

## Implementasi Kebijakan Pengawasan Orang Asing Di Provinsi Sulawesi Utara

Keneth Rompas<sup>a,1</sup>, Daud M. Liando<sup>a,2</sup>, Welly Waworundeng<sup>a,3</sup>

<sup>1</sup> throughkeneth@gmail.com, <sup>2</sup> daudliando@gmail.com, <sup>3</sup> wellywaworundeng@gmail.com

<sup>a</sup>Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan, Pascasarjana, Universitas Sam Ratulangi, Jl. Kampus Unsrat, Bahu, Manado 95115 Indonesia

### RINGKASAN

Peningkatan jumlah penduduk yang masuk di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor seperti pariwisata, bisnis dan tenaga profesional. Dengan perkembangan tersebut, Indonesia memiliki potensi gangguan yang besar dari segi teori, pelanggaran lintas batas, tindak pidana dan kejahatan lainnya yang berpotensi mengganggu keutuhan NKRI. Sulawesi Utara merupakan salah satu daerah yang pertumbuhan kunjungan warga negara asingnya meningkat setiap tahun sebelum pandemi Covid 19. Perkembangan ini antara lain disebabkan oleh kebijakan bebas visa bagi beberapa negara, dengan banyaknya warga negara asing yang juga melakukan pelanggaran baik secara administratif maupun pidana. Oleh karena itu, pengawasan terhadap orang asing sangat diperlukan. Pengawasan orang asing dilakukan dalam pola koordinasi lembaga/instansi di daerah. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menyebutkan bahwa untuk melakukan pengawasan keimigrasian terhadap kegiatan orang asing di Wilayah Indonesia, Menteri membentuk Tim Pengawas Orang Asing (Tim PORA). yang anggotanya terdiri dari instansi atau instansi pemerintah terkait, baik di tingkat pusat maupun daerah.

**Kata kunci:** Kebijakan, Pengawasan, Orang Asing, Keimigrasian

### I. PENDAHULUAN

Sulawesi Utara menjadi salah satu daerah yang dari sisi geografis memiliki posisi strategis karena letaknya yang menghadap Asia-Pasifik dan Kawasan Eropa Timur. Kondisi ini diakui oleh pahlawan nasional, Dr. Sam Ratulangi, yang sejak lama memprediksi potensi besar di balik letak geografis ini. Mempunyai banyak rempah-rempah, budaya, dan kekayaan alam yang berlimpah serta tempat wisata yang menarik wisata mancanegara untuk berdatangan ke Sulawesi Utara. Adapun negara-negara di Asia dan Eropa Timur saat ini menjadi sumber wisatawan paling potensial. Salah satu contoh, lebih dari 120 juta warga negara Tiongkok yang bepergian untuk berwisata ke luar negeri. Sejalan dengan program yang dicanangkan pemerintah RI, sektor pariwisata penting untuk dikembangkan karena berpotensi mendatangkan devisa. Dikutip dari siaran pers Kementerian Pariwisata edisi tanggal 04 Juli 2019, Provinsi Sulawesi Utara dinobatkan sebagai "Rising Star" dalam sektor pariwisata Indonesia karena mendorong pertumbuhan kinerja pariwisata hingga 600 persen dalam 4 tahun terakhir. Selain berwisata, kunjungan orang asing ke wilayah Sulawesi Utara juga dilakukan dalam rangka berbagai hal seperti, investasi, bisnis, sosial budaya, dan lain-lain.

Data perlintasan orang asing yang diperoleh dari Kantor Imigrasi Kelas I TPI Manado, perlintasan masuk orang asing di Provinsi Sulawesi Utara melalui Bandar Udara Internasional Sam Ratulangi meningkat dari tahun ke tahun.

Tabel 1. Jumlah Perlintasan Masuk Orang Asing di Provinsi Sulawesi Utara

No.	Tahun	Total Perlintasan	Kunjungan Wisata	Kunjungan Bisnis, Sosial Budaya	Kunjungan Untuk Bekerja
1.	2017	80.678	76.025	1.308	687
2.	2018	124.830	119.823	1.938	1.033
3.	2019	133.009	124.350	4.579	2.006

Sumber : Kantor Imigrasi Kelas I TPI Manado. 2020

Keberadaan orang asing di Provinsi Sulawesi Utara tidak selamanya membawa kemanfaatan dari sisi ekonomi. Ada juga yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan selama berkegiatan di wilayah Sulawesi Utara. Data jumlah pelanggaran yang dilakukan warga negara asing di wilayah Indonesia yang dihimpun oleh Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, Direktorat Jenderal Imigrasi, menunjukkan peningkatan jumlah pelanggaran dari tahun ke tahun. Untuk pelaku pelanggaran keimigrasian yang dikenakan Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK), yakni sanksi administratif yang ditetapkan Pejabat Imigrasi terhadap Orang Asing di luar proses peradilan (berdasarkan Pasal 1 angka 31 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian), pada tahun 2019 jumlah pelaku pelanggaran keimigrasian sebanyak 7.520 orang. sedangkan untuk pelaku tindak pidana yang dilakukan warga negara asing tahun 2019 sebanyak 155 orang. Sementara itu, total kasus pelanggaran orang asing Tahun 2019 di Provinsi Sulawesi Utara, berdasarkan data pelanggaran keimigrasian yang dihimpun dari Kantor Imigrasi yang ada di wilayah

Sulawesi Utara yakni Kantor Imigrasi Kelas I TPI Manado, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Tahuna, Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Bitung, dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Kotamobagu sebanyak 191 orang. Dari angka tersebut, bentuk pelanggaran orang asing yang dilakukan antara lain, penyalahgunaan izin tinggal, masuk wilayah Indonesia secara ilegal, tinggal melebihi batas waktu izin tinggal (*overstay*), dan lain-lain.

Sejalan dengan meningkatnya kasus pelanggaran dan kejahatan orang asing maka pengawasan terhadap orang asing perlu ditingkatkan melalui suatu kebijakan pengawasan orang asing. Pelaksanaan kebijakan pengawasan orang asing menganut prinsip selektif (*selective policy*) dimana diatur masuknya orang asing ke dalam wilayah Indonesia, demikian pula bagi orang asing yang memperoleh izin tinggal di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional, hanya orang asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia. Oleh karena itu, pada prinsipnya kebijakan selektif ini mengharuskan orang asing harus tunduk pada peraturan hukum di Indonesia dan mewajibkan orang asing yang masuk dan berada di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya.

Terbentuknya Tim PORA di wilayah Sulawesi Utara belum menjamin rendahnya angka pelanggaran keimigrasian dilakukan oleh orang asing. Masih saja ditemukan orang asing yang tidak mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya di bidang Keimigrasian. Keberadaan Tim PORA ini dipandang belum cukup efektif dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran orang asing di daerah Sulawesi Utara.

Beberapa faktor yang menyebabkan belum maksimalnya pengawasan oleh Tim PORA, antara lain ketidaktegasan Tim PORA dalam mengatasi pelanggaran yang terjadi di lapangan, keterbatasan jumlah SDM pengawas, keterbatasan anggaran, dan lemahnya koordinasi antar instansi baik pusat maupun daerah. Di lain pihak adanya intervensi kepentingan penguasa, individu, atau kelompok tertentu terhadap penegakan aturan keimigrasian menjadi kendala dalam kegiatan pengawasan. Upaya-upaya penegakan hukum menjadi tidak berarti karena kasus-kasus pelanggaran yang melibatkan orang asing tidak serius dibawa ke ranah peradilan yang lebih menciptakan efek jera kepada publik. Tujuan penelitian yakni: Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengawasan orang asing di Provinsi Sulawesi Utara dan Untuk mengetahui factor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan pengawasan orang asing di

Provinsi Sulawesi Utara.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu suatu penelitian kontekstual yang menjadikan manusia sebagai instrumen dan disesuaikan dengan situasi yang wajar dalam kaitannya dengan pengumpulan data yang pada umumnya bersifat kualitatif (Moleong, 2010). Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Sulawesi Utara yang merupakan wilayah kerja Divisi Keimigrasian Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Utara. Pada penelitian ini peneliti melakukan analisis dengan menggunakan model implementasi Grindle dalam Implementasi Kebijakan Pengawasan Orang Asing di Provinsi Sulawesi Utara, Data-data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Dalam penelitian ini, teknik sampling atau informan yang digunakan adalah *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan informan/sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang peneliti harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi sosial yang diteliti.

Untuk itu, informan dalam penelitian ini adalah pejabat/pegawai:

1. Kepala Divisi Keimigrasian dan Kepala Bidang pada Divisi Keimigrasian Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Utara;
2. Kepala Kantor Unit Pelaksana Teknis Imigrasi di wilayah Sulawesi Utara;
3. Perwakilan Direktur Intelijen Keamanan Kepolisian Daerah Sulawesi Utara;
4. Perwakilan Kepala Badan Intelijen Daerah Provinsi Sulawesi Utara;
5. Perwakilan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Utara;
6. Perwakilan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Sulawesi Utara;
7. Perwakilan Kepala Badan Narkotika Nasional Provinsi Sulawesi Utara;
8. Perwakilan Seksi Intelijen Korem 131/Santiago;
9. Perwakilan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Sulawesi Utara;
10. 1 (satu) orang Camat;
11. Perwakilan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Provinsi Sulawesi Utara;
12. Staf Khusus Gubernur Sulawesi Utara Bidang Pariwisata;
13. Perwakilan Pimpinan 1 (satu) Perusahaan Pemilik Modal Asing dan Pengguna Tenaga Kerja Asing;
14. Wartawan media cetak dan media online 1orang;

15. 1 orang pihak hotel
16. 1 (satu) orang warga negara asing.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan pengawasan orang asing di provinsi Sulawesi utara adalah : observasi partisipatif; wawancara; kajian dokumen metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dimana metode ini memiliki tujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, tajam dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang sedang diteliti.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Isi Kebijakan (*content of policy*)

Dalam penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan pengawasan orang asing mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang merupakan hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Indonesia. Pengawasan Orang Asing di wilayah Indonesia, berupa pengawasan terhadap orang asing yang masuk, keberadaan, kegiatan dan keluar dari wilayah Indonesia, Tindakan Hukum Pidana berupa penyidikan Keimigrasian yang merupakan bagian daripada rangkaian Integrated Criminal Justice sistem, sistem peradilan pidana (penyidikan, penuntutan, peradilan) selain itu juga ada Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing yang tujuan bertujuan untuk mengantisipasi dampak negatif dari keberadaan warga negara asing yang masuk khususnya di Provinsi Sulawesi Utara. Menurut Kepala Kejaksaan tinggi Sulawesi utara mengenai tujuan Pengawasan orang asing beliau mengatakan:

*"Salah satu tujuan pengawasan orang asing yaitu menjamin melakukan peraturan di Indonesia Sulawesi Utara jika melihat sekarang masih banyak orang asing yang ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang baik sifatnya administrasi maupun juga dari kejaksaan persidangan penuntutan dari kapasitas kejaksaan Apa yang dilihat masalah yang ditemui sehingga kebijakan pengawasan orang asing belum menjamin orang asing melakukan kegiatan sesuai dengan ketentuan".*

Dalam menjalankan tugas Timpora memiliki fungsi Tim PORA ditegaskanya lagi yaitu koordinasi dan pertukaran data dan informasi, pengumpulan informasi dan data keberadaan orang asing secara berjenjang, analisa dan evaluasi terhadap data/informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan orang asing Serta membuat peta pengawasan orang asing, penyelesaian permasalahan keberadaan dan kegiatan orang asing, pelaksanaan dan pengaturan hubungan serta kerja

sama dalam rangka pengawasan orang asing, penyusunan rencana operasi gabungan yang bersifat khusus atau insidental.

Pada rumusan interpretasi dalam pelaksanaan kebijakan ini menitikberatkan pada kejelasan, ketelitian, konsistensi, penyusunan prioritas, sumber daya yang cukup dan lain sebagainya. Proses kebijakan sangat tergantung pada komunikasi antara kata dan makna (penafsiran). Penafsiran adalah suatu hal yang penting untuk memahami apa yang terjadi pada setiap tahapan pembuatan keputusan. Hal tersebut ditekankan karena kita sering menganggap bahwa hukum, perundang-undangan, keputusan, pedoman serta perintah bersifat definitive. Seringkali mereka tidak bersifat demikian, oleh sebab itu perhatian yang besar harus diberikan kepada cara yang digunakan para pelaksana dalam menafsirkan tanggung jawab mereka.

- a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan (*Interst Affected*)

Dalam upaya penerapan pengawasan orang asing di Sulawesi utara, kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan dalam hal ini menyangkut banyak kalangan seperti pihak imigrasi, kepolisian, kejaksaan, BNN, Pelaku pariwisata, hotel-hotel, Badan Intelejen Negara, Pemerintahan Daerah (provinsi, kabupaten hingga kecamatan). dari kesemua actor tersebut memiliki kepentingan masing-masing terhadap penegakan pengawasan orang asing dimana pengawasan orang asing menjadi tugas pada masing-masing lembaga tersebut. Oleh sebab itu pelaksanaan orang asing tersebut tidak hanya bias dilakukan oleh satu pihak saja karena memerlukan banyak data untuk melakukan penindakan. Terkait dengan kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, peneliti mencoba mewawancarai kepala kantor imigrasi yang ada di Sulawesi utara salah satunya Kakanim Tahuna, beliau mengatakan:

*"Ya, ada. Yang mempengaruhi. Misalnya kepentingan proyek strategis nasional oleh Kementerian yang berwenang dan kepentingan Diplomatik dan Dinas oleh Kementerian yang berwenang. Namun dari segi implementasi kebijakan POA tidak ada yang mempengaruhi karena kewenangan sesuai undang undang keimigrasian".*

*Interst affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut. Sebuah kebijakan publik akan disusun berdasarkan sebuah proses sebagai berikut: identifikasi, formulasi, adopsi, implementasi

dan evaluasi. Dalam proses identifikasi, pemerintah merasakan adanya masalah yang harus diselesaikan dengan pembuatan kebijakan. Berdasarkan identifikasi tersebut dilakukanlah formulasi kebijakan. Kebijakan disusun berdasarkan alternatif-alternatif tindakan dan partisan. Setelah alternatif tindakan dan partisipan disusun, maka proses adopsi dilakukan dengan memilih alternatif terbaik dengan memperhatikan syarat pelaksanaan, partisipan, proses dan muatan kebijakan, selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan terkait dengan pihak-pihak yang terlibat, tindakan yang dilakukan dan dampak terhadap muatan kebijakan itu sendiri. Setelah implementasi kebijakan dilakukan, evaluasi kebijakan harus dilaksanakan. Menurut Kejati Sulut dalam wawancara mengenai kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, mengatakan:

*"Selama ini kita belum ada laporan ada kepentingan Apakah kepentingan politik atau kepentingan apa saja yang mensponsori warga negara asing datang ke sini atau warga negara asing melakukan tindak pidana terus terang saja belum pernah menemukan tapi yang jelas kalau kita berpegang kepada penegakan hukum bahwa aturan harus kita pegang untuk diterapkan kita harus terapkan ke warga negara asing tidak ragu-ragu apabila payung hukum sudah ada tidak perlu takut kita harus berani melakukan tindakan sesuai aturan Apabila ada orang asing yang mencoba mengganggu ketentraman untuk aparat penegak hukum harus koordinasi langkah-langkah Apa yang harus kita lakukan dalam hal penegakan hukum seperti apa. Namu dipihak kami pelaksanaan kebijakan ini oleh pihak manapun baik imigrasi, kepolisian dan pemerintah daerah itu berpengaruh juga dengan tugas kami sebagai aparat penegak hukum. Jadi pengaruhnya ada pada tugas pokok kami. Oleh sebab itu pentingnya saling tukar menukar informasi antar stake holder".*

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya.

Dalam implementasinya kebijakan pengawasan orang asing di Sulawesi utara lebih banyak

dipengaruhi oleh kelompok yang menjadi lembaga utama sebagai pelaksana kebijakan tersebut yaitu pemerintah pusat namun pada pelaksanaannya dipengaruhi pada banyak kepentingan di daerah, sehingga *Interst Affected* lebih didominasi oleh lembaga pemerintah itu sendiri. Berdasarkan informasi yang diperoleh melalui wawancara tersebut dapat dianalisis bahwa implementasi kebijakan pengawasan orang asing pada dasarnya lebih dipengaruhi oleh lembaga yang menjalankan aturan seperti tersebut, pihak terkait seperti pelaku usaha, wisata dan orang asing hanya mengikuti setiap peraturan yang berlaku, mengingat yang menjadi objek dari kebijakan ini adalah orang asing yang pada intinya tidak dapat berbuat lebih selain menjalankan aturan yang ada di Indonesia dan daerah tujuannya, karena pada prinsipnya berdasarkan peraturan perundang-undangan bahwa setiap orang asing wajib mempertanggungjawabkan setiap tindakan mereka seperti visa, dokumen tujuan, dan juga wajib melaporkan kegiatan mereka selama berada di Indonesia. Dampak lain juga dirasakan oleh pelaku usaha dimana mereka wajib memberikan informasi terkait orang asing dan diwajibkan membantu aparat dalam penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran.

#### b. Jenis Manfaat Yang Akan Dihasilkan (*Type of Benefits*)

Pada point isi kebijakan ini berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Pengawasan orang asing ini dilakukan guna menjaga keutuhan Negara yakni untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan yang dilakukan Negara lain seperti terorisme, mata-mata, serta tindakan pelanggaran hukum lainnya yang merugikan bangsa dan Negara. Untuk mengetahui mengenai manfaat yang dihasilkan dari kebijakan pengawasan orang asing, peneliti mewawancarai pihak Kejati Sulut:

*"Kebijakan pengawasan orang asing secara hukum sangat bermanfaat dalam rangka penegakan dan mencegah terjadinya pelanggaran lebih lanjut. Dengan adanya aturan tersebut semakin melegitimasi lembaga penegakan hukum untuk bertindak. Dengan adanya kebijakan tersebut juga *Timpora* dapat menjalankan tugasnya dengan dasar aturan".*

Selanjutnya menurut Kakanim Kotamobagu mengenai manfaat kebijakan pengawasan orang asing disebutkan bahwa:

*Ya, program dan Kegiatan POA memberikan manfaat bagi organisasi khususnya Kantor Imigrasi Kotamobagu. Manfaat yang diperoleh organisasi dari pelaksanaan kebijakan POA – adanya kepatuhan dalam pelaporan keberadaan*

*orang asing; - adanya dasar hukum dalam melaksanakan kegiatan pengawasan Orang Asing; - terjalannya kerjasama antar instansi yang berkesinambungan.*

Keberhasilan implementasi kebijakan atau program juga dapat dikaji berdasarkan proses implementasi (perspektif proses) dan hasil yang dicapai (perspektif hasil). Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan.

Dari pernyataan Kakanim Kotamobagu tersebut, sesuai juga dengan pernyataan dari Kakanim yang lain yakni dari Bitung dan tahun dimana pada intinya kebijakan pengawasan orang asing ini bermanfaat secara organisasional dan penegakan hukum dimana secara organisasi terjalin kerjasama yang baik lintas lembaga di Sulawesi utara dan secara penegakan hukum terjadi tingkat kepatuhan terhadap aturan yang ada di Indonesia.

Informasi yang diperoleh berdasarkan jawaban dari informan tersebut memberi makna bahwa jenis manfaat yang dihasilkan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pengawasan orang asing adalah dalam hal penegakan hukum dan kepatuhan orang asing terhadap aturan di Indonesia. Selain itu pengawasan orang asing juga bermanfaat mencegah terjadi tindakan-tindakan seperti terorisme dan lainnya. Dimata masyarakat dan pelaku usaha pengawasan orang asing bermanfaat untuk keamanan bersama serta kelancaran usaha mereka.

c. Derajat Perubahan Yang Diinginkan (*Extent of change Envision*).

Untuk mengetahui mengenai perubahan dengan adanya kebijakan pengawasan orang asing, peneliti mewawancarai Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Sulut mengatakan:

*"Sejauh ini kebijakan pengawasan orang asing berdasarkan apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat yakni undang-undang dan peraturan menteri. Yang diharapkan adalah tingkat kepatuhan yang tinggi dari orang asing yang masuk. Namun pada kenyataannya memang masih banyak terjadi kasus pelanggaran oleh WNA, hal ini disebabkan oleh banyak factor. Baik sengaja maupun tidak sengaja tapi kebanyakan adalah kesengajaan".*

Selanjutnya peneliti mewawancarai pihak kajati mengenai pelanggaran tersebut:

*"Selama ini ini belum ada koordinasi secara efektif dalam hal penegakan hukum pengawasan*

*orang asing sebagian besar rapat-rapat tidak dibahas penegakan hukum hanya dibahas mahasiswa Afghanistan pengungsi tahanan rudenim yang dibahas di mana mereka disarankan untuk kembali ke aturan jika tidak ada dokumen yang dipegang teleportasi Atau lainnya penegakan hukum adalah Point untuk menjamin orang asing taat harus dipertegas artinya aparat penegak hukum harus berani mengambil sikap demi keamanan Indonesia kedaulatan NKRI".*

Adapun upaya yang dilakukan selama ini oleh pemerintah dengan membentuk Timpora atau tim yang mengawasi orang asing di setiap daerah termasuk Sulawesi utara. Tingkat perbuahan selanjutnya selain tingkat kepatuhan orang asing terhadap peraturan meningkat, peneliti menilai bahwa untuk menilai tingkat kepatuhan orang asing sulit untuk dinilai secara kuantitatif saja, dimana apa bila sedikit pelanggaran yang terdeteksi berarti derajat perubahan tercapai, namun penilaian tersebut sulit dijadikan indicator dimana bisa saja penindakan atau pengawasan yang lemah sehingga kurangnya terdeteksi pelanggaran. Hal tersebut terungkap melalui informan BNN Sulawesi utara dan Kodim Manado yakni Pak Rian mengatakan:

*"Dalam penegakan hukum dan serta pengawasan orang asing disulawesi utara itu memang agak sulit namun sebaiknya memperhatikan banyak hal selain pihak kepolisian bergerak, pihak imigrasi juga wajib untuk intens mengawasi masuk keluar orang. Terkait dengan adanya tim pora saya nilai itu tidak efektif karena terlalu banyak tim disitu sehingga kebocoran data sangat mungkin terjadi, seperti camat-camat masuk disitu padahal menurut saya tidak perlu, menurut pengalaman saya semakin sedikit tim dalam penindakan semakin efektif. Saya beri contoh biasanya apabila melakukan tindakan dengan melibatkan full tim malah hasilnya nihil, tapi kalau dalam bentuk tim kecil malah hasilnya besar".*

Dari hasil wawancara dengan para informan, peneliti menganalisis bahwa derajat perubahan yang diinginkan dalam kebijakan pengawasan orang asing adalah dengan berkurangnya pelanggaran yang dilakukan oleh orang asing namun diikuti dengan efektifnya penyelenggaraan tugas dari Tim pengawasan orang asing dalam melakukan penindakan.

d. Kedudukan Pembuat Kebijakan (*Site of Decision Making*)

Dalam kebijakan pengawasan orang asing di Sulawesi utara mengacu pada undangan-undang tentang keimigrasian dan peraturan menteri tentang tim pengawasan orang asing. Letak kedudukan pada kebijakan tersebut ada pada pemerintah pusat,

namun dalam pelaksanaannya dibentuk pula tim pengawasan orang asing di tingkat daerah hingga melibatkan kecamatan dan desa.

Dalam penelitian ini pengambilan keputusan ditetapkan oleh pemerintah pusat namun diterapkan disetiap daerah dengan melibatkan banyak sekali pengambil keputusan namun tetap dibawah kendali kementerian hukum dan ham dalam hal ini dirjen imigrasi.

Persoalan pengambilan keputusan, pada dasarnya adalah bentuk pemilihan dari berbagai alternatif tindakan yang mungkin dipilih yang prosesnya melalui mekanisme tertentu, dengan harapan akan menghasilkan sebuah keputusan yang terbaik. Penyusunan model keputusan adalah salah satu cara untuk mengembangkan hubungan-hubungan logis yang mendasari persoalan keputusan ke dalam suatu model matematis, yang mencerminkan hubungan yang terjadi di antara faktor-faktor yang terlibat. Apapun dan bagaimanapun prosesnya, satu tahapan yang paling sulit dihadapi pengambilan keputusan adalah dalam segi penerapannya karena di sini perlu meyakinkan semua orang yang terlibat, bahwa keputusan tersebut memang merupakan pilihan terbaik. Semuanya akan merasa terlibat dan terikat pada keputusan tersebut. Hal ini, adalah proses tersulit. Walaupun demikian, bila hal tersebut dapat disadari, proses keputusan secara bertahap, sistematis, konsisten, dan dalam setiap langkah sejak awal telah mengikut sertakan semua pihak, maka usaha tersebut dapat memberikan hasil yang terbaik.

Terkait dengan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh TIMPORA dalam pengawasan orang asing, peneliti melihat bahwa keputusannya melibatkan banyak pihak sehingga memerlukan waktu yang cukup banyak untuk sebuah rekomendasi selain itu pertukaran informasi yang belum lancar antar instansi menjadi salah satu penghambat pengambilan keputusan penindakan. Factor pertukaran informasi menjadi salah satu penghambat menurut beberapa informan seperti informan BNN, Kejaksaan dan informan dari Kepolisian/ TNI. Hal tersebut peneliti menganalisa masih ada ego kepentingan organisasi.

#### e. Pelaksana Program (*Program Implementer*)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, keberhasilan pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugasnya dipengaruhi oleh:

##### - Sumber Daya Manusia

Untuk mengetahui mengenai sumberdaya manusia yang digunakan dalam pengawasan orang asing, peneliti mewawancarai pihak

imigrasi mengenai penggunaan sumberdaya manusia dalam implementasi kebijakan ini. Dari hasil wawancara dengan pihak imigrasi disebutkan bahwa sumberdaya manusia pada imigrasi dengan mengerahkan semua pegawai yang ada di kantor-kantor wilayah kabupaten/kota. Selain itu juga terjalin kerjasama dengan pihak kepolisian, TNI, BNN dan Pemerintah daerah. Adapun jumlah tersebut menurut mereka seharusnya sudah memenuhi syarat untuk pengawasan orang asing. Namun yang menjadi kendala adalah keseriusan serta sistem yang dibangun kurang kuat dan kurang efektif.

##### - Sikap Mental Aparatur

Selain kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, sikap mental yang baik dari aparaturnya tersebut tentunya juga turut menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan yang diimplementasikan. Hal ini sangat penting terutama dalam penyusunan program kerja terutama dalam Tim Pengawasan orang asing.

Dapat diketahui bahwa uraian informasi tersebut dapat dijelaskan bahwa TIMPORA Sulut secara organisasi siap dan terstruktur baik, namun pelaksanaan dilapangan belum serius dilapangan dan terkesan hanya 'menunggu bola' saja. Factor tersebut yang dapat menyebabkan kebijakan pengawasan orang asing tidak dapat berjalan dengan efektif. Dari hasil penelitian tersebut peneliti menganalisis bahwa pelaksanaan program pengawasan orang asing disulawesi utara dipengaruhi oleh factor sumberdaya manusia dan aspek sikap mental aparat dilapangan.

Dari hasil penelitian berdasarkan hasil wawancara dengan para informan terlihat bahwa hal tersebut sejalan dengan pendapat dari Grindle (1980) yang menyatakan bahwa pengambilan keputusan yang dibuat dalam proses formulasi kebijakan juga mengindikasikan siapa yang akan bertanggung jawab dalam pelaksanaan berbagai program, dan keputusan seperti itu dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut ditanggapi.

#### f. Sumber-Sumber Daya Yang Digunakan (*Resources Committed*)

Menurut Edwards III (1980: 53), sumberdaya merupakan hal penting agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan kemudian dalam penelitian ini dibahas:

##### a. Staf.

Dari hasil penelitian dengan para informan menyebutkan bahwa TIMPORA merupakan kelengkapan staf yang dimiliki dalam rangka pengawasan orang asing di Sulawesi utara, tim yang termasuk didalamnya merupakan orang-orang yang berkompeten pada bidangnya. Setiap

instansi menyiapkan tenaga staf mereka untuk mendukung implementasi ini. Dari segi kuantitas, jumlah Timpora sudah banyak tersebar diseluruh daerah. Yang jadi permasalahannya adalah focus dari setiap instansi ini bukan hanya pada pengawasan orang asing saja tapi lebih kepada tugas pokok dan fungsi lainnya. Hal ini terlihat dari wawancara dengan informan dari kecamatan dimana menurut mereka pengawasan orang asing itu tergantung dari pihak imigrasi dan kepolisian dimana mereka akan bergerak apabila ada permintaan, sama hal nya dengan pihak kepolisian dan kejaksaan dimana akan bertindak ketika ada laporan yang masuk.

b. Informasi.

Dalam penelitian ini informasi merupakan ujung tombak keberhasilan dimana salah satu fungsi TIMPORA adalah pertukaran informasi dari satu instansi ke instansi terkait lainnya hingga pada penindakan administrasi atau pidana oleh pihak berwenang. Menurut Divisi Kemimigrasian penindakan akan dilakukan oleh TIMPORA berdasarkan rencana operasi mandiri setiap instansi anggota Tim PORA, dan pelaksanaan fungsi lain yang ditetapkan oleh Ketua Tim PORA berkaitan dengan pengawasan orang asing.

Dari pernyataan beberapa informan terlihat bahwa pembagian informasi terkait keberadaan orang asing masih kurang, hal tersebut juga dipertegas oleh pernyataan dari pihak BNN yang mengatakan bahwa informasi pengawasan orang asing perlu dikaji lagi, karena ada beberapa hal yang belum diketahui sepenuhnya oleh TIMPORA lainnya.

c. Wewenang.

Terkait dengan kebijakan pengawasan orang asing, secara tugas pokok dan fungsi organisasi dan kewenangan pengawasan orang asing merupakan tugas dari dirjen imigrasi yakni kepala divisi imigrasi masing-masing tingkat daerah, namun dalam penegakkannya merupakan juga ranah dari pihak kepolisian dan kejaksaan tinggi.

d. Fasilitas. Fasilitas fisik mungkin juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, dan mungkin saja memahami apa yang harus dilakukannya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) dan anggaran yang cukup maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Fasilitas-fasilitas fisik dalam hal ini meliputi bangunan-bangunan (*buildings*), perlengkapan (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*) dan ruang terbuka (*green spaces*). Artinya keberadaan fasilitas fisik itu mempunyai dimensi yang sangat luas dan bukan hanya

terfokus pada jumlah staf yang dimiliki, tetapi juga fasilitas fisik dalam lingkup yang lebih luas, termasuk lokasi dimana fasilitas fisik dan juga non fisik itu berada. Keberadaan fasilitas fisik berupa bangunan yang mencukupi menjadi sesuatu yang sangat penting, begitu juga sarana dan prasarana fisik lainnya.

## 2. Konteks Implementasi (*context of policy*)

### a. Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat (Power, Interest, and Strategy of Actor Involved)

Dalam penelitian ini kekuasaan berada pada pemerintah pusat yakni kementerian hukum dan ham yang membantuk TIMPORA untuk mengawasi orang asing, dalam pelaksanaannya melibatkan banyak instansi seperti kepolisian, kejaksaan, pemerintahan dan juga masyarakat, TIMPORA juga dibentuk berdasarkan tingkatannya, oleh sebab itu dalam rangka pelaksanaan tugasnya tim tersebut perlu memikirkan pembagian tugas dan tanggungjawab yang jelas terkait pelimpahan kekuasaan kepada masing-masing aktor.

Dalam kaitannya pada kebijakan pengawasan orang asing di Sulawesi utara dalam pengambilan keputusannya berdasarkan rapat koordinasi dari TIMPORA itu sendiri yang diketuai oleh kepala divisi keimigrasian. Dalam pelaksanaan POA ini selain melibatkan banyak aktor, juga melibatkan banyak kepentingan.

Seperti penuturan dari informan BNN sebelumnya dimana, semakin banyak tim semakin besar pula kebocoran datanya sehingga mengurangi efektivitas pelaksanaan tindakan. Kebocoran data ini berkaitan erat dengan kepentingan-kepentingan dari berbagai pihak termasuk aktor implementor.

Dari data tersebut terungkap dalam pengawasan orang asing melibatkan banyak kepentingan, baik kepentingan jabatan, karir maupun dana. Masih terdapat intervensi pihak terkait serta masih adanya oknum tertentu yang memanfaatkan situasi untuk berbagai kepentingan.

Dalam menganalisa kedudukan elit dalam masyarakat, elemen yang perlu di perhatikan adalah konsep kekuasaan. Hal ini disadari bahwa elit dan kekuasaan merupakan dua variabel yang tidak dapat dipisahkan, karena elit adalah merupakan sekelompok orang yang memiliki sumber-sumber kekuasaan dan sebaliknya. Kekuasaan merupakan salah satu unsur terbentuknya elit. Elit politik adalah sekelompok orang yang memiliki kekuasaan politik. Kekuasaan merupakan suatu konsep politik yang paling sering di bahas dan dipelajari oleh para akademisi dalam mempelajari ilmu politik dan pemerintahan. Khususnya dalam hal ini politik beranggapan bahwa Kekuasaan merupakan inti dari politik yaitu semua kegiatan yang menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Kekuasaan sangat erat kaitannya dengan

pengaruh dan mempengaruhi. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam artian bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah. Atau satu pihak memberi perintah dan satu pihak lagi yang mematuhi perintah.

Dari hasil wawancara dengan para informan, peneliti menganalisis bahwa kepentingan pemerintah daerah dalam pengawasan orang asing merupakan kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah. Dengan adanya orang asing, maka pendapatan daerah meningkat, namun menjadi sebuah dilemma ketika terjadi permasalahan tertentu dimana adanya beberapa pertimbangan untuk memudahkan pekerjaan tenaga asing yang berbenturan dengan aturan yang ada khususnya terkait administrasi, disitu peran pemerintah daerah mengintervensi untuk menjadi 'jaminan' bahwa apa yang dikerjakan tidak membahayakan dan tidak merugikan serta akan diselesaikan kemudian setelah pekerjaan selesai.

b. Karakteristik Lembaga dan rezim yang sedang berkuasa (*Institution and Regime Characteristic*)

Karakteristik lembaga pelaksana pengawasan orang asing ini secara umum tidak menggunakan struktur organisasi yang baku atau dengan kata lain pelaksanaan kebijakan ini dilakukan oleh sebuah lembaga inti dan kemudian menggandeng lembaga lainnya untuk berperan serta demi kepentingan bersama mengingat aspek dipengaruhi oleh keberadaan orang asing ini cukup luas dan sulit untuk dikerjakan dengan hanya mengandalkan 1 lembaga saja.

Pada pelaksanaan pengawasan orang asing di Sulawesi utara telah ditentukan lembaga yang bertanggungjawab penuh adalah lembaga yang memiliki tugas pokok sebagai pengawas orang asing yakni imigrasi. Lembaga ini yang mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan mengundang seluruh stakeholder bekerjasama membangun hubungan dengan saling memberikan data dan informasi terkait keberadaan orang asing serta penindakan pengawasan secara langsung dilapangan.

Dari hasil wawancara dengan para informan seperti divisi imigrasi, kepolisian dan kejati bahwa tidak semua pihak memiliki data yang sama terhadap orang asing, selain itu penindakan administratif terhadap pelanggaran orang asing itu wewenangnya imigrasi sedangkan kalau ada pelanggaran pidana itu ranahnya adalah kejati dan kepolisian.

Dari data yang didapatkan diatas, peneliti melihat bahwa penyelesaian permasalahan orang asing di Sulawesi utara memerlukan karakter lembaga penguasa yang luas mengingat scopenya ada se-provinsi Sulawesi utara, jadi dengan luasnya wilayah banyak juga karakter lembaga yang dilibatkan.

c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana (*Compliance and Responsiveness*)

Terkait dalam pelaksanaan pengawasan orang asing yang melibatkan banyak lembaga di Sulawesi utara, peneliti mewawancarai beberapa lembaga mengenai tingkat kepatuhan dalam menjalankan kebijakan POA ini. Penuturan dari pihak imigrasi tahuna, kotamobagu dan bitung mengatakan bahwa tingkat kepatuhan di instansi imigrasi merupakan hal yang mutlak dan wajib karena berkaitan dengan tugas pokok dan fungsinya, tingkat kepatuhan dibuktikan pada laporan kepada atasan masing-masing mengenai kegiatan POA.

Tingkat kepatuhan dalam kebijakan orang asing sedikit berbeda pendekatannya apabila melihat dari kaca mata lembaga lainnya seperti kejati, kepolisian dan pemerintah daerah dimana tingkat kepatuhan apabila dimintakan partisipasinya dalam kegiatan seperti rapat kerja dan kegiatan penindakan, seperti yang telaj dikatakan oleh Camat Bunaken sebelumnya dimana eksistensi kecamatan dalam pengawasan orang asing apabila adanya laporan dari masyarakat dan apabila diundang dalam berbagai kegiatan seperti rapat, jawaban tersebut senada dengan pihak kepolisian, BNN dan kejati, dimana apabila ada laporan kemudian langsung bertindak, tidak adanya inisiatif sendiri untuk mengawasi orang asing di wilayahnya, hal tersebut dipengaruhi beberapa alasan salah satunya adalah anggaran dan tupoksi.

Namun tingkat kepatuhan ditunjukkan juga ditunjukkan oleh stakeholder masyarakat yakni pengelola usaha dan pengelola hotel dimana dalam pengelolaan usaha mereka selalu tertib aturan terutama terkait orang asing, namun yang disayangkan adalah tingkat pengetahuan akan peraturan masih rendah, hal tersebut terungkap dalam wawancara dengan pengelola hotel ibu. Lina dimana mereka berpendapat bahwa selalu mengikuti peraturan yang dimintakan ke pengelola hotel, seperti daftar tamu, pasport dan travel dari tamu asing, namun mereka tidak mengetahui secara jelas kalau ada aturan yang mewajibkan pelaku usaha wajib melaporkan apabila ada orang asing di tempatnya dan wajib mengawasinya. Kepatuhan tersebut karena mereka takut apabila terjadi masalah hukum dengan usaha mereka dan menyebabkan kerugian.

Dari fakta diatas, peneliti menganalisis mengenai tingkat kepatuhan dalam pelaksanaan pengawasan orang asing di Sulawesi utara masih bersifat kaku dan belum menjadi kesadaran bersama, dalam artinya bahwa pengawasan orang asing dilakukan hanya apabila terdapat laporan dan permintaan keikutsertaan dalam sebuah kegiatan.



#### IV. KESIMPULAN

##### A. Simpulan

Dari hasil penelitian dan analisis yang diperoleh dalam studi implementasi kebijakan tentang pengawasan orang asing di Sulawesi Utara, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan pengawasan orang asing di Sulawesi utara dijalankan oleh TIMPORA yang didalamnya melibatkan banyak lembaga/ instansi, oleh sebab itu kepentingan yang mempengaruhi pada kebijakan tersebut didominasi oleh kepentingan lembaga pemerintah itu sendiri, terkait dengan pihak lain di luar pemerintah merupakan objek implementasi kebijakan tersebut, dalam hal ini para pelaku usaha, pariwisata dan pengusaha mengikuti aturan yang diberlakukan meskipun masih terjadi beberapa kasus pelanggaran oleh beberapa oknum orang asing.
2. Dalam pelaksanaan program pengawasan orang asing di Sulawesi utara melibatkan sumberdaya manusia lewat instansi terkait, dari jumlah tersebut sebenarnya telah mencukupi dalam pengawasan orang asing di wilayahnya, Namun yang menjadi kendala adalah keseriusan serta sistem yang dibangun kurang kuat dan kurang efektif. Pada aspek sikap mental aparat terlihat bahwa banyak instansi yang terkesan menunggu bola dalam pelaksanaan pengawasan orang asing.

Dalam pelaksanaan pengawasan orang asing tidak terlepas dari berbagai kepentingan termasuk kepentingan pemerintah daerah, dimana pengawasan orang asing masih menjadi alat tawar dalam rangka meningkatkan investasi dan pembangunan. Kepentingan lainnya juga dimiliki oleh pengusaha dan orang asing yang masuk ke Sulawesi Utara dengan berbagai tujuan dimana sebagian masuk dan beraktivitas atas 'ijin' pemerintah daerah sehingga dalam pergerakannya juga mereka 'dijamin' oleh pemerintah daerah, sebuah dilematis mengingat aturan masuk dan beraktivitas orang asing bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja dalam hal ini terjadi intervensi terhadap POA.

##### B. Saran

Dari hasil temuan dan analisis yang diperoleh dalam studi penelitian ini diusulkan beberapa saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Dalam rangka peningkatan kepatuhan orang asing terhadap aturan yang berlaku di Indonesia, disarankan TIMPORA melakukan pengawasan bukan hanya pada saat ada laporan saja, namun memperbanyak turun ke lapangan untuk mengetahui data dan keberadaan orang asing dan membuat sosialisasi mengenai peraturan di Indonesia terhadap orang asing. Adapaun

penindakannya melibatkan tim kecil saja yang terpenting ada efektifitasnya.

2. Perbaikan sistem dalam tim perlu dipertimbangkan seperti kewajiban dari TIMPORA lainnya dalam pengawasan orang asing atau memasukkan pengawasan orang asing kepada tugas pokok dan fungsi lembaganya contohnya kecamatan, dinas pariwisata dan kejaksaan agung bukan hanya sebatas koordinasi dan memberikan data saja tapi instansi-instansi tersebut diberikan kewenangan lebih. Namun tidak tumpang tindih dengan kewenangan dari imigrasi dan kepolisian.
3. Guna menjamin kebijakan pengawasan orang asing ini terlepas dari konflik kepentingan, disarankan agar setiap elemen yang ada dalam TIMPORA dan Pemerintah daerah untuk rutin mengadakan rapat dan sosialisasi mengenai pentingnya pengawasan terhadap orang asing serta meminta keseriusan masing-masing lembaga dan keseriusan tanggungjawabnya dalam membantu mengawasi orang asing yang masuk ke Sulawesi Utara

#### DAFTAR PUSTAKA

- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly, Inc. Washington D.C
- Grindle, M.S, (Editor). 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton-New Jersey: Princeton University Press, Boston MA.
- Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian