

BAB II

GAMBARAN UMUM TEMPAT PEMERIKSAAN IMIGRASI

II.1. Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Pada hakekatnya perbatasan adalah garis denah secara fisik dan psikologis yang dinyatakan dan digunakan untuk mengidentifikasi batas kedaulatan suatu negara atau pada beberapa tempat menjadi batas dimulainya kedaulatan negara lain. Secara historis pada setiap perbatasan oleh pemerintah yang berdaulat disediakan tempat untuk melakukan lintas batas (gerbang keluar masuk perbatasan), dimana orang-orang dan barang dapat lewat secara sah. Tempat ini menjadi cikal bakal tempat pemeriksaan lintas batas yang dikenal dewasa ini. Dalam perkembangan era kemudian pemeriksaan lintas batas tidak hanya terdapat di wilayah perbatasan darat negara bertetangga.

Daerah lintas batas internasional pada zaman modern sudah dikembangkan menjadi perlintasan internasional udara dan laut yang berada di dalam garis perbatasan tradisional. Walaupun perjalanan transnasional dari negara lain telah dilakukan melewati garis batas suatu negara seperti penggunaan alat transportasi pesawat udara dan kapal laut, akan tetapi perjalanan itu dianggap belum memasuki negara tujuan sebelum dilakukan pemeriksaan lintas batas keimigrasian di tempat pemeriksaan Imigrasi yang telah ditentukan. Dalam hal ini pemeriksaan bisa dilakukan jauh dari lokasi batas geografis. Tempat ini dikenal juga dengan wilayah batas "territorial dalam", karena di daerah ini terdapat pemisahan area internasional dan area domestik¹³.

Dalam *Convention on International Civil Aviation* yang lazim dikenal dengan Konvensi Chicago (karena ditandatangani di Chicago pada tanggal 7 Desember 1944) mengakui bahwa kedaulatan suatu negara berlaku juga di atas teritorialnya¹⁴. Teritorial itu sendiri meliputi perairan atau daratan yang berada dibawah kedaulatan

¹³ Iman Santoso, 2005. *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. Edisi pertama. Jakarta : UI-Press.. Hlm 101-103.

¹⁴ Convention on International Civil Aviation, ninth edition, 2006. Dikeluarkan tanggal 26 November 2007, pasal 1 : *Sovereignty*. "The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory".

suatu negara¹⁵. Sebagai negara berdaulat suatu dapat menunjuk suatu tempat di dalam wilayahnya untuk penerbangan internasional yang dikenal dengan nama bandara internasional. Pada tempat ini negara setempat dapat membuat aturan-aturan atau ketentuan yang mengatur mengenai ijin masuk dan *clearance*¹⁶, dimana pemeriksaan lintas batas dilakukan.

Ketentuan mengenai ijin masuk dan *clearance* ini bersumber dari pasal 13 Konvensi¹⁷. Konvensi inilah yang menjadi dasar keberadaan dari Karantina Kesehatan (*Quarantine*), Imigrasi (*Immigration*) dan Bea Cukai (*Custom*), di suatu bandara internasional, yang dalam dunia internasional sering disingkat CIQ. Pada suatu bandara internasional terdapat area kedatangan (*arrival*) dan area keberangkatan (*departure*). Di area keberangkatan dan kedatangan ditempatkan petugas Imigrasi yang melakukan pemeriksaan lintas batas. Tempat pemeriksaan lintas batas ini dianggap sebagai batas awal dan batas akhir kedaulatan suatu negara.

Di antara area keberangkatan - setelah garis kuning (*yellow line*) dan area kedatangan – sebelum garis kuning ditetapkan sebagai area steril. Di dalam area steril ini termasuk area transit merupakan daerah internasional, walaupun masih berada di dalam airport di dalam suatu negara. Gambar berikut ini mendeskripsikan bagian-bagian dari suatu bandara internasional.

¹⁵ Convention 1944, *ibid.* Pasal 2 : *Territory*. “For the purpose of this Convention the territory of a Sate shall be deemed to be the land areas and territorial waters adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such state”.

¹⁶ Annex 9 to The Convention on International Civil Aviation, eleventh edition, July 2002, bandara internasional diartikan : “Any airport designated by the Contracting State in whose territory it is situated as an airport of entry and departure for internasional air traffic, where the formalities incident to Customs, Immigration and Public Health, animal and plant quarantie and similar procedures are carried out”.

¹⁷ Convention 1944, *ibid.* Pasal 13 : “The laws and regulations of a contracting State as to the admission to or departure from its territory of passengers, crew or cargo of aircraft, such as regulations relating to entry, clearance, immigration, passports, customs, and quarantine shall be complied with by or on behalf of such passengers, crew or cargo upon entrance into or departure from, or while within the territory of that State”.



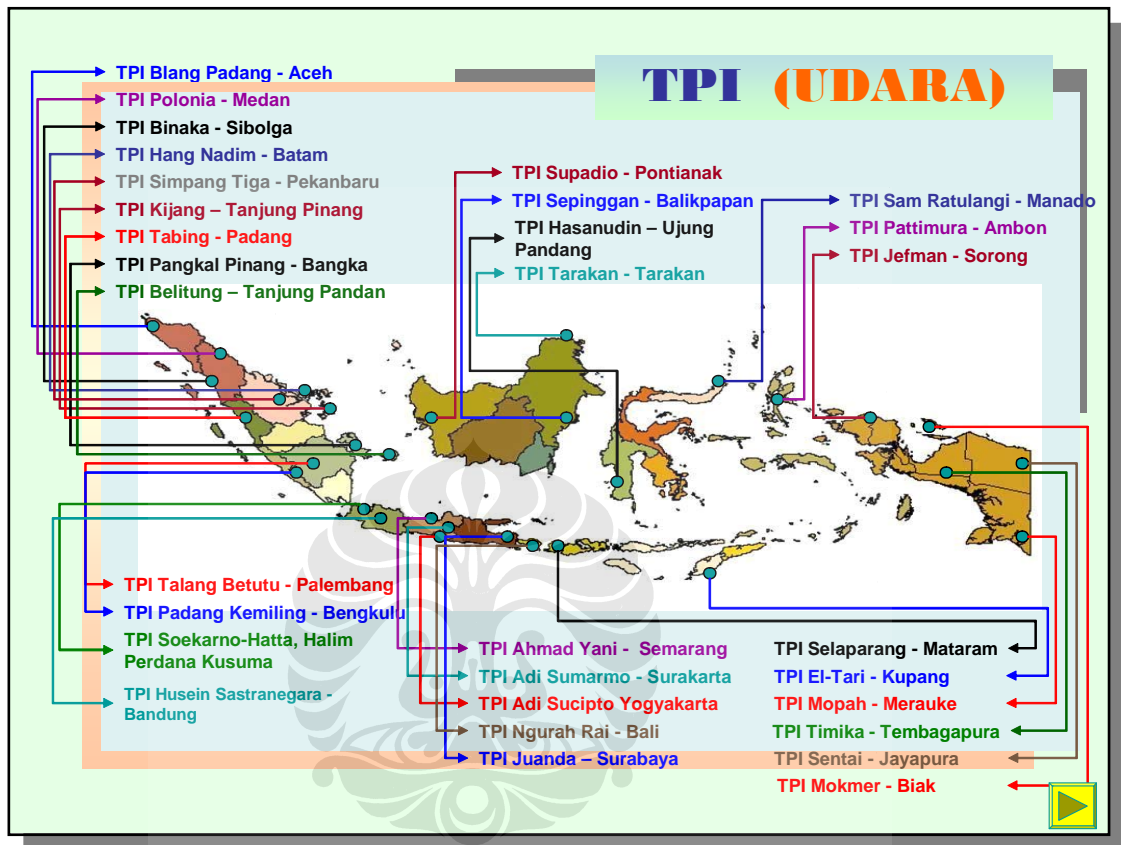
Gambar 02. Denah sederhana tempat pemeriksaan Imigrasi¹⁸

Di Indonesia tempat pemeriksaan Imigrasi (TPI) itu sendiri dapat diartikan sebagai tempat berupa : ”pelabuhan, bandar udara atau tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri sebagai tempat masuk atau keluar wilayah Indonesia”.¹⁹ Beberapa tempat pemeriksaan di Indonesia ditetapkan dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Republik Indonesia. Keputusan ini selalu berubah karena adanya penambahan-penambahan tempat pemeriksaan Imigrasi menyesuaikan dengan perkembangan keadaan. Tempat pemeriksaan Imigrasi di seluruh Indonesia sesuai dengan perubahan terakhir adalah sebanyak 126 lokasi, yang terdiri dari TPI Udara 31 lokasi dan TPI Darat / Laut 95 lokasi.

¹⁸ Foto-foto diambil berdasarkan observasi di Bandara Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Maret 2008. Akan tetapi denah ini tidak menggambarkan denah sebenarnya Bandara Soekarno-Hatta. Denah ini hanya menggambarkan bentuk umum di suatu tempat pemeriksaan Imigrasi.

¹⁹ Undang-undang nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian, pasal 1,4.

Merujuk pada batasan penelitian yang telah disebutkan pada Bab I, maka tempat pemeriksaan Imigrasi yang berupa bandara internasional di Indonesia adalah sebagaimana terdapat dalam presentasi ini :



Gambar 03. Tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi udara yang ada di wilayah Indonesia.²⁰

II.1.1. Kedatangan.

Area kedatangan (*arrival*) merupakan area dimana penumpang yang datang dari luar negeri hendak menuju negara setempat atau hendak melanjutkan perjalanan ke negara lain (*transit*). Penumpang yang datang bila diperlukan, pertama kali akan berhadapan dengan petugas Karantina Kesehatan untuk memastikan bahwa mereka tidak membawa penyakit dari luar negeri. Sebelum memasuki area Imigrasi, yaitu

²⁰ Lembar presentasi ini diambil dari presentasi Direktur Jenderal Imigrasi yang disampaikan pada rapat kerja teknis keimigrasian yang diadakan di Jakarta pada tanggal 30 April sampai dengan 2 Mei 2007 dengan judul “Papan Keimigrasian”.

tempat pemeriksaan Imigrasi terdapat garis kuning (*yellow line*). Garis ini merupakan batas ahir area internasional. Seseorang yang melewati garis ini dan mendapatkan *clearance* dari Imigrasi maka orang tersebut dianggap telah memasuki pintu gerbang wilayah dalam negeri Indonesia.



Gambar 04 : Garis kuning (*yellow line*) didepan konter kedatangan bandara Soekarno-Hatta Cengkareng (kiri – foto dibuat tanggal 17 Maret 2008) dan bandara Selaparang Mataram (kanan – foto dibuat tanggal 18 April 2008 garis kuning hilang karena renovasi bandara).

Fungsi dari tempat pemeriksaan Imigrasi adalah sebagai perwujudan dari kedaulatan negara. Tempat ini merupakan batas ahir dan batas awal kedaulatan. Umumnya area ini dijaga oleh Imigrasi, akan tetapi di beberapa negara fungsi penjagaan tempat ini dijaga oleh Bea Cukai (*Customs*). Australia menugaskan Bea Cukai melaksanakan tugas keimigrasian di pelabuhan-pelabuhan internasionalnya, dibawah pengawasan Imigrasi²¹.

Tempat pemeriksaan itu diwujudkan dengan konter-konter yang di dalamnya terdapat pejabat Imigrasi. Konter-konter ini dibuat melebar (*multichannel*) dan didesain sedemikian rupa sehingga langsung terlihat oleh penumpang yang baru mendarat. Dengan demikian area ini merupakan alur yang tidak terpisahkan dari perjalanan penumpang dari pesawat menuju ke luar terminal.

²¹ Australian Immigration Fact Sheet 72 – *Commonwealth Presence in the Torres Strait*. www.immi.gov.au/media/fact-sheets72torres.htm. Senin 18 Februari 2008. 14.20.

Hal-hal yang dilakukan di area kedatangan tempat pemeriksaan Imigrasi antara lain :

1. Memeriksa dokumen perjalanan dan memberikan tanda masuk bagi warga negara Indonesia,
2. Memeriksa dokumen perjalanan, ijin masuk kembali dan memberikan tanda masuk bagi orang asing pemegang dokumen ijin tinggal sementara dan menetap di Indonesia.
3. Memeriksa dokumen perjalanan dan ijin masuk (berupa visa atau bebas visa) serta memberikan ijin tinggal - sesuai dengan ijin masuk yang dimiliki - bagi orang asing yang hendak memasuki wilayah Indonesia, termasuk crew pesawat yang baru mendarat.
4. Memeriksa apakah setiap orang yang akan diberikan ijin masuk tidak terdaftar dalam daftar cegah tangkal keimigrasian.
5. Merekam data setiap orang yang sudah melalui tempat pemeriksaan Imigrasi.

II.1.2. Keberangkatan.

Area keberangkatan (*departure*) merupakan area dimana penumpang diproses sebelum meninggalkan suatu negara. Para penumpang ini setelah melakukan *clearance* dengan pihak penerbangan akan menuju area Imigrasi. Sama halnya dengan kedatangan sebelum memasuki area Imigrasi, yaitu tempat pemeriksaan Imigrasi terdapat garis kuning (*yellow line*). Garis ini merupakan batas ahir area domestik. Seseorang yang melewati garis ini dan telah mendapatkan *clearance* dari Imigrasi maka orang tersebut dianggap telah melewati pintu gerbang Indonesia dan memasuki wilayah internasional.

Sama halnya dengan kedatangan *clearance* keimigrasian dilakukan di konter-konter Imigrasi yang didalamnya terdapat pejabat Imigrasi. Konter keberangkatan juga dibuat melebar (*multichannel*). Desainnya sedemikian rupa sehingga merupakan alur tidak terpisahkan bagi penumpang yang sudah melakukan *chek-in* dan hendak menuju ke pesawat.



Gambar 05 : Garis kuning (*yellow line*) didepan konter keberangkatan bandara Soekarno-Hatta Cengkareng (kiri – foto dibuat tanggal 17 Maret 2008) dan bandara Selaparang Mataram (kanan – foto dibuat tanggal 18 April 2008).

Wilayah ini merupakan daerah steril internasional. Di daerah ini tidak ada lagi pemeriksaan oleh instansi manapun, karena tempat pemeriksaan Imigrasi dianggap merupakan batas ahir kedaulatan Indonesia. Pemeriksaan terakhir berupa pemotongan *boarding pass* di area *boarding gate* oleh petugas Imigrasi dan penerbangan hanya merupakan konfirmasi ahir bahwa seluruh penumpang yang telah melakukan *chek-in*, sudah melalui semua proses pemeriksaan dan siap untuk berangkat. Segera setelah para penumpang memasuki pesawat yang akan membawa mereka maka tanggung jawab mengenai orang ini beralih ke tangan kapten pesawat dan negara bendera pesawat. Ijin memeriksa seseorang yang sudah berada di dalam pesawat harus atas persetujuan kapten pesawat.

Hal-hal yang dilakukan di area keberangkatan tempat pemeriksaan Imigrasi antara lain :

1. Memeriksa dokumen perjalanan dan memberikan tanda keluar bagi warga negara Indonesia,
2. Memeriksa dokumen perjalanan, ijin masuk kembali dan memberikan tanda keluar bagi orang asing pemegang dokumen ijin tinggal sementara dan menetap di Indonesia.

3. Memeriksa dokumen perjalanan dan ijin masuk serta memberikan tanda keluar bagi orang asing yang hendak meninggalkan wilayah Indonesia, termasuk crew pesawat yang akan berangkat.
4. Memeriksa apakah setiap orang yang akan diberikan tanda keluar tidak terdaftar dalam daftar cegah tangkal keimigrasian.
5. Merekam data setiap orang yang sudah melalui tempat pemeriksaan Imigrasi.

II.1.3. Area Transit.

Area ini merupakan bagian dari area internasional dan daerah steril. Penumpang yang datang dari luar negeri dan hendak melanjutkan perjalanan ke negara lain tanpa memasuki negara setempat, misalnya Indonesia, akan tetap berada di daerah ini sampai yang bersangkutan memasuki pesawat lain untuk meninggalkan Indonesia. Operator penerbangan bertanggung jawab terhadap pengamanan penumpang ini, mulai keluar dari pesawat sampai ke ruang tunggu. Transit bisa dilakukan dengan pesawat yang sama ataupun pesawat lain²². Terhadap penumpang seperti ini tidak diberikan ijin memasuki wilayah negara setempat. Keberadaan yang bersangkutan di area ini tidak dijangkau oleh hukum nasional setempat. Petugas Imigrasi di area ini bekerja sama dengan pihak penerbangan hanya untuk memastikan bahwa para penumpang ini benar-benar penumpang dengan status transit (dengan menunjukkan kartu transit).

Faktanya di lapangan ada dua macam transit yang dikenal di bandara. Transit yang pertama adalah transit murni (*direct transit*) yaitu penumpang yang murni datang dari luar negeri dan berada pada negara transit untuk sementara dan hendak menuju ke negara ketiga. Jenis yang kedua adalah transit tidak murni, yaitu penumpang yang datang dari luar negeri dan hendak menuju tempat lain di dalam negeri. Penumpang seperti ini bila melakukan *clearance* di bandara pertama, maka perjalanan ke tempat kedua sudah merupakan perjalanan domestik. Apabila di pelabuhan pertama tidak melakukan *clearance* maka penumpang tersebut masih penumpang internasional sampai dilakukannya *clearance* di bandara kedua.

²² Annex 9 Facilitation pada point : **J. Transit Procedure and Requirements** berbunyi :
3.44. *Where airport facilities permit entering state shall make provisions by means of direct transit areas or other arrangements and their baggage arriving from another state and continuing their journey to a third state on the same flight of another flight from the same day may remain temporarily within the airport of arrival without undergoing border control formalities to enter the state transit”.*



Gambar 06 : Meja pelayanan transit bandara Soekarno-Hatta, Jakarta.

II.2. Sumber Daya Manusia.

Sumber daya manusia adalah elemen paling penting dalam keberadaan suatu organisasi. Penggerakan sumber daya ini sehingga dapat berfungsi untuk menjalankan organisasi terkait dengan fungsi manajerial organisasi. Selain itu kemampuan dan tingkat intelegualitas sumber daya yang ada juga merupakan bagian tidak terpisahkan dari pelaksanaan tugas-tugas sehari-hari organisasi. Keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan sasarannya serta kemampuannya menghadapi tantangan baik eksternal maupun internal sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia dengan setepat-tepatnya²³.

Tempat pemeriksaan Imigrasi merupakan satu sub unit organisasi yang berada dibawah kendali satu kantor Imigrasi sebagai satu unit pelaksana teknis. Disatu fihak unit ini harus memiliki tenaga-tenaga teknis yang terlatih agar dapat melaksanakan tugasnya yang sifatnya khusus sebagai penjaga pintu gerbang negara. Di lain fihak kemampuan teknis saja tidak cukup karena suatu bandara internasional diharapkan dapat beroperasi selama duapuluh empat jam, untuk itu manajemen sumber daya harus juga memperhatikan aspek fisiknya.

²³ Sondang P. Siagian, 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan ketigabelas. Jakarta : Bumi Aksara. Hlm. 40.

Di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang ada, tempat pemeriksaan Imigrasi ini secara faktual berbentuk konter-konter yang di jaga oleh pejabat Imigrasi. Pejabat Imigrasi ini adalah pegawai Imigrasi yang telah mendapat pendidikan khusus di bidang pendaratan keimigrasian. Selain lulus pendidikan khusus, para pejabat ini juga dibekali dengan ketrampilan-ketrampilan lain yang sangat terkait dengan pelaksanaan tugasnya di bandara, seperti kemampuan mendeteksi dokumen-dokumen palsu (*fraud document*), perijinan palsu serta kemampuan menginterview seseorang untuk mendapatkan kebenaran informasi perihal dirinya dan dokumennya. Setiap orang yang masuk atau keluar dari Indonesia wajib melalui pemeriksaan pejabat ini.

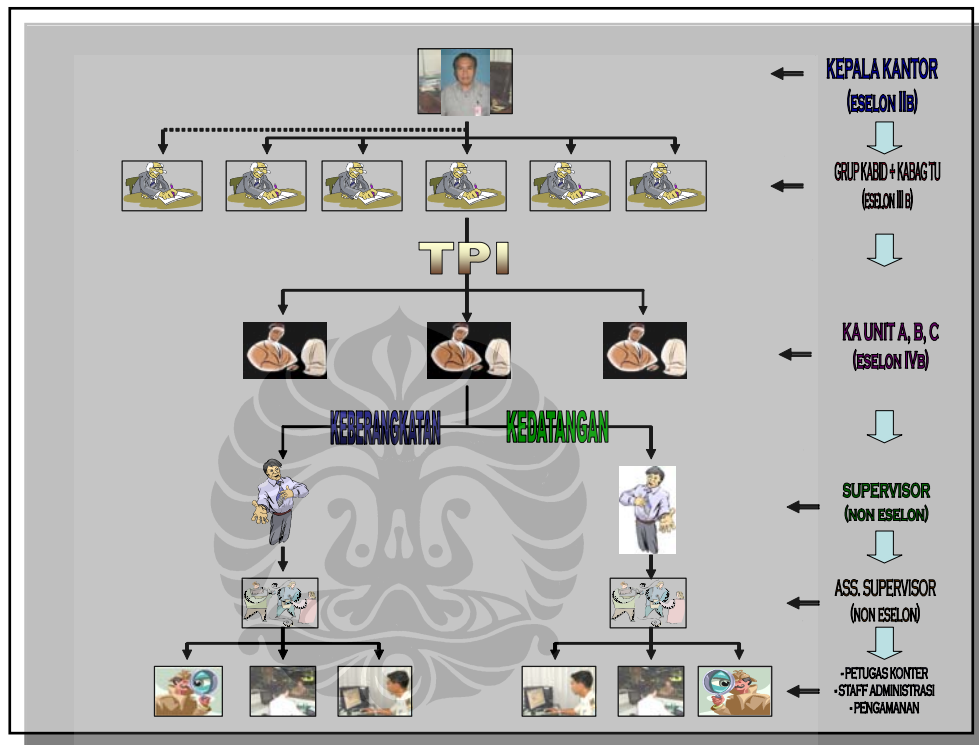
II.2.1. Struktur Personil.

Personil dari tempat pemeriksaan Imigrasi Soekarno-Hatta merupakan bagian dari personil Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta. Meskipun merupakan bagian dari Kantor Imigrasi akan tetapi petugas di bandara ini terpisah dengan petugas di kantor dan memiliki unit sendiri-sendiri. Secara umum personil di Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta dibedakan antara pegawai teknis dan pegawai administratif. Pegawai teknis bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas-tugas teknis keimigrasian dan pegawai administratif bertanggung jawab terhadap tugas-tugas administrasi dan fasilitatif perkantoran. Tempat pemeriksaan Imigrasi menjadi bagian integral dari Kantor Imigrasi yang secara teknis berada di bawah Kepala Bidang Pendaratan dan Ijin Masuk Keimigrasian. Kepala bidang ini adalah salah satu dari empat kepala bidang di Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor.

Kepala bidang membawahi Kepala Seksi Unit yang terdiri dari Unit A,B dan C. Pembagian tiga unit ini berdasarkan jam kerja yang secara bergiliran. Jabatan Kepala Seksi Unit adalah jabatan eselon terendah pada struktur Kantor Imigrasi Sekarno-Hatta. Untuk membantu Kepala Seksi Unit maka di tiap-tiap unit dibentuk Supervisor dan asisten supervisor. Supervisor maupun asisten bukan jabatan struktural. Supervisor setidaknya terdiri dari dua orang yang bertugas mengawasi pelaksanaan tugas-tugas pemeriksaan lintas batas di bagian keberangkatan dan bagian kedatangan.

Pemeriksaan lintas batas dilakukan dikonter-konter yang telah disediakan di kedatangan maupun keberangkatan. Petugas yang bertanggung jawab di konter ini

disebut pejabat pendaratan. Para petugas ini telah melalui pelatihan dan mendapatkan kualifikasi tertentu sebelum diberikan kewenangan memeriksa pelintas batas. Dalam melaksanakan tugasnya pejabat ini dibantu oleh staff administrasi, seperti operator komputer, pengumpul data, satuan pengamanan dan sejumlah orang yang bertindak sebagai informan (pengamanan tertutup) tanpa menggunakan pakaian seragam dinas Imigrasi.



Gambar 07. Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta.

II.2.2. Pembagian Tugas.

Pembagian tugas-tugas setiap personil dilakukan sesuai dengan fungsi dan kedudukan masing-masing. Secara umum tugas yang dilakukan di lingkungan bandara adalah sebagai berikut ²⁴:

²⁴ Keputusan Menteri Kehakiman dan hak Asasi Manusia nomor : M.14.PR.07.04 tahun 2003 tentang Perubahan atas Kepututsan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor : M.03-PR.07.04 tahun 1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi, pasal 25r dan buku uraian tugas Kantor Imigrasi Soekarno Hatta edisi 2008.

1. Bidang pendaratan dan ijin masuk mempunyai tugas melakukan pemeriksaan keimigrasian terhadap setiap orang yang keluar atau masuk wilayah Indonesia melalui tempat pemeriksaan Imigrasi di lingkungan kantor Imigrasi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini tempat pemeriksaan Imigrasi Soekarno-Hatta berada di bawah bidang pendaratan dan ijin masuk Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta. Bidang ini masuk dalam jabatan struktural eselon III/b pada Kantor Imigrasi. Sedangkan fungsinya adalah :
 - a. Melakukan penelitian terhadap penggunaan dokumen perjalanan oleh setiap orang yang masuk/keluar wilayah Indonesia,
 - b. Melakukan pemberian tanda bertolak dan atau ijin masuk bagi setiap orang yang akan meninggalkan atau masuk wilayah Indonesia,
 - c. Melakukan penolakan pemberian tanda bertolak dan atau ijin masuk bagi setiap orang yang tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
2. Bidang pendaratan dan ijin masuk terdiri dari 3 seksi unit, yaitu unit A,B dan C. Unit ini masuk dalam jabatan struktural eselon IV/b pada Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta. Tugas seksi unit adalah melakukan penelitian terhadap penggunaan dokumen perjalanan, pemberian tanda bertolak dan atau ijin masuk serta penolakan pemberian tanda bertolak dan atau ijin masuk bagi setiap orang yang masuk / keluar wilayah Indonesia sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
3. Di bawah Kepala Unit ada Supervisor, yang ditunjuk oleh Kepala kantor dan tidak masuk dalam jabatan struktural. Supervisor ini secara umum melaksanakan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pendaratan dan bidang keprotokoleran bandara. Supervisor terdapat di masing-masing unit A,B dan C.
4. Dibawah Supervisor terdapat asisten supervisor, yang tugasnya juga membantu kelancaran pelaksanaan tugas pendaratan. Secara teknis, Asisten supervisor bertanggung jawab kepada supervisor.
5. Sementara petugas yang berinteraksi langsung dengan penumpang adalah pejabat pendaratan yang ada di konter-koter lintas batas keimigrasian. Pejabat pendaratan ini merupakan orang terdepan di semua jajaran Imigrasi dan sebagai penjaga pintu gerbang keimigrasian yang terutama. Petugas-petugas ini mempunyai kewenangan untuk memutuskan untuk memberikan atau menolak pemberian ijin

kepada seseorang untuk masuk ke atau keluar dari Indonesia, sepanjang menyangkut kewenangannya.

6. Selain petugas di atas juga terdapat pegawai bagian pengamanan, protokoler, pembuat daftar cekal, penanggung jawab administrasi unit dan pegawai pendukung lainnya.

II.3. Daftar Cegah Tangkal.

Kebijakan keimigrasian setiap negara berbeda satu sama lainnya. Ada beberapa negara yang menganut kebijakan pintu terbuka, yaitu membuka diri selebar-lebarnya terhadap masuknya orang asing ke negara itu, seperti Uzbekistan, khususnya untuk investor asing²⁵. Sementara itu beberapa negara lain ada yang menganut sistim kebijakan tertutup dengan membuat aturan yang amat sulit bagi orang asing untuk memasuki wilayahnya. Kebijakan seperti ini digunakan oleh Uni Eropa yang dianggap telah membangun tembok (*fortress Europe*) sehingga hanya ada celah yang sangat kecil yang dapat dilalui²⁶, utamanya hanya untuk tujuan wisata.

Beberapa negara menganut sistim kebijakan selektif, yaitu terbuka hanya untuk orang asing yang dianggap dapat memberikan keuntungan tertentu bagi negara itu. Kebijakan seperti ini dianut sebagian besar negara-negara di dunia ini dengan berbagai kriteria, salah satunya Indonesia. Kebijakan selektif ini diimplementasikan dalam berbagai ketentuan keimigrasian dan pelaksanaannya. Mengenai hal ini lebih banyak dibahas dalam konsep ketahanan nasional pada Bab III tesis ini. Salah satu implementasi kebijakan keimigrasian seperti ini adalah membuat daftar cegah tangkal. Setiap negara memiliki daftar seperti ini dan selalu menjadi elemen penting dari pelaksanaan tugas keimigrasian di setiap tempat pemeriksaan Imigrasi di seluruh dunia.

Daftar cegah tangkal itu sendiri merupakan daftar nama orang-orang yang oleh karena alasan tertentu dilarang memasuki suatu negara atau keluar dari suatu negara

²⁵ Dildova Karimova, peneliti dari Center for Social and Economics Research Republic of Uzbekistan, makalah : *Republic of Uzbekistan : Economic Development and Cooperation on Trade – Tourism – Investment*. Disampaikan pada *Asia Africa Trade- Tourism – Investment Seminar and Business Forum*, di Senggigi, Lombok Nusa Tenggara Timur tanggal 17-19 Desember 2007.

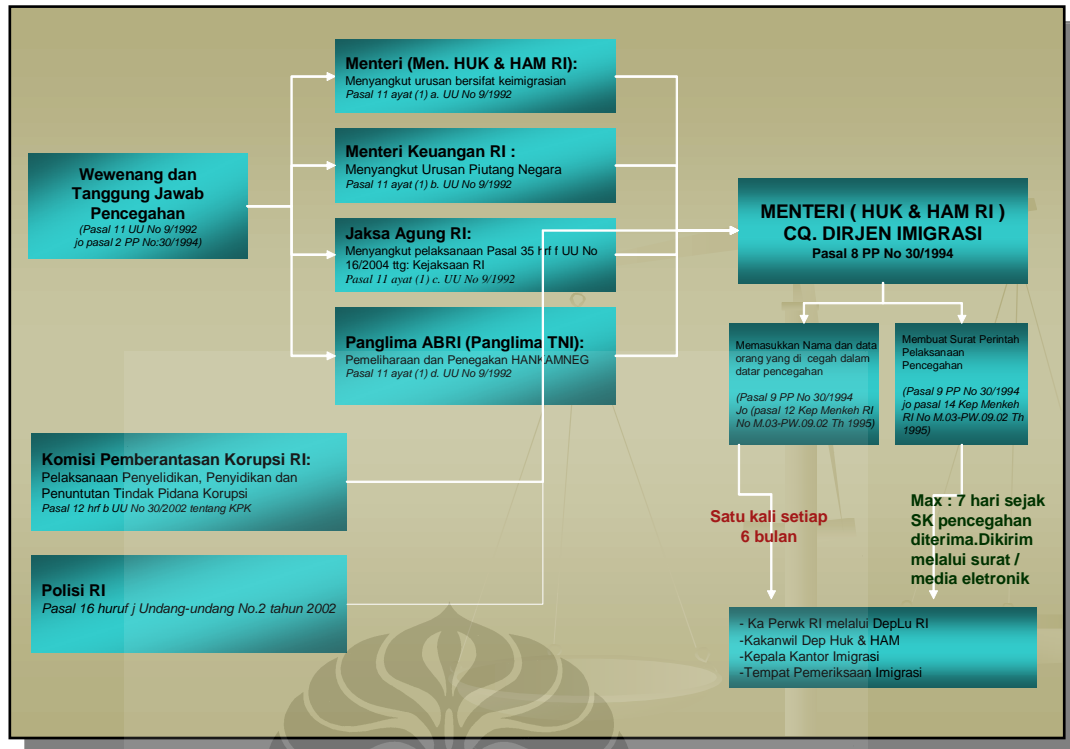
²⁶ Petra Bendel. “*Immigration Policy in the European Union : Still Bringing up the Walls for Fortress Europe ?*”, *Migration Letters*, Volume : 2, no : 1. www.migrationletters.com/200501/20050103_EUBendel.pdf. Kamis, 20 September 2007. 13.45.

untuk jangka waktu tertentu, baik warganegara sendiri maupun orang asing. Di beberapa negara nama daftar cegah tangkal (*movement alert*) ini bisa berbeda-beda dan penetapan nama orang-orang di dalamnya juga dilakukan dengan alasan berbeda. Begitupun instansi-instansi yang berwenang menetapkan seseorang untuk dimasukkan dalam daftar cekat juga berbeda.

Di Indonesia daftar cekat ini disebar oleh Direktorat Penyidikan dan Pendindakan Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi di Jakarta ke setiap unit pelaksana teknis Imigrasi, baik di dalam negeri maupun di perwakilan pemerintah Indonesia di luar negeri yang mengurus teknis keimigrasian. Di dalam negeri misalnya di Kantor Imigrasi diperlukan untuk mengkonfirmasi warganegara Indonesia yang membuat dokumen perjalanan Indonesia dan mengkonfirmasi warganegara asing yang sedang mengurus perijinan keimigrasian. Demikian juga di luar negeri diperlukan terutama untuk orang asing yang sedang mengurus ijin keimigrasian untuk masuk ke Indonesia. Walaupun sedikit kemungkinannya, cekat juga diberlakukan untuk warganegara Indonesia yang melaporkan diri di perwakilan Indonesia atau hendak mengganti dokumen perjalanan.

Daftar ini terdiri dari dua bagian, yaitu pencegahan dan penangkalan. Pencegahan dimaksudkan sebagai larangan sementara terhadap orang-orang tertentu untuk keluar dari negara Republik Indonesia berdasarkan alasan tertentu²⁷. Beberapa instansi yang terlibat dalam pembuatan daftar pencegahan dapat dilihat dari *slide* berikut ini :

²⁷ Undang-undang nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian pasal 1 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 30 tahun 1994 tanggal 14 Oktober 1994, tentang Tata cara Pelaksanaan Pencegahan dan Penangkalan.

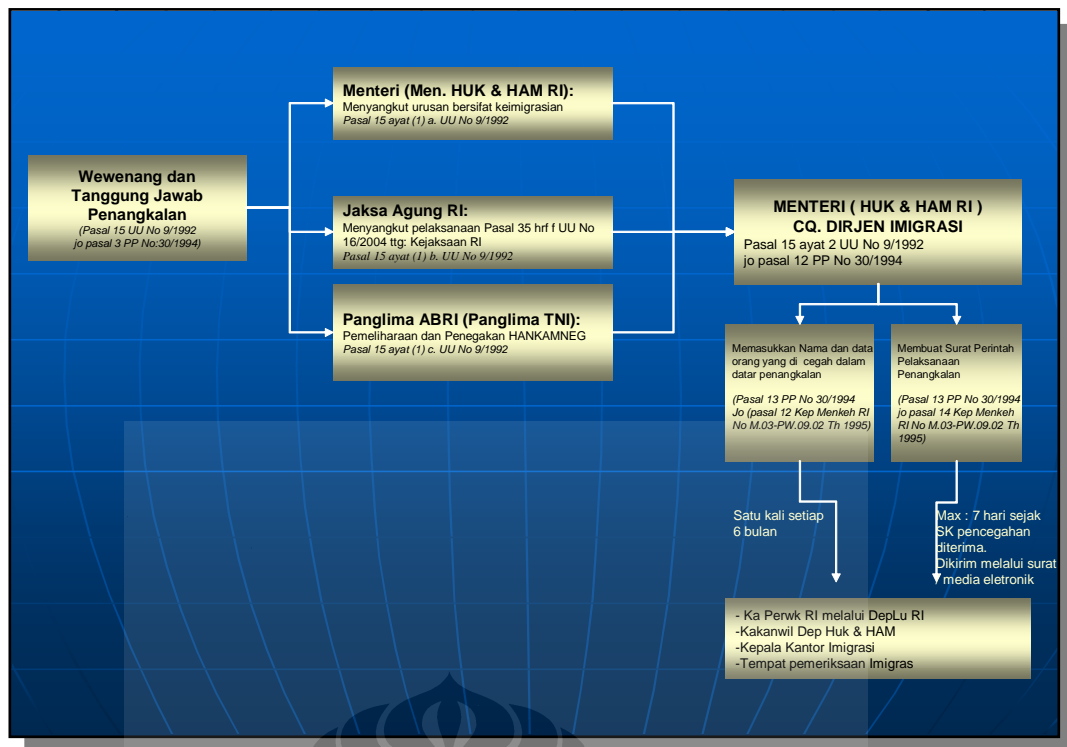


Gambar 08. Wewenang dan tanggung jawab membuat daftar pencegahan.²⁸

Pada sisi lainnya adalah penangkalan. Penangkalan adalah larangan yang bersifat sementara terhadap orang-orang tertentu untuk untuk masuk ke wilayah negara Republik Indonesia berdasarkan alasan tertentu²⁹. Penangkalan umumnya ditujukan terhadap orang asing yang hendak memasuki Indonesia. Dalam hal-hal tertentu, seperti menunjukkan permusuhan kepada pemerintah dan bangsa Indonesia selama berada di luar negeri, penangkalan dapat juga dikenakan terhadap warganegara Indonesia. Beberapa instansi yang terlibat dalam pembuatan daftar penangkalan ini antara lain dapat dilihat pada *slide* berikut ini :

²⁸ Dikutip dari presentasi Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian. Direktorat Jenderal Imigrasi.

²⁹ Undang-undang 9 / 1992, psl 1.



Gambar 09. Wewenang dan tanggung jawab pembuatan daftar penangkalan³⁰.

Keberadaan daftar ini sering dianggap sebagai pembatasan hak asasi manusia dan bertentangan dengan prinsip kebebasan bergerak (*free movement of people*)³¹ baik untuk keluar dari negaranya memasuki negara lain maupun untuk kembali ke negara itu. Hal ini dapat diterima karena kenyataannya memang terdapat pembatasan hak walaupun untuk sementara. Akan tetapi di sisi lain suatu negara juga memiliki kedaulatan dan dalam pelaksanaan kedaulatannya itu setiap negara berhak membuat peraturan-peraturan untuk melindungi negara dan warganegaranya terhadap hal-hal yang dianggap dapat merugikan atau mengancam keselamatan negara.

Untuk keseimbangan kedua hal inilah pencegahan atau penangkalan terhadap seseorang harus menyebutkan dengan jelas alasan dan jangka waktu berlakunya. Berkaitan dengan itu daftar cegah tangkal ini harus selalu di *up-date* dan disesuaikan

³⁰ Dikutip dari presentasi Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian. Direktorat Jenderal Imigrasi.

³¹ SCADPlus *The Schengen acquis and its integration in to the Union, Free Movement of persons, Asylum and Immigration.* www.europa.eu/scadplus/leg/en/s1700.htm Kamis, 20 September 2007,

dari waktu ke waktu. Keputusan memasukkan seseorang ke dalam daftar cekal harus diberitahukan kepada orang yang bersangkutan atau perwakilannya.



BAB III

KERANGKA TEORITIK

III.1. Migrasi Internasional.

Isu mengenai migrasi sudah merupakan isu global sejak abad ke-21 karena pada masa itu perpindahan penduduk terjadi sangat gencar terutama di daratan Eropa. Perpindahan penduduk itu sendiri sudah dikenal seumur manusia. Saat ini sekitar 192 juta manusia tinggal di luar tempat kelahirannya, yang merupakan tiga persen dari jumlah populasi dunia. Isu ini semakin berkembang karena pengaruh dari globalisasi sekarang ini. Mobilitas manusia sudah begitu tinggi akibat dari kemajuan teknologi komunikasi dan perhubungan serta informasi yang begitu mudah didapatkan.

Terdapat beberapa pendekatan teoritis mengenai migrasi yang ditemukan dalam literatur-literatur. Antara lain teori mengenai penyebab migrasi, tipe-tipe migrasi, hubungan migrasi dengan modernisasi, arus migrasi internasional, migrasi individual dan migrasi keluarga, manajemen migrasi³². International Organisation for Migration (IOM) memberikan definisi migrasi sebagai perpindahan dari satu orang atau kelompok dari satu wilayah geografis ke wilayah geografis yang lain melewati perbatasan administratif maupun politik untuk tinggal secara tetap atau temporer di satu tempat yang lain dari tempat kelahiran mereka³³.

Dari kerangka teori dan definisi di atas, migrasi dapat dibedakan menjadi dua sisi, yaitu migrasi domestik dan migrasi internasional. Migrasi domestik adalah perpindahan dalam satu negara, dari satu daerah administratif ke daerah administratif lainnya seperti antar kecamatan, kabupaten atau propinsi. Migrasi internasional adalah perlintasan melewati satu atau beberapa perbatasan internasional dan mengakibatkan perubahan status hukum yang orang tersebut. Konteks ini juga meliputi pengungsi, orang-orang terusir dari negaranya dan orang-orang yang terpaksa meninggalkan negaranya.

Dari sisi tipologi migrasi, migrasi dibedakan menjadi dua, yaitu dari sisi geografis dan dari sisi manusianya itu sendiri. Sisi geografis yaitu perpindahan penduduk melewati satu daerah administratif geografis ke daerah lainnya untuk

³² David Lucas & Paul Meyer (editors), 2003. *Beginning Population Studies*. Second edition. Sydney : National Centre for Development Studies. The Australian National University. Hlm 101-106.

³³ *Migration & History*. www.iom.int/jahjia/Jahjia/pid. Rabu 21 November 2007. 10.00.

bermaksud tinggal (migrasi), sedangkan dari sisi manusianya (migrants) adalah orang yang meninggalkan tempat asalnya dengan keinginan untuk tinggal di tempat lain, yang dikenal dengan emigran. Ditempat yang baru dikenal dengan imigran. Keinginan inilah yang memotivasi orang melakukan migrasi.

Pertimbangan seseorang meninggalkan negaranya menuju negara lain dapat disebabkan oleh dua faktor yaitu, faktor pendorong (*push factor*) dan faktor penarik (*pull factor*) atau keduanya³⁴. Secara teori faktor pendorong terutama merujuk pada motivasi seseorang meninggalkan negaranya, antara lain : faktor ekonomi, yaitu perbedaan tingkat pendapatan, termasuk investasi ke negara lain; keinginan untuk mendapatkan tingkat hidup yang lebih baik; menghindari kemiskinan di negara asal; keterpaksaan, misalnya karena bencana alam, alasan keamanan, tekanan politik dan sebagainya yang bersifat non ekonomis. Sedangkan faktor penarik umumnya adalah : adanya kontrak kerja expatriat; pekerja-pekerja perusahaan multinasional; pekerja-pekerja organisasi pemerintah atau non-pemerintah; pelaksanaan misi keagamaan dan faktor pendidikan. Dalam era modern sekarang ini, pensiunan-pensiunan kaya dari negara kaya juga pergi ke negara lain untuk memilih udara yang lebih bersahabat, melibatkan kedua faktor ini.

Migrasi itu sendiri tidak mungkin dibendung karena merupakan bagian dari manusia itu sendiri yang bersifat dinamis. Manusia akan berpindah dari satu tempat ke tempat lain bila hal itu diperlukan karena memiliki hak yaitu kebebasan melakukan perjalanan ke manapun dia pergi. Kebebasan ini bahkan dijamin oleh Deklarasi PBB³⁵. Untuk itu yang perlu dilakukan adalah manajemen migrasi yang disebut sistem manajemen migrasi (*migration management system*). Manajemen ini meliputi :

1. basis manajemen migrasi di bidang kebijakan, legislasi dan administrasi organisasi,
2. empat area utama migrasi, yaitu : migrasi dan pembangunan, fasilitasi migrasi, pengaturan migrasi dan penyebab (*forced*) migrasi.

³⁴ Definition of Immigration by the Free Encyclopedia. www.wikipedia.org/wiki/immigration. Selasa, 12 Desember 2007. 12.00.

³⁵ *Universal Declaration of Human Rights* yang diproklamasikan pada tanggal 10 Desember 1948, Pasal 13, selengkapnya berbunyi : “(1). *Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state, (2) Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country*”. <http://www.un.org/Overview/rights.html> : 06 September 2007. Rabu : 12.30.

3. penanganan isu-isu atau kegiatan yang berhubungan dengan empat hal di atas.

Di dalam tesis ini istilah migran tidak hanya ditujukan kepada orang asing yang meninggalkan negaranya dan masuk ke Indonesia untuk tujuan tinggal secara permanen akan tetapi juga mereka yang datang ke Indonesia dalam rangka kunjungan singkat dan bersifat temporer. Proses keluar masuknya migran ke suatu negara disebut Imigrasi. Imigrasi berasal dari bahasa latin *migratio*, yaitu perpindahan manusia (imigran) ke suatu tempat dari tempat lain³⁶. Keluar atau masuknya para migran ini dari dan ke Indonesia harus dilakukan melalui pintu masuk yang telah ditunjuk oleh pemerintah Indonesia.

III.2. Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Sebelum masuk ke sistem informasi manajemen, sebaiknya dijelaskan mengenai kesisteman, karena sistem ini menjadi sentral pembahasan selanjutnya. Definisi sistem adalah kumpulan komponen yang saling berinteraksi satu sama lain (tanpa konflik) untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Ada dua pengertian pokok dari sistem³⁷, yaitu sistem sebagai entitas atau benda dan sistem sebagai suatu rencana, metode, cara atau prosedur untuk melaksanakan suatu pekerjaan atau kegiatan. Semetara itu secara keseluruhan ada tiga hal yang didapat dari definisi sistem, yaitu pertama merupakan sekumpulan elemen (komponen) yang tertata dalam satu struktur yang teratur, kedua bahwa elemen-elemen tersebut baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama melaksanakan suatu proses (tanpa konflik) untuk mencapai tujuan sistem dan yang ketiga berinteraksi dengan lingkungan.

Dewasa ini banyak kegiatan manusia berhubungan dengan sistem informasi. Sistem informasi tidak hanya lagi monopoli negara maju tetapi sudah masuk ke berbagai sektor kehidupan termasuk di negara-negara berkembang. Di Indonesia sistem informasi sudah mulai diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, seperti urusan perbankan, di kantor-kantor, di perguruan tinggi, di bandara-bandara dan yang pasti melalui media internet. Sistem informasi terbukti dapat mempermudah, mempercepat

³⁶ Iman. 2005.*Ibid.* Hlm. 15. Pada buku ini juga dikutip definisi Imigrasi dari *Oxford Dictionary of Law*. *Immigration is the act of entering a country other than one's native country with the intention of living there permanently.*

³⁷ Likgono : Teori Kesisteman dan Futurologi. vallenzidanjane.blogspot.com/2008_04_01.html. Senin, 28 April 2008. 09.00.

dan memberikan kepastian tentang informasi apa saja berkaitan dengan hal-hal di atas.

Ada beragam definisi sistem informasi, akan tetapi secara umum dapat dikatakan bahwa sistem informasi terdiri dari sub-sub sistem yang saling berhubungan yang membentuk suatu komponen yang di dalamnya mencakup *input – process – output* yang berhubungan dengan pengelolaan informasi yang bermanfaat bagi penggunanya³⁸. Sistem informasi mencakup sejumlah komponen (manusia, komputer, teknologi informasi, dan prosedur kerja), ada sesuatu yang diproses (data menjadi informasi), dan dimaksudkan untuk mencapai suatu sasaran atau tujuan. Sehingga sistem informasi manajemen dapat dikatakan merujuk pada sistem informasi yang menghasilkan keluaran (*output*) dengan menggunakan masukan (*input*) dan berbagai proses yang diperlukan untuk memenuhi tujuan tertentu dalam suatu kegiatan manajemen.

Kata manajemen berasal dari bahasa Perancis kuno *ménagement*, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Ada berbagai macam definisi manajemen dan belum ada definisi universal yang dapat diterima. Mary Parker Folet, misalnya mendefinisikan manajemen sebagai seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Definisi ini berarti bahwa seorang manajer bertugas mengatur dan mengarahkan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi. Sementara itu, Ricky W. Griffin mendefinisikan manajemen sebagai satu proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien³⁹. Efektif menyangkut pencapaian tujuan sedangkan efisien menyangkut cara dan lamanya proses mencapai tujuan.

Proses manajerial secara umum terdiri dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Keseluruhan proses ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dalam proses pencapaian tujuan ini, sistem informasi memegang peranan sangat penting. Sistem informasi menjadi pendukung proses manajemen. Bagian terpenting dari sistem informasi adalah teknologi informasi, yaitu teknologi apapun

³⁸ Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia. Id.wikipedia.org/wiki/sistem_informasi. Senin, 28 Januari 2008. 08.58.

³⁹ Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia. Id.wikipedia.org/wiki/manajemen. Rabu, 14 November 2007. 10.00.

yang yang dapat menghasilkan informasi. Teknologi informasi adalah subsistem dari sistem informasi, bisa berupa teknologi komputer atau teknologi komunikasi.

Dengan demikian maka sistem informasi manajemen keimigrasian adalah sistem yang digunakan untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam visi dan misi keimigrasian. Sebagaimana telah disebut di atas, pemeriksaan lintas batas di tempat pemeriksaan Imigrasi adalah salah satu bagian kecil dari keseluruhan tugas-tugas keimigrasian dan merupakan salah satu sub sistem dari sistem informasi manajemen keimigrasian, yang lazim dikenal dengan istilah *border management system*.

Merujuk pada teori kesisteman maka sebagai satu sistem di tempat pemeriksaan Imigrasi, data yang diperoleh melalui pemeriksaan lintas batas dimasukkan ke dalam sistem (*data input*) dengan cara merekam data yang ada di dalam dokumen pelintas batas (*capturing data* dengan *sweeping* paspor ke alat pembaca). Data tersebut akan diproses di dalam sistem (dalam komputer seperti verifikasi daftar cekal) dan apabila tidak ditemukan masalah maka petugas akan memberikan tanda masuk ataupun tanda keluar (*output* yang sesuai dengan keinginan/maksud tujuan masuk atau keluar). Sebagai satu sistem pelayanan, sistem ini juga memerlukan umpan balik (*feed back*) yang dibutuhkan untuk menyempurnakan sistem atau mempertajam keluaran yang berguna bagi pengambilan keputusan. Berikut ini dijelaskan bagaimana data sebagai elemen penting dari sistem informasi di proses di suatu tempat pemeriksaan Imigrasi.

III.2.1. Pengumpulan Data.

Data adalah keterangan atau bahan nyata yang dapat digunakan sebagai bahan informasi. Sumber data adalah asal-usul data yang didapatkan dari formulir-formulir, kartu-kartu, dokumen atau media elektronik. Data-data yang diperoleh diolah sedemikian rupa sehingga berbentuk informasi yang penting bagi pengambilan keputusan.

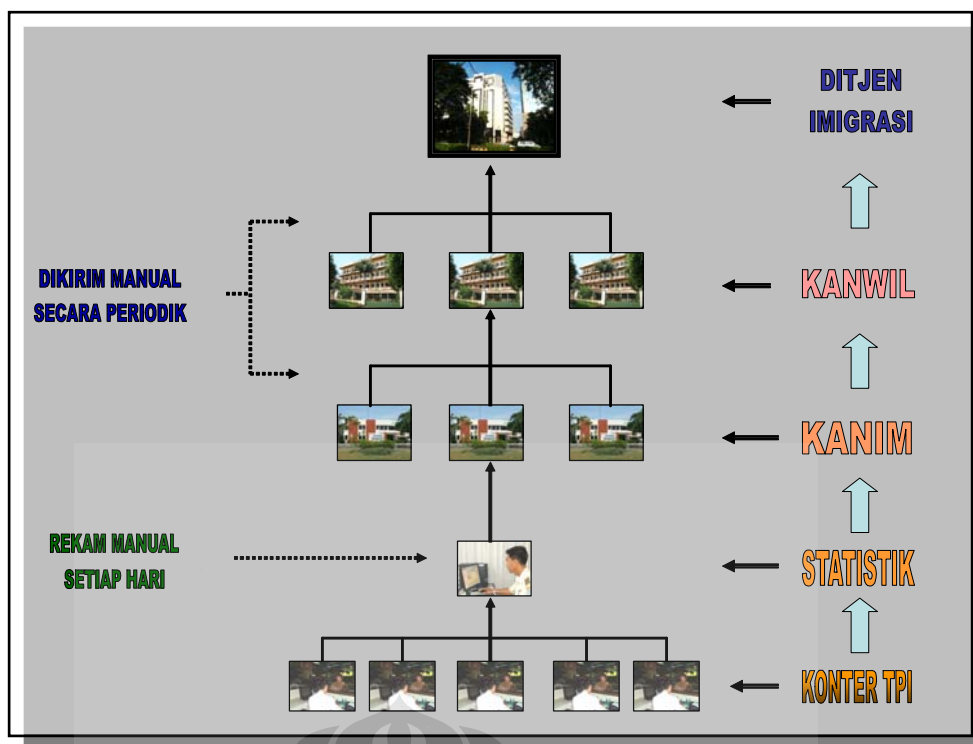
Di tempat pemeriksaan Imigrasi data bisa diperoleh dari daftar penumpang, yang sering disebut manifes penumpang atau *passenger list*, kartu embarkasi dan disembarkasi (E/D Card), dari media eletronik seperti kartu-kartu pintar (*smart card*) dan visa elektronik. Daftar penumpang diberikan oleh pihak penerbangan ke Imigrasi

saat pesawat akan berangkat atau baru mendarat. Daftar ini berisi nama operator penerbangan dan kebangsaan, nomor penerbangan, tanggal, data dan daftar penumpang serta crew, posisinya di pesawat (tempat duduk), rute perjalanan pesawat (asal keberangkatan, tempat persinggahan dan tujuan ahir) serta keterangan lain yang berhubungan dengan barang bawaan.

Kartu embarkasi (*embarkation card*) diserahkan oleh penumpang kepada petugas Imigrasi di tempat pemeriksaan Imigrasi di bagian keberangkatan setelah mendapatkan pas naik (*boarding pass*) dari pihak penerbangan. Sedangkan kartu disembarkasi (*disembarkation card*) diserahkan pada saat kedatangan ke petugas Imigrasi di kedatangan. Kedua jenis kartu ini berisi data keimigrasian yang wajib diserahkan ke Imigrasi pada saat datang maupun berangkat, oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

Kedua jenis sumber data keimigrasian ini, yaitu daftar penumpang dan E/D Card, baik format maupun bentuk serta ukurannya telah diatur dalam *Annex 9 Facilitation, ICAO Convention*. Ketentuan ini berlaku di seluruh tempat pemeriksaan internasional di semua negara. Ketentuan inipun berlaku juga di seluruh tempat pemeriksaan Imigrasi di Indonesia.

Pengumpulan data di tempat pemeriksaan Imigrasi di Indonesia masih dilakukan secara manual walaupun dengan menggunakan perangkat elektronik, yaitu memindahkan data-data yang ada di dalam kartu-kartu atau *smart card* ke program komputer yang dilakukan oleh operator. Kartu E/D yang sudah direkam datanya di tempat pemeriksaan Imigrasi bersama-sama dengan daftar penumpang di kumpulkan di Kantor Imigrasi yang membawahi tempat pemeriksaan Imigrasi tersebut. Kantor ini merupakan ujung tombak pengumpulan data awal. Data yang dikumpulkan berasal dari data warga negara Indonesia maupun warganegara asing.



Gambar 10 Alur pengiriman data keimigrasian.

III.2.2. Pelaporan / pengiriman Data.

Sesuai dengan aturan kerja yang ditetapkan di Imigrasi⁴⁰, maka data yang dikumpulkan oleh tempat pemeriksaan Imigrasi dikumpulkan di Kantor Imigrasi yang membawahi tempat pemeriksaan Imigrasi tersebut sebagai unit pengumpul data. Sumber data ini setelah direkam didalam format tertentu, secara periodik dikirimkan ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI yang membawahi Kantor Imigrasi tersebut – termasuk tempat pemeriksaan Imigrasi. Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI umumnya berada di tingkat propinsi dan berfungsi sebagai *pooling data*. Di kantor ini data dari tempat pemeriksaan Imigrasi disatukan dengan data dari kantor-kantor Imigrasi lainnya dan dari Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang berada di wilayahnya untuk kemudian diteruskan ke Direktorat Jenderal Imigrasi di Jakarta yang berfungsi sebagai pusat pengumpulan data (*data base*).

⁴⁰ Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor : M.01-PW.09.02 tahun 1995, tanggal 14 Maret 1995, tentang Tata Cara Pengolahan Data dan Informasi Keimigrasian.

III.2.3. Pengolahan Data.

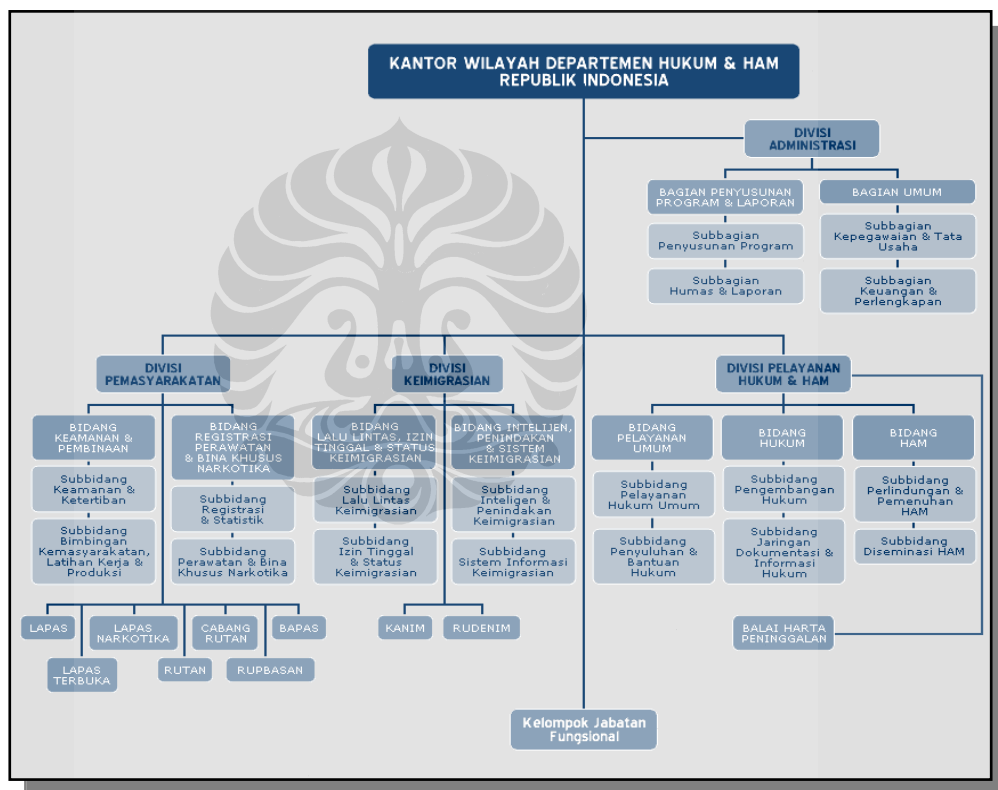
Pengolahan data yang dilakukan secara manual maupun secara elektronik sudah dilakukan sejak data dikumpulkan di Kantor Imigrasi, yaitu dengan cara pemilahan, pengelompokan, melakukan analisa dan evaluasi dan dibuat dalam bentuk laporan kualitatif maupun kuantitatif. Data tersebut sudah merupakan informasi bagi Kantor Imigrasi maupun tempat pemeriksaan Imigrasi yang berada di bawahnya. Informasi ini setidaknya memberikan gambaran mengenai jumlah orang yang keluar masuk di tempat pemeriksaan Imigrasi, kegiatan-kegiatannya yang berupa maksud dan tujuannya, alamat dan tempat-tempat yang akan dituju serta devisa yang didapatkan dari orang asing pemohon visa kunjungan saat kedatangan (*visa on arrival-VoA*).

III.2.4. Pengambilan Keputusan.

Pengambilan keputusan di tempat pemeriksaan Imigrasi didasarkan pada data / informasi yang diperoleh. Pengambilan keputusan itu sendiri ada pada setiap tingkat dalam jajaran Imigrasi secara berjenjang, sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan pada tingkat paling awal dilakukan oleh petugas Imigrasi di konter-konter (loket) tempat pemeriksaan Imigrasi. Sebagai bagian dari satu sistem, langkah awal yang dilakukan adalah memeriksa data yang terdapat dalam dokumen yang diberikan penumpang kepadanya dan merekamnya (*capturing-data entry/input*). Langkah berikutnya adalah proses pemeriksaan persyaratan dan memeriksa daftar cegah tangkal Imigrasi. Apabila tidak ada hal-hal yang meragukan, maka petugas tersebut akan memberikan keputusan (*output*), yaitu memperbolehkan yang bersangkutan masuk atau keluar dari Indonesia dengan memberikan tanda berupa cap pendaratan. Prosedur masuk dan keluar telah dibahas pada bab II.

Apabila petugas loket tersebut menemui suatu kendala yang menyebabkan petugas ini ragu memberikan keputusan, maka pemegang dokumen tersebut beserta dokumennya diserahkan kepada supervisornya. Supervisor ini akan melakukan wawancara dan pemeriksaan lebih mendalam sebelum memberikan keputusan yang diperlukan. Di atas supervisor adalah kepala unit yang juga punya atasan yaitu kepala Kantor Imigrasi. Kewenangan pengambilan keputusan tertinggi untuk unit pelaksana teknis berada di Kepala Kantor.

Di atas Kepala Kantor adalah Kepala Divisi Keimigrasian yang berada di Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI di tingkat propinsi. Kepala Divisi dengan sepengetahuan Kepala Kantor Wilayah memberikan keputusan sesuai dengan kewenangan yang ada padanya terhadap persoalan-persoalan atau hal-hal yang memerlukan keputusan yang dikirim oleh Kepala-kepala Unit Pelaksana Teknis, seperti Kantor Imigrasi dan /atau Rumah Detensi Imigrasi yang berada di wilayahnya. Kepala Divisi selanjutnya akan meneruskan permasalahan yang memerlukan keputusan lebih tinggi ke Direktur Jenderal Imigrasi. Keputusan paling tinggi di lingkungan Imigrasi dilakukan oleh Direktur Jenderal Imigrasi.



Gambar 11. Struktur Organisasi Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia⁴¹.

⁴¹ Sumber : www.depukumhamri.go.id. Senin, 10 Desember 2007. 10.00.

III.3. Konsep Ketahanan Nasional.

Ketahanan nasional adalah kondisi dinamis yang merupakan integrasi dari kondisi tiap aspek kehidupan bangsa dan negara. Pada hakekatnya ketahanan nasional adalah kemampuan dan ketangguhan suatu bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidupnya menuju kejayaan bangsa dan negara. Berhasilnya pembangunan nasional akan meningkatkan ketahanan nasional. Selanjutnya ketahanan nasional yang tangguh akan lebih mendorong pembangunan nasional⁴².

Konsepsi ketahanan nasional adalah⁴³: konsep pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang seimbang dan serasi dalam kehidupan nasional, yang meliputi seluruh aspek kehidupan secara utuh dan menyeluruh berlandaskan falsafah bangsa, ideologi negara, konstitusi dan wawasan nasional dengan metode astagatra. Konsepsi ketahanan nasional merupakan sarana untuk mencapai ketahanan nasional. Agar konsep ini bisa diimplementasikan perlu dituangkan ke dalam bentuk aturan atau hukum sebagai alat untuk mengarahkan masyarakat untuk mencapai tujuan ketahanan nasional tersebut. Dalam kaitan ini aturan dimaksud adalah peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian yang merupakan sarana untuk menjaga ketahanan keimigrasian.

Sesuai dengan konsepsi ketahanan nasional, ketahanan nasional dimaksudkan sebagai sarana untuk mewujudkan kondisi dinamis bangsa yang berkemampuan dalam menghadapi dan mengatasi ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan. Di bidang keimigrasian hal ini tercermin dalam kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif. Kebijakan selektif ini yang ditujukan terhadap orang asing, bersifat universal dan berlaku dimana saja, oleh karena itu Imigrasi semua negara menganut kebijakan ini termasuk Indonesia.

Kebijakan selektif ini tercermin dalam hal-hal berikut ini :

- a. pemberian visa. Pemberian visa yang berbeda-beda menurut tujuannya, demikian juga masa berlakunya merupakan upaya seleksi awal dari negara pemberi visa sebelum orang asing tersebut memasuki negara pemberi visa itu. Visa adalah otorisasi resmi yang ditempelkan / direkatkan di dalam paspor yang memberi

⁴² Pembangunan Nasional, www.mpr.go.id. Selasa 30 Oktober 2007. 13.00.

⁴³ Iman, 2005. *op.cit.*, Hlm. 86-107.

ijin untuk masuk dan bepergian di dalam satu negara atau wilayah tertentu⁴⁴. Walaupun visa merupakan ijin masuk akan tetapi tidak serta merta menjamin orang tersebut diijinkan masuk negara pemberi visa itu.

- b. Hal itu terjadi karena masih ada seleksi berikut yang dilakukan di tempat pemeriksaan Imigrasi, yaitu pintu gerbang keimigrasian negara tujuan visa. Di tempat ini akan diperiksa ijin masuk yang dimiliki termasuk visa.
- c. Yang berikutnya adalah pemberian ijin tinggal. Pemberian ijin tinggal ini tergantung dari ijin masuk / visa yang dimiliki.
- d. Pengawasan dan penindakan keimigrasian yang dilakukan selama orang tersebut berada di Indonesia sampai pada saat meninggalkan Indonesia. Pelanggaran keimigrasian yang dilakukan selama di Indonesia dapat digunakan Imigrasi untuk membatalkan ijin tinggalnya. Yang bersangkutan bisa ditangkap, ditahan di Kantor Imigrasi atau Rumah Tahanan dan Detensi Imigrasi, di deportasi (di usir dari Indonesia) dan dapat dimasukkan dalam daftar cegah tangkal Imigrasi.

Dalam kehidupan bernegara diperlukan pula wawasan nusantara, yaitu cara pandang bangsa Indonesia mengenai diri dan tanah airnya sebagai negara kepulauan dengan semua aspek kehidupan yang beragam, yang meliputi kesatuan wilayah, bangsa, ideologi, politik, sosial budaya, ekonomi dan pertahanan keamanan nasional yang penerapannya meliputi delapan gatra (aspek). Kedelapan gatra tersebut dibagi dalam tri gatra yang terdiri dari geografi, kekayaan alam dan kependudukan dan panca gatra terdiri dari ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan nasional⁴⁵. Cara pandang seperti ini juga menjadi bagian dari Imigrasi, karena sifatnya yang multidimensional.

Peraturan keimigrasian Indonesia berlaku di atas wilayah Indonesia. Berbicara mengenai kedaulatan wilayah Indonesia, berarti kemampuan negara dalam menjalankan yurisdiksi atau kewenangannya atas orang, benda dan tindakan-tindakan yang dilakukan di dalam wilayahnya. Yurisdiksi itu sendiri adalah : *kewenangan untuk melaksanakan ketentuan hukum nasional suatu negara yang berdaulat dan ini*

⁴⁴ Visa – definition of visa by the Free on line Dictionary. www.thefreedictionary.com/visa. Rabu, 06 Desember 2007.10.00. Pengertian lain (sebagai dokumen) adalah : *is a document issued by a country giving an individual permission to formally request entrance to the country during a given period of time and for certain purposes and usually stamped or glued inside of a passport or sometimes issued as separate pieces of paper. Even having a visa doesn't guarantee entry to the host country.*

⁴⁵ Iman, 2005, *op.cit.*, Hlm. 86-107.

merupakan sebagian implementasi kedaulatan negara sebagai yurisdiksi negara dalam batas-batas wilayahnya akan tetap melekat pada negara berdaulat⁴⁶. Yurisdiksi ini berakar pada kedaulatan negara yang melahirkan kewenangan / kekuasaan negara berdasarkan hukum internasional untuk mengatur segala sesuatu yang ada dalam negara.

Ada dua azas yang digunakan untuk melandasi yurisdiksi negara, terkait dengan hukum internasional, yaitu :

- a. Azas territorial, yang menetapkan bahwa yurisdiksi negara berlaku atas orang, perbuatan dan benda yang ada di wilayahnya,
- b. Azas territorial yang diperluas, yang menetapkan bahwa yurisdiksi negara kecuali berlaku atas orang, perbuatan dan benda yang ada di wilayahnya juga berlaku atas orang, perbuatan dan benda yang terkait dengan negara tersebut di luar wilayahnya.

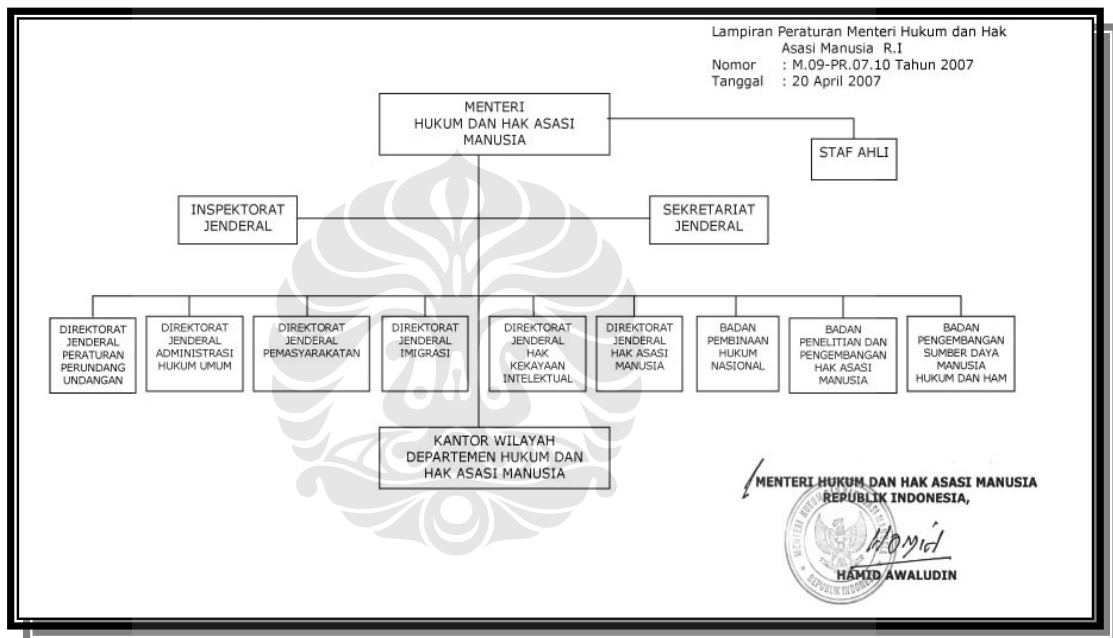
Perwujudan dari azas ini bagi keimigrasian Indonesia adalah berlakunya ketentuan-ketentuan keimigrasian di wilayah kedaulatan Indonesia termasuk di area dan sebelah dalam dari 12 mil laut (territorial) dan hak berdaulat seperti zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen. Pada zona ini Indonesia memiliki hak eksklusif untuk eksploitasi, eksplorasi, konservasi dan pengelolaan sumber daya alam, baik yang ada di dalam air, dipermukaan darat didalam air maupun di dalam tanah di bawahnya. Indonesia juga dapat memberlakukan yurisdiksi hukum Indonesia di atas bangunan-bangunan buatan seperti pulau, instalasi dan struktur bangunan lainnya di daerah zona ekonomi eksklusif. Disini termasuk pemberlakuan ketentuan-ketentuan keimigrasian⁴⁷.

Mengacu pada ketentuan bahwa peraturan-peraturan keimigrasian berlaku di atas yurisdiksi hukum Indonesia yaitu di wilayah kedaulatan dan di wilayah hak

⁴⁶ Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime*. Jakarta : Perum Percetakan Negara Republik Indonesia. Cetakan pertama 2007. Hlm. 41-47.

⁴⁷ UNCLOS, Art. 60,2 : “*The coastal State shall have exclusive jurisdiction over such artificial islands, installations and structures, including jurisdiction with regard to customs, fiscal, health, safety and immigrations laws and regulations*”. Selanjutnya pada *Article 73* tentang ***Enforcement of laws and regulations of the coastal State***, pada ayat 1 disebutkan : “*The Coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the economic exclusive zone, take such measures, including **boarding, inspection, arrest and judicial proceedings**, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention*”.

berdaulat seperti disebut diatas, maka kekuasaan keimigrasian berada di tangan pemerintah pusat. Kesatuan pandang inilah yang melatarbelakangi mengapa urusan keimigrasian tidak diserahkan ke pemerintah daerah, dalam konteks otonomi daerah. Pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan membuat aturan atau kebijakan keimigrasian sendiri. Kebijakan atau aturan semacam ini berada di tangan pemerintah pusat kemudian dijalankan / diimplementasikan di daerah oleh unit-unit pelaksana teknis seperti kantor Imigrasi, unit pelayanan khusus keimigrasian, rumah tahanan dan detensi keimigrasian, tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi dan pos-pos lintas batas keimigrasian.



Gambar 12. Struktur Organisasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia⁴⁸.



⁴⁸ Sumber : www.depkumhamri.go.id. Senin, 10 Desember 2007. 10.00.