

2. GAMBARAN UMUM DIREKTORAT JENDERAL IMIGRASI

Direktorat Jenderal Imigrasi adalah merupakan institusi pemerintah yang berada dibawah Departemen Hukum dan HAM yang tugas pokok dan fungsinya adalah melaksanakan sebagian tugas pokok Departemen Hukum dan HAM dibidang keimigrasian dalam rangka ikut serta menjamin ketentraman dan keamanan nasional sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut, Direktorat Jenderal Imigrasi mempunyai fungsi:¹¹

- a. Perumusan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perizinan di bidang keimigrasian sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pelaksanaan keimigrasian sesuai dengan tugas pokok Direktorat Jenderal sebagai aparaturnya dan penegak hukum dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas pokok Direktorat Jenderal sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1. Sejarah Singkat Imigrasi Indonesia.

Keimigrasian di Indonesia sudah ada sejak jaman kolonial belanda namun secara historis pada tanggal 26 Januari 1950 untuk pertama kalinya diatur langsung oleh pemerintah Republik Indonesia dan diangkat Mr. Yusuf Adiwinata sebagai Kepala Jawatan Imigrasi berdasarkan surat penetapan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat No. JZ/30/16 tanggal 28 Januari 1950 yang berlaku surut sejak tanggal 26 Januari 1950. Momentum tersebut hingga saat ini diperingati sebagai hari ulang tahun Imigrasi yang diperingati oleh setiap jajaran Imigrasi Indonesia.

¹⁰ M. Iman Santoso, *op. cit.*, hlm. 14

¹¹ Departemen Kehakiman RI, *Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman Republik Indonesia*, Jakarta: Depkeh RI, 1984, hlm. 183.

Organisasi Imigrasi sebagai lembaga dalam struktur kenegaraan merupakan organisasi vital sesuai dengan sasanti “Bhumi Pura Wira Wibawa” yang berarti penjaga pintu gerbang negara yang berwibawa.

Sejak ditetapkannya penetapan Menteri Kehakiman Republik Indonesia, maka sejak saat itu tugas dan fungsi keimigrasian di Indonesia dijalankan oleh Jawatan Imigrasi atau sekarang Direktorat Jenderal Imigrasi dan berada langsung dibawah Departemen Hukum Dan HAM Republik Indonesia.

2.2. Pengertian Umum Keimigrasian.

Istilah Imigrasi berasal dari bahasa latin *migratio* yang artinya perpindahan orang dari suatu tempat atau negara menuju ke tempat atau negara lain. Ada istilah *emigratio* yang mempunyai arti berbeda yaitu perpindahan penduduk dari suatu wilayah atau negara ke wilayah atau negara lain. Sebaliknya istilah *immigratio* dalam bahasa latin mempunyai arti perpindahan penduduk dari suatu negara untuk masuk ke dalam negara lain. Pada hakekatnya emigrasi dan imigrasi itu menyangkut hal yang sama yaitu perpindahan penduduk antar negara, tetapi yang berbeda adalah cara memandangnya. Ketika seseorang pindah ke negara lain, peristiwa ini dipandang sebagai peristiwa emigrasi, namun bagi negara yang didatangi orang tersebut peristiwa itu disebut peristiwa imigrasi.¹²

Oxford Dictionary of Law juga memberikan definisi imigrasi sebagai berikut: “*Immigration is the act of entering a country other than one’s native country with the intention of living there permanently.*” Dari definisi ini dipahami bahwa perpindahan itu mempunyai maksud yang pasti, yakni untuk tinggal menetap dan mencari nafkah di satu tempat baru. Oleh karena itu, orang asing yang bertamasya, atau menghadiri suatu konferensi internasional, atau merupakan rombongan misi kesenian atau olah raga, atau juga menjadi diplomat tidak dapat disebut sebagai orang imigran.¹³

Konferensi Internasioanal tentang Emigrasi dan Imigrasi, tahun 1924 di Roma memberikan definisi imigrasi sebagai suatu: “*Human mobility to enter a country with its purpose to make a living or for residence*” “(Gerak

¹² M. Iman Santoso, *op. cit.*, hlm. 15.

¹³ *Ibid.*, hlm. 15.

pindah manusia memasuki suatu negeri dengan niat untuk mencari nafkah dan menetap di sana)”. Berbagai motif telah menyebabkan orang beremigrasi dari suatu negara. Misalnya terdesaknya suatu bangsa oleh penyerbuan atau pendudukan bangsa lain, atau orang yang melaksanakan tugas suci untuk mengembangkan agama. Sebab lainnya yang cukup signifikan adalah kemiskinan dan keyakinan untuk mengadu untung di negara baru. Di samping itu, juga terdapat motif ekonomi yang telah membuka selera kapitalis untuk menjajah, sedangkan ilmu pengetahuan telah menarik kaum cerdik pandai untuk menyelidiki berbagai daerah baru.¹⁴

Ketika muncul konsep negara dan kedaulatan atas suatu wilayah tertentu, maka dalam melakukan perlintasan antar negara, digunakan *passport* yang secara harfiah berarti melewati (pintu masuk) pelabuhan. *Passport* adalah pass atau izin melewati pelabuhan atau pintu masuk, yang berasal dari kata *pass* yaitu melewati, dan *port* yaitu pelabuhan atau pintu masuk. *Passport* ini biasanya memuat identitas pemegangnya serta negara yang mengeluarkannya. Disamping itu *passport* juga akan menunjukkan identitas kewarganegaraan pemegangnya. Oleh karena itu negara yang mengeluarkan berkewajiban memberi perlindungan hukum dimanapun pemegang berada. Selain itu di dalam paspor dicantumkan kepada semua pihak yang berkepentingan untuk mengizinkan pemegang paspor berlalu secara leluasa, memberi bantuan, dan perlindungan kepadanya di dalam melintasi batas suatu negara.¹⁵

Dalam rangka menyeleksi orang asing yang ingin masuk dan melakukan perjalanan ke negara lain, dibutuhkan visa. Istilah visa berasal dari kata latin *visum* yang artinya laporan atau keterangan telah diperiksa. Kemudian, istilah visa dipergunakan sebagai istilah teknis di bidang keimigrasian yang artinya adalah cap atau tanda yang diterakan pada paspor, yang menunjukkan telah diperiksa dan disetujui oleh pejabat negara tujuan yang berada di luar negeri untuk memasuki negara asal pejabat negara asing itu. Pemeriksaan paspor dan visa yang tercantum di dalamnya merupakan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 15.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 16

bagian dari proses keimigrasian pada saat kedatangan orang asing di suatu negara.¹⁶

Pada dasarnya fungsi dan peranan keimigrasian bersifat *universal*, yaitu melaksanakan pengaturan lalu-lintas orang masuk atau keluar wilayah suatu negara sesuai dengan kebijakan negara yang telah ditetapkan/digariskan oleh pemerintahnya dan peraturan perundang-undangnya.¹⁷

2.3. Keimigrasian di Indonesia.

Dalam hal pemeriksaan keimigrasian, di Indonesia telah ada sejak zaman penjajahan Belanda . Pada saat itu, terdapat badan pemerintah kolonial bernama *Immigratie Dienst* yang bertugas menangani masalah keimigrasian untuk seluruh kawasan Hindia Belanda. Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, namun baru pada tanggal 26 Januari 1950 *Immigratie Diens* di timbang terimakan dari H. Breekland kepada Kepala Jawatan Imigrasi yang baru Mr. H.J. Adiwinata. Timbang terima tersebut tidak hanya sebagai penggantian kepemimpinan jawatan Imigrasi dari tangan pemerintah belanda ke tangan pemerintah Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah peralihan tersebut merupakan titik mula dari era baru dalam politik hukum keimigrasian Indonesia, yaitu perubahan dari politik hukum keimigrasian yang bersifat terbuka (*open door policy*) untuk kepentingan pemerintahan kolonial, menjadi politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*) yang di dasarkan pada kepentingan nasional Indonesia.¹⁸

Perubahan politik hukum keimigrasian inilah yang merupakan momentum baru dalam sejarah keimigrasian di Indonesia karena sebelumnya pemerintah kolonial membuka pintu bagi siapa saja orang yang akan masuk ke Indonesia agar komposisi penduduk pribumi dengan pendatang dari negara lain berimbang sehingga kekuatan orang-orang pribumi dapat tersaingi oleh banyaknya orang asing, yang berada di Indonesia, sedangkan perubahan ke politik hukum keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*) yaitu hanya orang asing yang bermanfaat bagi pemerintah dan negara saja yang dapat masuk dan tinggal di Indonesia sehingga keberadaan orang

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

asing tersebut benar-benar diseleksi sehingga tidak mengganggu kepentingan warga negara Indonesia dalam segala aspek kehidupan.

Undang-undang No. 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian, pasal 1 menyatakan: “Keimigrasian adalah hal-ihwal lalu-lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Republi Indoneisa”¹⁹

Dengan menggunakan pendekatan gramatikal (tata bahasa) dan pendekatan semantik (ilmu tentang arti kata), defenisi keimigrasian dapat kita jabarkan sebagai berikut:²⁰

- Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata hal diartikan sebagai keadaan, peristiwa, kejadian (sesuatu yang terjadi). Sementara itu, kata ihwal diartikan hal, perihal. Dengan demikian, hal ihwal diartikan berbagai-bagai keadaan, peristiwa, kejadian.
- Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lalu-lintas diartikan sebagai hubungan antara suatu tempat dan tempat lain, hilir-mudik, bolak-balik.

Dengan demikian, menurut Undang-undang no 9 tahun 1992 terdapat dua unsur pengaturan yang penting, yaitu:²¹

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

Unsur pertama, pengaturan lalu-lintas keluar masuk wilayah Indonesia. Berdasarkan hukum Internasional pengaturan hal ini merupakan hak dan wewenang suatu negara yang berdaulat dan sebagai perwujudan sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 45. Undang-undang no. 9 tahun 1992 tidak membedakan antara emigrasi dan imigrasi, di dalam Undang-undang ini pengaturan lalu-lintas keluar-masuk wilayah Indonesia ditetapkan harus melewati Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), yaitu pelabuhan laut, bandar udara, atau tempat tertentu atau daratan lain

¹⁹ Redaksi Sinar Grafika, Undang-undang Keimigrasian, Jakarta: 2000, hlm. 2.

²⁰ M. Iman Santoso, *op. cit.*, hlm. 18.

²¹ *Ibid.*, hlm. 18.

yang ditetapkan Menteri Kehakiman sebagai tempat masuk atau keluar wilayah Indonesia (*entry point*). Pelanggaran atas ketentuan ini di kategorikan sebagai tindakan memasuki wilayah negara Indonesia secara tidak sah, artinya setiap tindakan keluar masuk wilayah tidak melalui TPI, atau melalui TPI tetapi tidak melalui pemeriksaan petugas Imigrasi di TPI, merupakan tindakan yang dapat dipidana.²²

Selain harus melewati *entry poin* atau TPI juga disyaratkan setiap orang yang akan melintas keluar dan masuk wilayah suatu negara wajib memiliki paspor dan visa. Visa adalah suatu izin tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di tiap-tiap perwakilan kita yang berada di luar negeri atau tempat lain yang ditetapkan, yang memuat persetujuan bagi orang asing untuk dapat masuk dan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia.

Unsur kedua dari pengertian Keimigrasian yaitu pengawasan orang asing di wilayah Indonesia. Yang dimaksud pengawasan orang asing adalah: seluruh rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengontrol apakah-keluar masuknya serta keberadaan orang asing di Indonesia telah atau tidak sesuai dengan ketentuan keimigrasian yang berlaku.²³ Pengawasan orang asing sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dimulai dan dilakukan oleh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri ketika menerima permohonan visa. Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di TPI ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya yang otonom memutuskan menolak atau memberikan izin masuk. Setelah orang asing tersebut diberi izin masuk kemudian diberikan izin tinggal yang sesuai dengan visa yang dimilikinya, selanjutnya pengawasan orang asing ini beralih ke kantor imigrasi sebagai unit pelaksana teknis yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal warga asing tersebut.

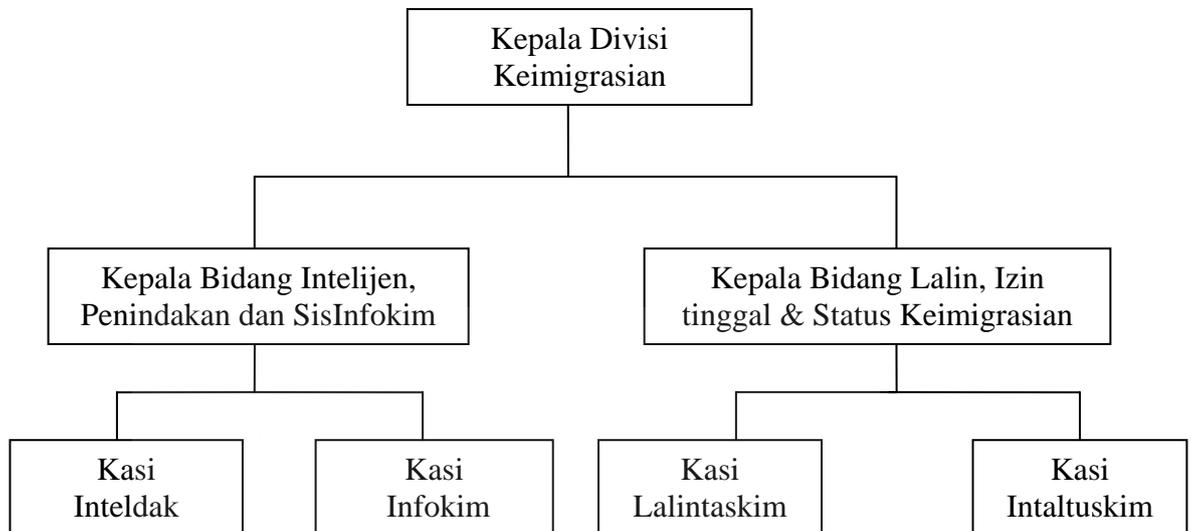
2.4. Struktur Organisasi Divisi Keimigrasian.

Sesuai keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI No: M.04-PR.07.10 tahun 2004 tanggal 8 Juni 2004 sebagai berikut:

²² *Ibid.*, hlm. 19.

²² *Ibid.*, hlm. 21.

STRUKTUR ORGANISASI DIVISI KEIMIGRASIAN KANWIL HUKUM
DAN HAM JATENG



Sumber: Sisinfokim Divisi Keimigrasian Kanwil Jateng.

2.5. Tata cara pemberian sanksi melalui tindakan yudisial dan tindakan keimigrasian

2.5.1. Prosedur pemberian sanksi melalui tindakan yudisial

Di dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian telah disebutkan bahwa pemberian sanksi melalui 2 (dua) cara yaitu melalui tindakan Keimigrasian (pasal 42) dan tindakan yudisial (Bab VIII pasal 48 s/d pasal 62), Setiap perundang-undangan yang diundangkan oleh pemerintah selalu diiringi dengan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai penjelas dalam pelaksanaan Undang-undang. Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksanaan UU no 9 tahun 1992 khususnya mengenai pemberian sanksi pelanggaran hukum keimigrasian adalah Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1994 mengenai pengawasan orang asing dan tindakan keimigrasian, dalam PP ini hanya diatur mengenai pemberian sanksi melalui tindakan keimigrasian sedangkan PP mengenai tindakan yudisial belum pernah ada.

Aturan yang menyinggung sedikit mengenai pemberian sanksi melalui tindakan yudisial dapat dilihat dalam Bab III pasal Pasal 16 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.02-

PW.09.02 Tahun 1995 mengenai tindakan yudisial dan tindakan keimigrasian, disebutkan bahwa:

Pasal 16

- 1) Orang asing yang telah cukup bukti melakukan tindak pidana keimigrasian diajukan ke pengadilan.
- 2) Penyidikan, pemberkasan, penyampaian berkas dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- 3) Tata cara penyidikan dan pemberkasan tindak pidana keimigrasian diatur dengan keputusan Direktur Jenderal Imigrasi.

Sebagai kebijakan teknis dan sesuai dengan perintah dalam ayat 3 pasal tersebut diatas, maka Direktur Jenderal Imigrasi menerbitkan Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor: F-337.IL.02.01 tentang Tata Cara Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi PPNS Imigrasi dalam melaksanakan tugas penyidikan tindak pidana keimigrasian.

Didalam Juklak ini mengatur tentang pelaksanaan penyidikan tindak pidana keimigrasian yang berisi:

A. Hal-hal yang bersifat umum:

1. Azas: praduga tak bersalah, persamaan dimuka hukum, hak untuk mendapatkan bantuan hukum, hak untuk didampingi juru bahasa, hak untuk menghubungi pihak perwakilan negara yang bersangkutan, setiap penyidikan didasarkan atas perintah tertulis dari pejabat yang berwenang, setiap kelalaian dalam penyidikan dapat dikenakan pra peradilan.
2. Pengertian: Penyidikan tindak pidana keimigrasian, PPNS, tersangka, saksi, alat bukti, penasehat hukum dan yang lainnya.
3. Penggolongan: kegiatan-kegiatan pokok dalam rangka penyidikan tindak pidana keimigrasian dalam petunjuk pelaksanaan ini digolongkan atas: (a) penindakan, (b) pemeriksaan, (c) penyelesaian dan penyerahan berkas perkara.

- B. Hal-hal tentang tata cara penyidikan tindak pidana keimigrasian
- C. Hal-hal tentang penindakan
- D. Hal-hal tentang pemeriksaan
- E. Hal-hal tentang penyelesaian dan penyerahan berkas perkara.
- F. Hal-hal tentang bantuan teknis penyidikan
- G. Hal-hal tentang administrasi penyidikan.

2.5.2. Tata cara pemberian sanksi melalui tindakan keimigrasian

Mengenai tata cara pemberian sanksi melalui tindakan keimigrasian ini juga diatur dalam bab dan keputusan menteri yang sama, didalam pasal 19 disebutkan bahwa:

Pasal 19

Tindakan keimigrasian dikenakan kepada setiap orang asing di wilayah Indonesia yang:

1. Diduga melakukan kegiatan yang berbahaya atau patut diduga akan berbahaya bagi keamanan, meliputi:
 - a. melakukan propaganda atau bersimpati terhadap ideologi dan nilai-nilai yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. menghalang-halangi orang untuk melakukan ibadah menurut agama yang diakui di Indonesia;
 - c. merusak dan membahayakan dan tidak sesuai dengan norma kesopanan umum;
 - d. ejek-ejekan yang menimbulkan tanggapan keliru terhadap adat-istiadat masyarakat;
 - e. memberikan gambaran keliru tentang pembangunan sosial dan budaya Indonesia;
 - f. menyebarkan perbuatan cabul, melalui tulisan, gambaran dan lainnya dan mabuk-mabukan di tempat-tempat umum;
 - g. tidak mempunyai biaya hidup, melakukan pengemisian baik sendiri atau bersama-sama;
 - h. merusak atau mengganggu tertib sosial dan masyarakat termasuk di lingkungan pekerjaan;
 - i. menimbulkan ketegangan kerukunan rumah tangga, atau masyarakat dan merangsang timbulnya kejahatan;
 - j. mengobarkan semangat atau hasutan yang dapat mendorong sentimen kesukuan, keagamaan, keturunan dan golongan;
 - k. memberikan kesempatan melakukan perjudian, pengadudombaan, diantara sesama rekan atau suku dan golongan;

2. Tidak menaati perundang-undangan yang berlaku bagi orang asing yang:
 - a. Diduga atau patut diduga akan melakukan pelanggaran dalam pasal-pasal 48 sampai dengan 61, terkecuali pasal 59 Undang-undang Nomor 9 tahun 1992 tentang keimigrasian;
 - b. diduga atau patut diduga akan melanggar peraturan perundang-undangan lainnya setelah dikoordinasikan dengan instansi yang berwenang.
3. Tindakan-tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 dan pasal 17 Undang-undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Kemudian sebagai kebijakan teknis, Direktur Jenderal Imigrasi menerbitkan Petunjuk Pelaksanaan Nomor: F-314.IL.02.10 tahun 1995 tentang Tata Cara Tindakan Keimigrasian yang memuat tentang:

1. Pendahuluan berisi tentang: maksud dan tujuan, serta ruang lingkup.
2. Dasar Hukum
3. Pelaksanaan yang berisi tentang:
 - a. Umum, menjelaskan tentang tindakan keimigrasian, tindakan keimigrasian adalah sanksi administratif, tindakan keimigrasian dilakukan terhadap orang asing pemegang izin ataupun tidak, dan jenis tindakan keimigrasian.
 - b. Khusus, menjelaskan tentang pejabat yang berwenang, pertimbangan dan alasan menetapkan tindakan keimigrasian, tata cara penyelenggaraan tindakan keimigrasian, dan administrasi tindakan keimigrasian.

2.6. Fungsi Keimigrasian dan kaitannya dengan Ketahanan Nasional.

Paradigma lama hanya melihat esensi keimigrasian hanya sebatas hal-hal orang asing sehingga muncul pendapat seolah-olah masalah keimigrasian hanya berhubungan semata-mata dengan orang asing saja, justru sebaliknya karena peranan keimigrasian itu multidimensional termasuk diantaranya yang berkaitan dengan ASTA GATRA

(IPOLEKSOSBUDHANKAM) sebagai pondasi bagi Ketahanan Nasional. Hal ini dapat dijelaskan dalam uraian sebagai berikut:²⁴

- Bidang Ideologi: dengan fungsi pengawasan terhadap orang asing yang menjadi tugas pokok imigrasi merupakan sarana untuk mengawasi keberadaan orang asing yang berada di wilayah Republik Indonesia, apakah keberadaan mereka menyebarkan ideologi baru yang bertentangan dengan ideologi Pancasila atau menyebarkan ajaran yang dapat menggoyahkan ideologi Pancasila, jika terjadi hal seperti ini Imigrasi dengan otoritas yang dimiliki dapat mengusir orang asing tersebut keluar dari wilayah Republik Indonesia.
- Bidang Politik: dibidang politik sering fungsi keimigrasian ditempatkan pada bidang hubungan Internasional , disisi lain hak seseorang untuk melintasi batas negara dan berpindah kesuatu wilayah merupakan hak asasi manusia yang harus dijunjung tinggi, meskipun demikian kedaulatan negara penerima juga tidak dapat diabaikan. Seperti *United Nations Conventions 1951* tentang *Refugees* (pengungsi) menyebutkan hak-hak seorang pengungsi serta kewajiban negara penerima, Pencari suaka politik (*asylum seekers*) akan mendapatkan perlindungan atas dirinya di negara terakhir dimana ia berada. Hal ini berarti bahwa ia mendapatkan suatu perlakuan khusus dibidang keimigrasian: seorang asing dapat bertempat tinggal di suatu negara tanpa mengikuti ketentuan umum mengenai keimigrasian. Hukum Keimigrasian juga sering digunakan untuk melindungi kepentingan politik suatu negara, seperti yang menyangkut masalah sentimen ras, agama, serta faktor lain yang berkaitan dengan komposisi atau struktur kependudukan di dalam suatu negara.
- Bidang Ekonomi: dibidang ekonomi tampak jelas sekali keterkaitan fungsi imigrasi terhadap stabilitas ekonomi di dalam negeri, hal ini dapat dilihat dengan pemberian fasilitas jasa keimigrasian, seperti pemberian izin masuk, izin masuk kembali (*re-entry permit*), izin masuk beberapa kali perjalanan (*multiple re-entry permit*), serta

²⁴ M. Iman Santoso, op.cit., hlm.26.

bermacam-macam izin tinggal, serta pengawasan orang asing termasuk pembatasan yang diberlakukan terhadap orang asing untuk memperoleh izin masuk atau izin tinggal di dalam negeri baik sebagai pencari kerja maupun investor, hal ini dimaksudkan untuk melindungi warga pribumi dari sisi perekonomian dalam menghadapi persaingan hidup.

- Bidang Sosial Budaya: pergerakan dan perpindahan manusia sebagai individu tentunya akan ada dampak negatif dan positifnya terhadap negara penerima, interaksi yang dilakukan akan mampu mempengaruhi struktur sosial dan budaya asli yang tumbuh ditengah masyarakat. Melalui fungsi keimigrasian dapat menjaga kondisi sosial budaya yang ada di masyarakat agar pengaruh dari luar tidak merusak struktur sosial budaya yang ada.
- Bidang Pertahanan Keamanan: Fungsi keimigrasian yang mengatur serta mengawasi keberadaan orang asing di negara tersebut akan memiliki peran yang signifikan. Sebagai contoh pencegahan dan penangkalan orang tertentu yang berkaitan dengan masalah keamanan merupakan salah satu bukti peranan imigrasi terhadap ketahanan keamanan.

3. KERANGKA TEORI

3.1. Kebijakan Publik (Public Policy)

3.1.1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan cabang dari disiplin ilmu politik yang berkembang pada pertengahan tahun 1960. Menurut pendapat Edward III dan Sharkansky dalam Islami (1984:18), mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Pendapat tersebut juga senada dengan Dye yang mengartikan “*public policy is whatever governments choose to or not to do*”. Definisi ini dibuat oleh Dye dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Fredrich. Easton menyebutkan kebijakan publik sebagai “Kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan,” yang mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat.

Tidak ada suatu organisasi yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Laswell dan Kaplan melihat “Kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan dan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek” (*a projected program of goals, values, and practices*). Fredrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), atau kehendak (*purpose*)²⁵

Sedangkan Jenkins (1978:15) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut :

Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within the power of this actors to achieve.

(Kebijakan publik merupakan keputusan yang diambil oleh seseorang politisi atau kelompok politik berkaitan dengan tujuan tertentu dan cara-cara mencapainya dalam situasi dimana

²⁵ Abidin Solihin Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997, hlm.97.

keputusan tersebut masih dalam batas kewenangan kekuasaan pelaku politik tersebut).

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik terdiri atas unsur pemerintah pembuat kebijakan, program-program atau rangkaian kegiatan atau tindakan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan berusaha untuk dapat mengatasi masalah-masalah yang sedang dihadapi dan membuat kebijakan yang dirancang untuk menangani keadaan di masa mendatang. Adapun kebijakan publik merupakan pilihan pemerintah untuk mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan bagi kesejahteraan masyarakat.

Menurut Dunn (2000:98) agar suatu kebijakan dapat berjalan secara efektif, sebelum dilakukan perumusan kebijakan haruslah terlebih dahulu dilakukan analisis kebijakan yaitu suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Kemudian aktivitas politik tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan (*policy making process*). Dalam melakukan analisis kebijakan, terdapat tiga pendekatan, yang dapat diketahui dengan pertanyaan yang diajukan, yaitu :

Pendekatan empiris, dengan bentuk pertanyaan adakah dan akankah ada (fakta). Dalam hal ini, tipe informasi yang dibutuhkan adalah deskriptif dan prediktif.

1. Pendekatan valuatif, dengan bentuk pertanyaan apa manfaatnya (nilai). Dalam hal ini, tipe informasi yang dibutuhkan adalah valuatif.
2. Pendekatan normatif, dengan bentuk pertanyaan apakah yang harus diperbuat (aksi). Tipe informasi yang dibutuhkan adalah perspektif.

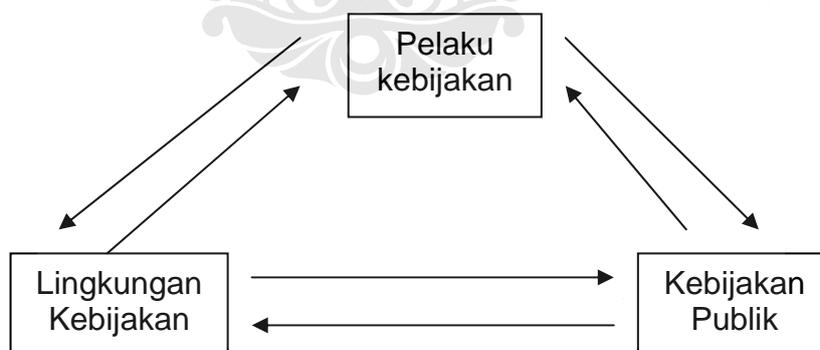
Selanjutnya Dunn (2000:110-123) mengatakan ada tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu :

1. Analisis kebijakan prospektif, yakni berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analisis sistem dan peneliti operasi.

2. Analisis kebijakan retrospektif, yakni sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan.
3. Analisis kebijakan terintegrasi, yakni bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

Analisis kebijakan adalah bagian dari sistem kebijakan. Suatu sistem kebijakan mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Kebijakan publik dibuat oleh badan-badan pemerintah yang diformulasikan ke dalam bidang-bidang seperti perdagangan, perindustrian, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Pelaku kebijakan antara lain kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, dan agen pemerintah. Lingkungan kebijakan adalah konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

Gambar 4
Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber : Thomas R. Dye diadaptasi oleh dunn (2000:110)

3.1.2. Tahapan Pelaksanaan Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan, terdapat beberapa tahapan dalam pelaksanaannya. Cochran dan Malone (1999:39-52) serta Dunn (2000:24) membaginya dalam lima tahapan yaitu :

1. Identifikasi masalah dan penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih menempatkan masalah pada agenda publik untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah dan memetakan tujuan-tujuan.

2. Formulasi kebijakan

Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah disertai dengan peramalan akibat dilakukannya atau tidak dilakukannya kebijakan tersebut di masa akan datang.

3. Adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi harus didukung oleh mayoritas legislatif atau konsensus dari semua pihak yang terkait.

4. Implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah diadopsi dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang menggerakkan sumber daya.

5. Evaluasi kebijakan

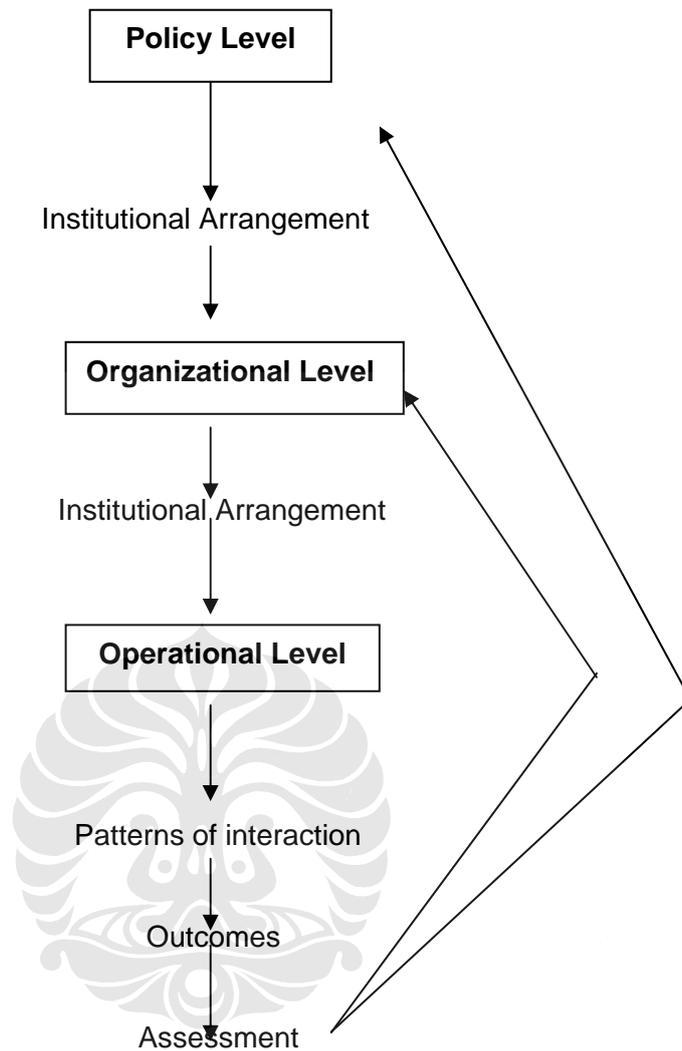
Evaluasi dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan persyaratan dan apakah tujuan telah tercapai. Evaluasi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Secara garis besar Bromley membagi 3 (tiga) tingkatan dalam proses kebijakan yang disusun berdasarkan hierarki seperti pada gambar .

Susunan hierarki proses kebijakan mulai dari tingkatan teratas sampai dengan tingkatan terendah berturut-turut adalah *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*.²⁶

²⁶ Daniel, W Bromley, *Economic Interest and Institutions the Conceptual Foundations of Public Policy*, Basil: Blackwell, 1989, hlm. 32.

Dari gambar 5 dapat dijelaskan sebagai berikut :



Sumber : Bromley, 1989:33

Pertama : policy level, pada tingkat ini pernyataan mengenai tujuan nasional diformulasikan oleh pihak legislatif dan selanjutnya pihak eksekutif mengaktualisasikan tujuan ke dalam peraturan-peraturan yang mendukung terlaksananya kebijakan tersebut.

Kedua : organizational level, pada tingkat ini ditetapkan organisasi atau departemen teknis sebagai pelaksana untuk mengimplementasikan peraturan-peraturan tersebut.

Ketiga : operational level, pada tingkat ini peraturan-peraturan dijabarkan secara teknis untuk dapat diimplementasikan oleh unit pelaksana yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan *stakeholders*. Terjadi interaksi antar berbagai pihak yang terkait. Wujud dari interaksi tersebut

akan menghasilkan keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*). Selanjutnya untuk menyempurnakan kebijakan diperlukan penilaian (*assessment*) terhadap *policy level* dan *organizational level* berdasarkan pertimbangan dampak yang terjadi.

3.2. Implementasi Kebijakan Publik

3.2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Webster's Dictionary (1979:914), kata *to implement* berasal dari bahasa latin "*implementum*" dari asal kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implere*" dimaksudkan "*to fill up*" ; "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi.

Selanjutnya kata "*to implemet*" dimaksudkan sebagai:²⁷

" (1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish*. (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to*. (3) *to provide or equip with implements*" (Webster's Dictionary, 1979:914)

Pertama, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu", Ketiga, *to implement* dimaksudkan untuk menyediakan atau melengkapi dengan alat".

Sehubungan dengan kata implementasi diatas, Pressman dan Wildavsky (1978:xxi) mengemukakan bahwa, "*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*". Maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.²⁸

Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari

²⁷H. Tachjan, *op. cit.*, hlm. 23.

²⁸*Ibid.*, hlm.25

formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: “*Policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem*”. Kemudian Edwards III (1980:1) mengemukakan bahwa: “*Policy implementation,...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects*”. Sedangkan Grindle (1980:6) mengemukakan bahwa: “*implementation – a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*”.

Dari uraian diatas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang “*top-down*”, maksudnya menurunkan/ menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.²⁹

Tahapan yang paling penting dan paling sulit dari tahapan-tahapan suatu kebijakan adalah implementasi atau pelaksanaan kebijakan tersebut. Masalah implementasi kebijakan publik (*Public Policy Implementation*) telah banyak para ahli ilmu sosial, ilmu politik dan administrasi publik yang mengemukakan pendapat dan teori-teori tentang implementasi kebijakan publik ini.

Sampai awal tahun 1970-an, implementasi dianggap sebagai hal yang tidak problematis dalam pengertian kebijakan, karena diasumsikan bahwa setelah diambil suatu kebijakan, maka selanjutnya perlu dilaksanakan begitu saja. Pandangan ini mulai berubah sejak dipublikasikannya hasil penelitian dari Pressman dan Wildavsky yang berjudul *Implementation* pada tahun 1973. Mereka meneliti program-program pemerintah federal untuk para penduduk *inner-city* dari Oakland, California, yang menganggur, hasil penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa program-program penciptaan lapangan kerja ternyata tidak dilaksanakan seperti yang

²⁹ *Ibid.*, hlm. 24.

diantisipasi oleh para pengambil kebijakan. Penelitian-penelitian lainnya juga mengkonfirmasi bahwa program-program *Great Society* yang dilaksanakan oleh pemerintahan Johnson (1963-1968) di Amerika Serikat, tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan dan bahwa masalahnya adalah dalam cara pelaksanaan program tersebut. Penelitian-penelitian di negara lain juga, seperti di Inggris pada awal tahun 70-an ditemukan bukti yang sama, bahwa pemerintah ternyata tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk menimbulkan reformasi sosial.³⁰

Sebagian diantara studi ini telah menghasilkan analisis dan preskripsi bahwa implementasi kebijakan harus merupakan suatu proses “*top-down*” dalam kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh para implementor agar pelaksanaan kebijakan mereka dapat berlangsung secara lebih efektif. Akan tetapi, pendekatan ini ditentang oleh pihak yang mendukung pendekatan “*bottom-up*” , yang memulainya dari perspektif pihak-pihak yang terpengaruh oleh dan yang terlibat di dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Selanjutnya muncul pendekatan yang ketiga yang bukan mengkaji hanya pertimbangan-pertimbangan administratif dalam pelaksanaan suatu program, melainkan memandang pelaksanaan tersebut sebagai suatu proses dimana dipergunakan berbagai alat pemerintahan dalam mendesain kebijakan. Karena kontur umum dari instrumen-instrumen yang ada telah dipahami secara cukup baik, maka penelitian-pemelitian dalam pola seperti ini cenderung memusatkan perhatian pada pemikiran-pemikiran atau landasan pemikiran yang dipergunakan oleh pemerintah dalam memilih alat tertentu dan pada potensi penggunaan alat-alat tersebut, dalam situasi-situasi yang akan datang.

Mengubah program-program menjadi praktek adalah tidak sesederhana sebagaimana tampaknya. Hal ini karena berbagai alasan berkaitan dengan sifat dari permasalahan, situasi sekelilingnya, atau organisasi sebagai mesin administratif yang bertugas melaksanakannya, maka program-program mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang dimaksudkan. Ini adalah merupakan realita dalam implementasi, yang

³⁰ *Ibid.*, hlm. 1.

menyimpang dari tujuan-tujuan tersebut. Hal ini sangat penting bagi kita untuk menyadari adanya keterbatasan-keterbatasan, dan mendorong kepada kita agar dapat memahami mengenai bagaimana proses kebijakan publik.

3.2.2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.

a) Model George C. Edwards III (1980).

Edwards III mengatakan ada empat faktor atau variabel utama yang perlu dipertimbangkan dalam implementasi kebijakan yaitu : komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), disposisi atau sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).³¹

a. Komunikasi (*communication*).

Agar implementasi kebijakan efektif maka pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan harus mengetahui dengan jelas apa yang harus dilakukan. Petunjuk atau perintah untuk implementasi kebijakan harus diteruskan kepada personil yang tepat dengan jelas, akurat dan konsisten. Perintah harus secara jelas menerangkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Berbagai petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan tidak boleh kontradiktif agar pelaksana mudah untuk mengikutinya.³²

Proses implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh kejelasan dengan mana standar dan tujuan dicantumkan dan dikomunikasikan kepada para pelaksana (*implementors*) secara konsisten dan akurat (*accuracy and consistency*). Maka dapat disimpulkan komunikasi kebijakan mencakup dimensi :

1. Dimensi transformasi (*transmission*), mengandung pengertian bahwa sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang timbul

³¹ George, C Edwards, *Implementing Public Policy*, Washington DC: Quarterly Inc, 1980, hlm. 9

³² *Ibid.*, hlm. 17.

dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, antara lain pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi, serta persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Ada beberapa saluran komunikasi dalam organisasi. Menurut Kasim (1989:71-77) pada komunikasi formal dapat diidentifikasi menjadi tiga yaitu :

a) Komunikasi ke bawah.

Komunikasi ini adalah komunikasi yang berasal dari pimpinan tertinggi ditujukan kepada pimpinan menengah, kepada manajemen tingkat rendah dan terus kepada para bawahan. Fungsinya adalah memberi pengarahan, instruksi, indoktrinasi, evaluasi dan sebagainya. Makin rendah tingkat hierarki makin rinci perintah atau instruksi yang dikomunikasikan.

Disamping mengkomunikasikan perintah, komunikasi ke bawah juga berkaitan dengan informasi tentang tujuan organisasi, kebijakan, peraturan, insentif, manfaat, hak-hak khusus, umpan balik dari atasan atas hasil pelaksanaan tugas bawahan dan sebagainya. Media yang dipakai untuk komunikasi meliputi rapat, telepon, memo dan pertemuan tatap muka. Selain itu dapat juga digunakan buletin, poster, papan pengumuman dan sebagainya.

b) Komunikasi ke atas.

Komunikasi ke atas adalah komunikasi yang berasal dari bawahan dan ditujukan ke atasan, biasanya bergerak menurut garis hierarki dalam organisasi. Fungsinya untuk mengetahui kegiatan-kegiatan para bawahan

termasuk keputusan yang akan dibuat dan bagaimana prestasi kerja (performans).

Bentuk komunikasi ini meliputi laporan pelaksanaan pekerjaan, saran-saran, rekomendasi, rencana anggaran, pendapat, keluhan, permintaan bantuan dan sebagainya. Sementara media yang dipakai adalah rapat-rapat, laporan tertulis, memo, telepon, pertemuan langsung (tatap muka). Disamping itu, dapat digunakan survei, pertemuan khusus antara pimpinan dengan pekerja, panitia khusus, daftar pertanyaan, informan dan sebagainya.

c) Komunikasi lateral.

Komunikasi lateral terjadi antara orang-orang yang menduduki jabatan yang setingkat dalam struktur organisasi (komunikasi horizontal) dan antara orang-orang yang menduduki jabatan yang berbeda tingkatannya tetapi tidak ada hubungan komando langsung (komunikasi diagonal). Komunikasi ini terjadi secara teratur diantara para pekerja yang bekerjasama sebagai satu tim, antara anggota dari kelompok kerja yang mempunyai tugas yang saling tergantung, antara tenaga staf dan lini dan sebagainya. Pola komunikasi yang dipakai adalah pertemuan tatap muka, telepon, memo, order kerja, dan sebagainya.

Fungsi utamanya adalah koordinasi dan pemecahan masalah. Komunikasi lateral lebih cepat efektif dibandingkan dengan komunikasi melalui saluran hierarkhi karena komunikasi ini selalu langsung antara pejabat yang bersangkutan.

2. Dimensi kejelasan (clarity), artinya kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, melainkan juga komunikasi kebijakan

tersebut harus jelas. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.³³

3. Dimensi konsistensi (*consistency*), mengandung pengertian bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

b. Sumber daya (*resources*).

Petunjuk-petunjuk dalam melakukan implementasi mungkin telah ditransmisikan dengan jelas, akurat, dan konsisten, tetapi jika sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kurang atau tidak tersedia maka implementasi kebijakan tidak akan efektif.³⁴

Sumber daya dalam implementasi kebijakan antara lain adalah :

1. Sumber Daya Manusia (SDM).

Sumber daya yang paling penting adalah SDM, implementasi akan berjalan efektif jika jumlah SDM yang tersedia cukup memadai dan memiliki keterampilan/keahlian, pelatihan dan pendidikan sesuai dengan standar kualifikasi yang ditentukan.

³³ George, C Edward, *op.cit.*, hlm. 26.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

Menurut Nawawi (2000:10) ada 3 pengertian SDM yaitu :

- a) manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pegawai atau karyawan)
- b) potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
- c) potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata (*real*) secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan organisasi.

Menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003:9) SDM adalah potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seseorang yang meliputi fisik dan non fisik. Potensi fisik adalah kemampuan fisik yang terakumulasi pada seorang pegawai, sedangkan potensi non fisik adalah kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengetahuan, intelegensi, keahlian, keterampilan dan human relation. Kedua pengertian ini dapat disimpulkan bahwa SDM itu meliputi potensi yang ada pada diri seseorang pegawai baik fisik maupun non fisik. Dengan demikian pelaksanaan suatu kegiatan/kebijakan sangat bergantung kepada potensi/kemampuan atau kualitas serta kuantitas pegawai yang ada dalam organisasi.

2. Informasi.

Informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal yang demikian ini dimaksudkan, agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang cara bagaimana mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Disamping itu untuk menyadarkan orang-

orang yang terlibat dalam implementasi agar mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

3. Dana.

Diperlukan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijaksanaan.

4. Kewenangan.

Diperlukan untuk menjamin dan menyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Pemberian wewenang disesuaikan dengan fungsi dan jabatan setiap pelaksana.

5. Fasilitas.

Merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi, antara lain gedung, tanah, sarana yang kesemuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

c. Disposisi atau sikap (*dispositions or attitudes*).

Disposisi berhubungan dengan kecenderungan/sikap dari pelaksana yang dipengaruhi oleh pandangan dan kepentingan kelompok atau individu dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Pada kenyataannya implementor sering menggunakan kecenderungan tersebut dibanding mengikuti petunjuk yang telah ditetapkan dalam kebijakan.³⁵

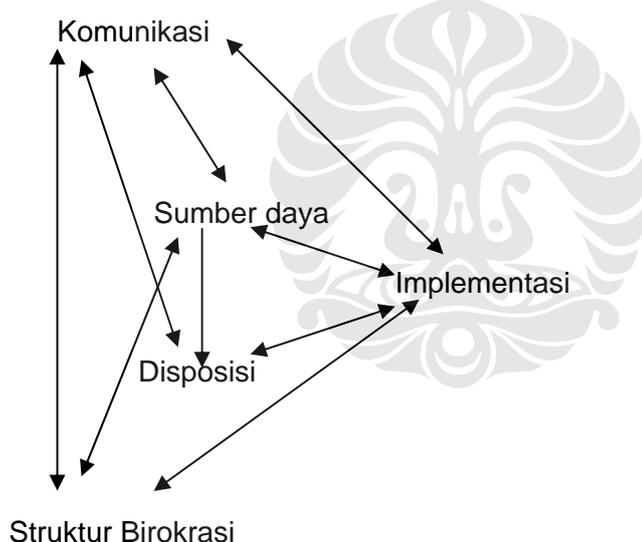
d. Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Struktur birokrasi mencakup *Standard Operating Procedures (SOPs)* dan dimensi *fragmentation*. *SOPs* berkembang sebagai respon internal untuk mempermudah dan menyeragamkan tindakan sehingga lebih efisien. Tetapi yang perlu diperhatikan dalam *SOPs* perlu disesuaikan dengan perubahan yang ada sehingga tidak merintang implementasi.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 53

Dimensi *Fragmentation* menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan punya kesempatan yang besar berita/instruksinya akan terganggu. Fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibatnya terjadi ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya.

Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana disebutkan di atas akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik. Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada gambar 6 di bawah ini :



b) Model Merilee S. Grindle (1980)

Menurut Grindle (1980:8-14) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*content of policy and context of policy*). Isi kebijakan mencakup :

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.

Individu/kelompok yang bersentuhan dalam implementasi kebijakan mungkin merasa diuntungkan tetapi dapat pula sebaliknya merasa dirugikan. Sehingga pihak yang merasa kepentingannya terancam akan melakukan perlawanan.

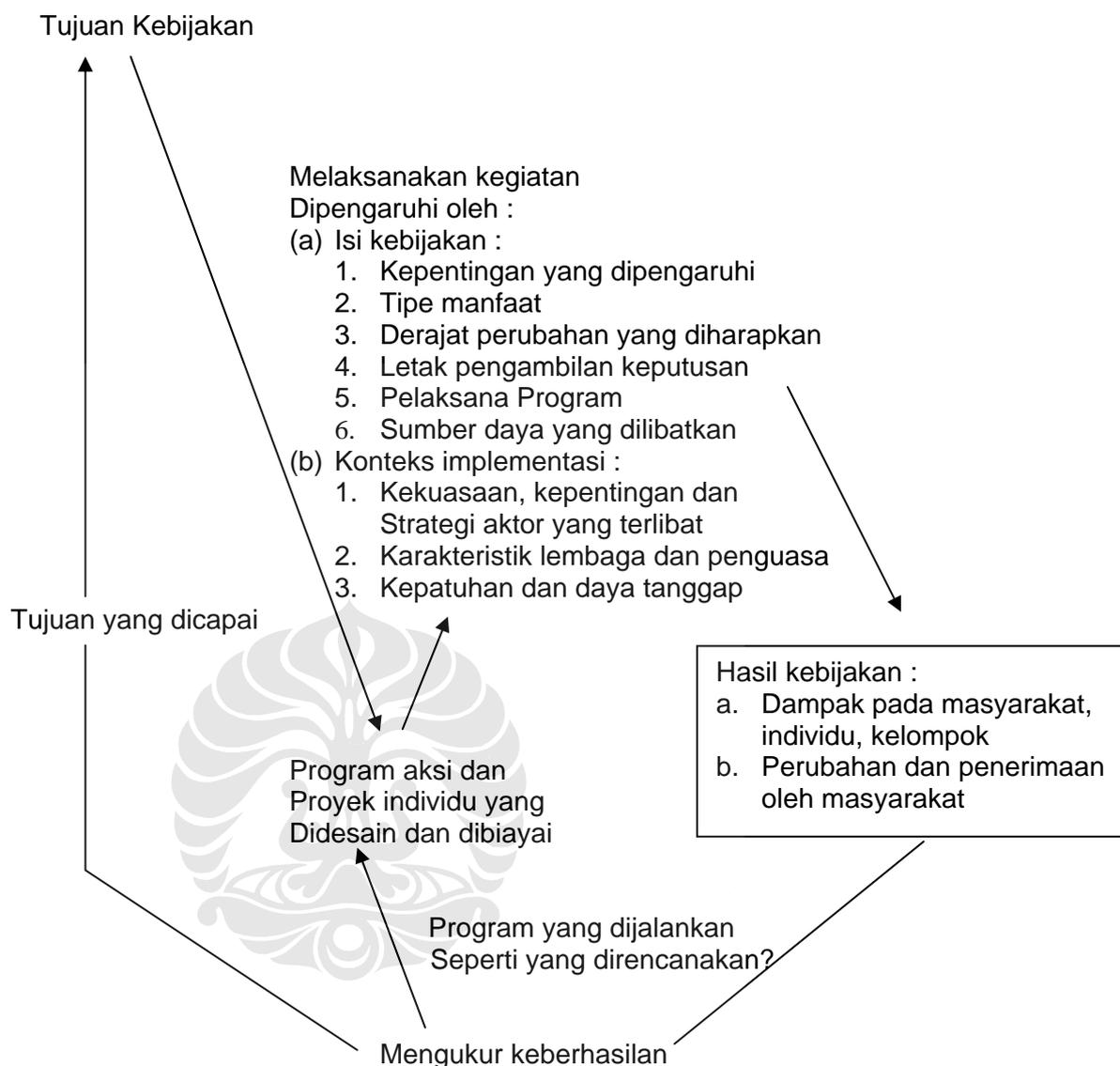
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
Manfaat yang diperoleh bisa secara kolektif maupun terpisah. Kebijakan yang bermanfaat secara kolektif biasanya lebih mudah diimplementasikan.
- c. Derajat perubahan yang diharapkan.
Derajat perubahan menyangkut perubahan perilaku dari pihak yang memperoleh manfaat (*beneficiaries*). Tingkat perubahan perilaku dipengaruhi oleh manfaat kebijakan maupun waktu untuk mencapai tujuan kebijakan.
- d. Kedudukan pengambil keputusan.
Kedudukan pengambil keputusan terkait dengan jabatan organisasi secara struktural maupun secara geografis.
- e. Pelaksana program.
Keahlian, keaktifan dan tanggung jawab pelaksana program menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
- f. Sumber daya yang dilibatkan.
Sementara konteks implementasinya adalah :
 - a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor mempunyai proses administrasi pengambilan keputusan. Masing-masing aktor mempunyai posisi dan kepentingan khusus yang dapat menyebabkan konflik kepentingan melalui strategi yang digunakan.
 - b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
Interaksi dalam persaingan aktor memperebutkan sumber daya, tanggapan dari pejabat pelaksana dan elite politik dipengaruhi oleh karakteristik dari lembaga dan penguasa yang terkait.
 - c. Kepatuhan dan daya tanggap.
Kepatuhan (*compliance*) untuk mencapai tujuan kebijakan dan daya tanggap (*responsiveness*) adalah masalah yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Untuk mencapai kepatuhan maka para pejabat pelaksana harus mendapatkan

dukungan dari badan pelaksana program, elite politik yang terkait dan pihak penerima manfaat (*beneficiaries*). Apabila terjadi perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan maka pejabat pelaksana harus mampu mengalihkan perlawanan tersebut misalnya melalui *bargaining*, penyesuaian (*accomodation*) dan konflik.

Daya tanggap harus dimiliki oleh setiap lembaga publik untuk mengetahui informasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi keberhasilan implementasi kebijakan. Daya tanggap tersebut tidak hanya pemberian fleksibilitas, dukungan, umpan balik tetapi juga melakukan kontrol (pengendalian) dalam pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat dalam gambar 7 dibawah ini :





c) Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975)

Meter dan Horn merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antar hubungan berbagai faktor. Meter dan Horn mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Variabel utama.
 - a. Standar dan tujuan.

Standar dan tujuan dalam melaksanakan setiap program kebijakan harus jelas. Pernyataan standar dan tujuan dapat melalui pernyataan pembuat kebijakan dalam peraturan, maupun petunjuk pelaksanaan program.

b. Sumber daya.

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resources).

2. Variabel antara.

a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

Standar dan tujuan kebijakan perlu dipahami dengan jelas oleh semua pelaksana. Untuk itu diperlukan komunikasi yang akurat, konsisten dan seragam.

b. Karakteristik badan/ instansi pelaksana.

Karakteristik badan pelaksana meliputi kompetensi dan ukuran staf, dukungan politik, vitalitas organisasi, derajat komunikasi dan hubungan pelaksana dan pembuat kebijakan.

c. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diidentifikasi dengan melihat ketersediaan sumber daya ekonomi, dan dukungan atau penolakan dari kaum elit, maupun pihak terkait termasuk kelompok kepentingan swasta.

d. Kecenderungan dari pelaksana.

Terdapat tiga jenis kecenderungan/ respon pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan. *Pertama*, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehention and understanding*) terhadap kebijakan. *Kedua*, arah dan respon pelaksana apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*). *Ketiga*, intensitas terhadap kebijakan.

- d) Model Maniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (A Frame Work for Implementation Analisis) (1983)

Menurut Mazmanian dan Sabatier ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*), dan lingkungan kebijakan (*nonstatutory variables affecting implementation*) (Subarsono, 2005:94-99).

a. Karakteristik masalah

- i. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum
- ii. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

- e) Model atau alur Smith (1973) dan merupakan teori yang paling lasik.

Menurut Smith, dalam proses implementasi ada 4 variabel yang perlu diperhatikan. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Ketegangan-ketegangan itu bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi lini.

Keempat variabel dalam implementasi kebijakan publik menurut Smith yaitu:³⁶

1. Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan;
2. Kelompok sasaran (*target groups*), yakni mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan

³⁶ H. Tachjan, *op. cit.*, hlm. 38.

yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan;

3. *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan;
 4. *environmetal factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.
- f) Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1984)

Menurut mereka, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:³⁷

1. *The circumstances external external to the implementing agncy do not impose crippling constraints.*
2. *That adequate time and sufficient resources rare made available.*
3. *That the requires combination of resources is actually available.*
4. *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect.*
5. *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervenning link.*
6. *That dependency relationships are minimal.*
7. *That there is understanding of, and agreement on objectives.*
8. *That tasks are fully specified in correct sequence.*
9. *That there is perfect communication and coordination.*
10. *That those in authority can demand and obtain pefect compliance.*

³⁷ *Ibid.*, hlm. 41.

Maksud dari prasyarat-prasyarat tersebut adalah sebagai berikut:³⁸

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/ instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius.
 2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
 3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
 4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
 5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
 6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
 7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
 8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
 9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
 10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
- g) Model Hoogewerf (1978).

Menurut Hoogewerf sebab musabab yang mungkin menjadi dasar dari kegagalan implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Sebab-musabab ini ada sangkut pautnya berturut-turut dengan isi (*content*) dari kebijakan yang harus diimplementasikan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan bagi kebijakan yang harus diimplementasikan dan akhirnya pembagian dari potensi-potensi yang ada (struktur organisasi, perbandingan kekuasaan dan seterusnya).³⁹

- h) Model yang dikembangkan oleh Warwick (1979) yang dikenal dengan nama "*Transactional Model*"

³⁸ Ibid., hlm. 42.

³⁹ Ibid., hlm. 42.

Berbeda dengan para pakar sebelumnya, teori ini pada prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, melihat keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tak dapat diabaikan. Proses perencanaan tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi, berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong atau memperlancar, maupun kekuatan yang menghambat atau memacetkan pelaksanaan program. Warwick membagi dalam dua tahapan yaitu:⁴⁰

Tahap perencanaan, dalam tahap ini diperlukan kemampuan yang meliputi:

1. kemampuan staf perencanaan.
2. kemampuan organisasi perencanaan.
3. kemampuan teknis analisis.
4. mutu informasi yang dibutuhkan.

Tahap implementasi program dan proyek-proyek pembangunan, dalam tahap ini terdapat 2 kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu:

1. Faktor pendorong yang terdiri dari : (a) *commitment of political leaders*, (b) *organizational capacity*, (c) *the commitment of implementations*, (d) dukungan dari kelompok kepentingan.
 2. Faktor Penghambat yang terdiri (a) banyaknya pemain (*actors*), (b) terdapat komitmen atau loyalitas ganda, (c) kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri, (d) jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak, (e) waktu dan perubahan kepemimpinan.
- i) Model yang dikembangkan oleh Gordon Chase (1979)

Model ini dikembangkan berdasarkan hasil studi kasus implementasi tiga jenis pelayanan masyarakat kota yang dilakukan

⁴⁰ Ibid., hlm. 51.

oleh pemerintah kota New York City dalam bidang pelayanan kesehatan dan pengawasan obat. Dari hasil studi tersebut ditemukan bahwa hambatan utama dalam implementasi program pelayanan terhadap masyarakat dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu:⁴¹

1. Masalah-masalah yang timbul karena kebutuhan operasional yang melekat pada program itu sendiri;
2. Masalah-masalah yang timbul dalam kaitan dengan sumber daya yang dibutuhkan guna pelaksanaan program tersebut;
3. Masalah-masalah lain yang timbul karena keterkaitan dengan organisasi atau birokrasi lainnya, yang diperlukan dukungan, bantuan dan persetujuannya guna pelaksanaan program tersebut.

j) Model yang dikembangkan oleh David L. Weimer dan Aidan R. Vinig.

Dalam teori mereka berdua menyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu:⁴²

1. Logika kebijakan.

Logika dari suatu kebijakan dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoristis.

2. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan.

Lingkungan dimana tempat kebijakan itu dilakukan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud dengan lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis.

3. Kemampuan implementor kebijakan.

Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari para implementor kebijakan.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 53.

⁴² AG Subarno, Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 103.

3.3. Pengertian pelanggaran keimigrasian

Ditinjau dari sudut gramatikal maka pengertian pelanggaran keimigrasian adalah:

- Pelanggaran: menurut kamus besar kepolisian, pelanggaran adalah “perbuatan yang menyalahi aturan atau melawan tatanan yang ada atau aturan yang dibuat oleh penguasa.”⁴³
- Keimigrasian: dalam ketentuan umum pasal 1 Undang-undang nomor 9 tahun 1992 tentang keimigrasian menjelaskan bahwa keimigrasian adalah “Hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia.”⁴⁴

Dari hal tersebut diatas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pelanggaran keimigrasian adalah perbuatan yang menyalahi aturan atau melawan tatanan atau peraturan pemerintah tentang keimigrasian (perbuatan melawan/ menyalahi undang undang no.9 tahun 1992).

3.4. Jenis-jenis pelanggaran keimigrasian

Jenis pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing yang dapat dijatuhi sanksi yaitu:

- orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan yang berbahaya dan patut diduga akan berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati atau mentaati peraturan perundang undangan yang berlaku;
- orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan oleh pejabat imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi;
- orang asing yang memalsukan visa atau izin keimigrasian atau menggunakan visa atau izin keimigrasian palsu;
- orang asing yang menyalahgunakan atau melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan maksud pemberian izin keimigrasian yang diberikan kepadanya;

⁴³ S.A. Suhardi, Kamus Populer Kepolisian, Semarang: 2006, hlm. 204.

⁴⁴ Redaksi Sinar Grafika, op. cit., hlm. 2.

- orang asing yang izin keimigrasiannya habis berlaku dan masih berada dalam wilayah Indonesia melampaui 60 (enam puluh) hari dari batas waktu izin yang diberikan;
- orang asing yang berada di wilayah Indonesia secara tidak sah atau yang pernah diusir atau di deportasi dan berada kembali di wilayah Indonesia secara tidak sah.

3.5. Pengertian tindakan keimigrasian dan tindakan yudisial

Kebijakan pemerintah dalam penanganan atau proses pemberian sanksi terhadap pelanggaran keimigrasian, dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu melalui tindakan keimigrasian dan tindakan yudisial.

Yang dimaksud dengan tindakan keimigrasian adalah tindakan administratif dalam bidang keimigrasian diluar proses peradilan, sedangkan yang dimaksud dengan tindakan yudisial adalah penyelesaian pelanggaran melalui keseluruhan proses peradilan.⁴⁵

Tindakan yudisial adalah pengakan hukum keimigrasian yang bersifat pro yustisia yang merupakan salah satu rangkaian dalam proses peradilan pidana oleh karena itu tunduk pada hukum acara pidana. Keberatan terhadap tindakan penyidikan dapat mengajukan praperadilan. UU No. 9/ 1992 merupakan UU yang bersifat administratif yang dilengkapi dengan sanksi pidana.⁴⁶

⁴⁵ Iman Santoso, *op. cit.*, hlm. 23.

⁴⁶ Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam United Nation Convention Againsts Transnational Organized Crime*, Jakarta: Perum Percetakan Negara, 2007, hlm. 55.