaki masuk ke Indonesia.
6. pra pengawasan (*preliminary control*) yang lebih baik dengan mengadopsi sistem Advance Passenger Process (APP) dan Advance Passenger Information (API). Sistem ini untuk mengetahui lebih awal mengenai identitas diri seseorang sebelum secara nyata masuk ke Indonesia.
7. verifikasi lebih terjamin terhadap keaslian visa seseorang sehingga pemalsuan visa dapat segera dideteksi.

V.6.1.3. Keuntungan Bagi Operator Penerbangan dan Biro Perjalanan.

Peningkatan sistem pemeriksaan berbasis API menguntungkan penerbangan karena pihak penerbangan dapat memverifikasi penumpangnya ke dalam sistem-sistem yang ada di bandara tujuan sebelum diberangkatkan, termasuk sistem pemeriksaan lintas batas keimigrasian. Resiko yang dialami penerbangan apabila penumpangnya ditolak masuk ke Indonesia adalah harus membawanya kembali ke negara lain tanpa dipungut biaya. Hal itu dapat merusak citra penerbangan tersebut. Verifikasi tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi penerbangan karena

memberikan rasa aman kepada pelanggannya dengan memberikan jaminan di awal bahwa mereka tidak akan ditolak di negara tujuan. Penumpang merasa aman dan nyaman apabila semua penumpang diperlakukan sama dan tidak ada penumpang yang dicurigai akan menciptakan rasa tidak aman.

Selain itu penggunaan teknologi yang canggih dapat mempermudah pelaksanaan *check-in*, pengaturan tempat duduk, barang-barang penumpang dan membantu instansi-instansi yang berkaitan dengan pemeriksaan lintas batas di bandara tujuan. Bantuan ini adalah dengan mengirimkan data penumpang dan barang-barangnya ke bandara tujuan sehingga pemeriksaan dapat dilakukan dengan teknik verifikasi saja. Kemudahan yang diberikan instansi di bandara tujuan dapat juga mengangkat citra penerbangan terhadap pelanggannya, demikian juga biro penjualan tiketnya.

V.6.1.4. Keuntungan Bagi Operator Bandara dan Otoritas Terkait Lainnya.

Penggunaan teknologi informasi di tempat pemeriksaan Imigrasi dengan mengadopsi teknologi yang berfungsi sebagai verifikasi akan memberikan keuntungan bagi operator bandara. Kalau semua data sudah diperoleh oleh Imigrasi sebelum penumpangnya masuk ke Indonesia, seperti yang digunakan oleh Singapura dan Australia yang berbasis *smart card*, maka pekerjaan pemeriksaan di TPI menjadi sangat mudah, efisien dan cepat termasuk aman juga. Penumpang akan mengalir cepat dan merasa aman dan nyaman. Kondisi ini memberikan keuntungan bagi operator bandara. Kenyamanan, keamanan dan efisiensi penting bagi operator bandara karena terkait dengan penggunaan ruang, fasilitas dan terhindar dari pembangunan atau ekspansi ruang yang membutuhkan biaya yang besar termasuk operasionalisasinya kelak.

V.6.2. Resiko-resiko.

Walaupun penggunaan teknologi memberikan banyak kemudahan yang sangat menguntungkan akan tetapi juga harus diperhatikan akan resiko yang mungkin timbul. Resiko ini menyangkut penggunaan teknologi itu sendiri dan juga pengguna teknologinya. Menyinggung mengenai sistem atau kesisteman, penggunaan sistem teknologi komputer terdiri dari berbagai subsistem yang saling mendukung.

Pemasukan data (*data input*) dilakukan melalui unit-unit yang tersebar di seluruh Indonesia dan luar negeri kemudian diproses melalui proses pelayanan (*data process*) sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada. Proses ini menghasilkan informasi dan berlanjut hingga ke tingkat Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai bahan untuk mengambil keputusan (*output*). Sebagai satu sistem ada resiko yang akan muncul dalam teknologi itu.

Selain resiko pada kesisteman, maka resiko juga akan diperkirakan terjadi pada sumber daya manusianya. Sistem dapat dibangun, teknologi dapat dibeli, namun yang jadi penentunya adalah tetap sumber daya manusia. Resiko yang timbul di sekitar sumber daya akan juga mempengaruhi sistem manajemen.

V.6.2.1. Resiko atas Sistem.

Resiko yang akan terjadi pada sistem adalah karena sistem ini menggunakan teknologi informasi dengan jaringan ke berbagai titik, maka akan sangat mungkin terjadi kejahatan-kejahatan yang dapat merusak sistem teknologi ini termasuk jaringannya. Dalam dunia internasional kejahatan seperti ini dikenal dengan *cyber crime*. *Cyber crime* dapat diartikan sebagai kejahatan yang dilakukan **dengan** sistim komputer atau jaringannya, **dalam** sistim komputer atau jaringannya atau **terhadap** suatu sistim komputer atau jaringannya. Pada prinsipnya ditujukan kepada lingkungan elektronik. Sedangkan kejahatannya sendiri dimaksudkan sebagai bentuk kejahatan umumnya yang dilakukan sebagai ilegal atau memiliki unsur kriminal⁷⁴.

Beberapa bentuk kejahatan yang dapat dilakukan antara lain :

- a. Akses yang tidak sah (*unauthorized access*) yaitu memasuki sistim komputer atau jaringannya tanpa hak dengan dengan melanggar aturan-aturan keamanan,
- b. Merusak data atau program komputer yang bisa dilakukan dengan menghapus, mengkorupsi atau mengurangi atau menghilangkan data komputer atau pogram secara tidak berhak,
- c. Sabotase komputer (*computer sabotage*) yaitu memasukkan, menghapus atau menghilangkan data komputer atau program atau memasuki sistim komputer dengan maksud mengganggu fungsi komputer,

⁷⁴ Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, 10-17 April 2000 :Crimes related to computer networks. Hlm 4.

- d. Mengintersep secara tidak sah (*unauthorized interception*) dari komputer atau didalam sistim atau jaringan komputer,
- e. Spionase komputer (*computer espionage*) yang berarti mendapatkan, membuka memindahkan atau menggunakan untuk tujuan komersil secara rahasia secara tidak berhak atau dibenarkan secara hukum dengan maksud merugikan pemilik data atau menghasilkan keuntungan tidak sah bagi pelaku atau pihak ketiga.

Contoh kasus yang dapat dianalogkan dalam kejahatan komputer ini adalah pembobolan rekening seseorang di bank yang telah menggunakan sistem perbankan elektronik atau *e-banking*.

Kaitannya dengan Imigrasi sudah jelas mengarah pada sistim program dan jaringan keimigrasian serta data-data yang ada didalamnya. Jika saja sistim jaringan nasional diintersep atau diganggu yang mengakibatkan terganggunya operasional keimigrasian maka kerugian yang terjadi bukan hanya dibidang Imigrasi tetapi juga pada bidang pelayanan yang menggunakan jasa elektronik dan keamanan dokumen-dokumen keimigrasian yang juga dikeluarkan dengan sistim elektronik. Kerugian secara ekonomis akan sangat besar dan efek gandanya berpengaruh pada hubungan-hubungan internasional serta dapat mengganggu stabilitas ketahanan nasional.

Dewasa ini kejahatan komputer juga dilakukan untuk berbagai tujuan antara lain pencucian uang (*money laundering*)⁷⁵. Banyak cara yang dilakukan untuk mencuci uang yang berasal dari tindak kejahatan, antara lain berupa pemberian donasi, melakukan investasi atau kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya yang dilakukan dengan jasa komputer (seperti jual beli surat-surat berharga) yang tidak mengenal batas-batas negara. Bentuk-bentuk usaha tidak menjadi tujuan utama dari kegiatan pencucian uang ini, akan tetapi yang penting adalah uang itu berubah bentuk menjadi usaha yang seolah-olah menjadi sah dan memiliki nilai uang. Termasuk di dalamnya adalah kemungkinan penggunaan dokumen-dokumen keimigrasian baik yang diperoleh secara sah ataupun tidak sah.

⁷⁵ Malkian Elvani, *Pencucian Uang Sebagai Kejahatan Terorganisir*. Makalah disampaikan pada kegiatan seminar Head Fakultas Hukum Unsri tanggal 22 September 2005. www.economic-law.net/PencucuainUang.doc. Kamis, 11 Oktober 2007. 11.00.

V.6.2.2. Resiko atas Sumber Daya.

Resiko atas sumber daya ini timbul apabila sumber daya tersebut tidak dipersiapkan dengan baik. Teknologi yang begitu maju jika tidak didukung oleh sumber daya manusia yang memadai tidak akan memberikan hasil yang maksimal. Pengetahuan dan pemahaman mengenai teknologi harus sudah lebih baik, baik mengenai teknologinya maupun manajemen teknologi itu sendiri.

Ancaman akan semakin jelas apabila sumber daya ini tidak melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya. Misalnya tidak melakukan *sweeping* dokumen dengan benar, tidak menginput data dengan benar, tidak mengamankan arsip-arsip data atau penggunaan *password* secara tidak benar sehingga membuka akses orang lain ke *data base*. Penyalahgunaan sistem juga bisa terjadi apabila tidak ada standar operasional prosedur yang jelas dan kode etik bagi para petugasnya.

Selain itu kepercayaan sepenuhnya terhadap teknologi juga merupakan resiko tersendiri. Akibat dari ketergantungan ini sumber daya manusia menjadi kurang kreatif dalam menggali lebih jauh mengenai orang yang berada dihadapannya, termasuk di dalamnya kemampuan membuka kamufase dengan teknik impostor, khususnya apabila dokumen dan alat pembaca dokumennya belum sepenuhnya menggunakan sistem elektronik dan biometrik.

Ancaman lainnya adalah pada saat teknologi ini digunakan secara maksimal, maka sistem akan mengambil alih banyak peran pegawai. Teknologi ini hanya membutuhkan beberapa orang sebagai tenaga operasional. Akibat yang bisa diperkirakan adalah bahwa akan banyak kelebihan tenaga di setiap unit pelayanan teknis keimigrasian, terutama yang selama ini berkaitan dengan pelayanan. Hal ini terjadi karena penggunaan teknologi informasi menghasilkan simplifikasi proses dan efisiensi pekerjaan.

