

DISERTASI

**REKONSTRUKSI
REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN
BERBASIS NILAI KEADILAN
(Studi Tentang Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi
Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara)**

**Diajukan untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



Oleh :

**FAUZI ABDULLAH, S.H., S.Sos., M.H.
NIM. 10301700133**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
TAHUN 2022**

**REKONSTRUKSI
REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**
(Studi Tentang Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi
Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara)

Oleh :

FAUZI ABDULLAH, S.H., S.Sos., M.H.
NIM. 10301700133

Telah disetujui
Untuk diajukan dalam Ujian Terbuka Disertasi
Oleh Promotor dan Co-Promotor
Pada tanggal 27 Oktober 2022

PROMOTOR,

CO-PROMOTOR,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E., Akt., M.Hum.

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

Mengetahui,

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Universitas Islam Sultan Agung**

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 06 2105 7002

PERNYATAAN KEASLIAN (ORISINALITAS) PENELITIAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain;
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/Tim Penguji;
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau publikasi orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Oktober 2022

Yang membuat pernyataan


Fauzi Abdullah

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT., atas limpahan rahmat hidayah serta karunia-Nya kepada penulis dan umumnya kepada kita semua, sehingga penulis mampu menyelesaikan penelitian disertasi ini yang berjudul **“Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Berbasis Nilai Keadian (Studi Tentang Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara)”**, sesuai harapan penulis.

Proses penyelesaian disertasi ini tentunya tidak terlepas dari campur tangan berbagai pihak, terutama bimbingan promotor, co promotor yang telah membimbing, mengarahkan dan mendampingi penulis dari tahap awal hingga sekarang, serta penguji yang telah banyak memberikan masukan kepada peneliti. Saya selaku penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH., SE., Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang sekaligus Promotor yang dengan sabar memberikan bimbingan dan arahan dengan arif dan bijaksana kepada penulis, serta selalu memberikan semangat kepada penulis selama proses penyelesaian disertasi;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., beserta jajaran yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang sekaligus sebagai Co-Promotor atas Disertasi penulis. Beliau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dengan

segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, memberikan motivasi dan inspirasi yang mendalam kepada penulis hingga selesainya penulisan disertasi ini;

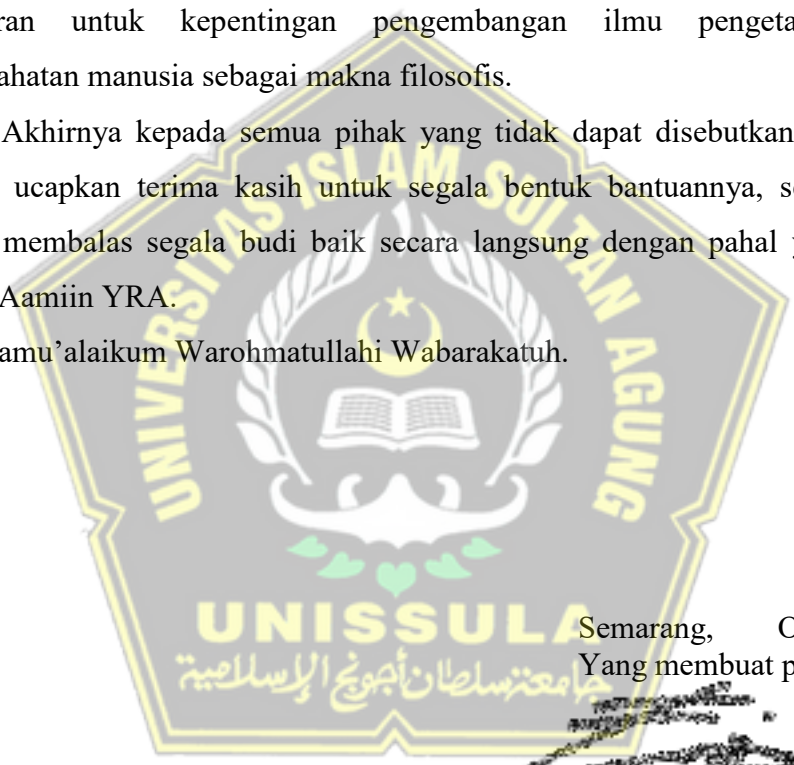
4. Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum., yang begitu bijaksana dan bersedia meluangkan waktu untuk memberikan masukan kepada penulis;
5. Para Dosen Penguji Disertas Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum., Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih., S.H., M.H., yang telah memberikan masukan bermanfaat dalam penyempurnaan dan penyelesaian disertasi ini;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan Pendidikan keilmuan dan seluruh staf pegawai Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) atas segala pelayanan dan dorongan kepada promovendus;
7. Secara khusus dan istimewa saya sampaikan terima kasih kepada istri tercinta Annisa Willy Halimas, S.Si., yang selalu memberikan dorongan motivasi dan senantiasa berdoa dan bermunajat kepada Allah SWT., untuk pencapaian dan keberhasilan saya, dan dengan sabar serta pengertian dengan segala dukungan baik moril maupun materi hingga saya dapat menyelesaikan Disertasi ini;
8. Anak lelaki dan anak perempuanku tersayang, Biruni Arka Abdullah dan Binar Aisyah Abdullah yang senantiasa berdoa dan memberikan senyum dan tawa serta semangat hingga saya dapat menyelesaikan Disertasi ini;
9. Papa tercinta H. Juadi dan Mama tercinta (Almarhumah) Hj. Laisyah yang selalu mendukung dan motivasi saya untuk tak kenal Lelah untuk sekolah dan bercita-cita setinggi-tingginya;
10. Seluruh teman-teman seperjuangan Program S-3 Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
11. Seluruh pimpinan, para pejabat imigrasi dan pegawai imigrasi dan rekan kerja pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga dan Divisi Keimigrasian

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara yang senantiasa mendukung saya melanjutkan Pendidikan hingga menyelesaikan studi program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

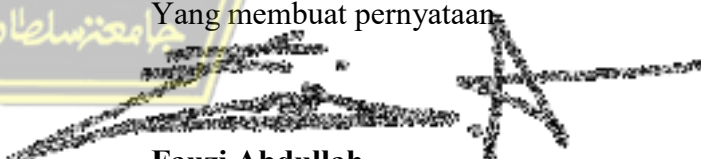
Penulis sangat menyadari, bahwa karya (disertasi) ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, demi sempurnanya Disertasi ini, penulis sangat membutuhkan dukungan dan sumbangsih pikiran berupa kritik dan saran yang bersifat membangun. Penulis berharap agar karya ini menjadi sumbangan pemikiran untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan serta kemaslahatan manusia sebagai makna filosofis.

Akhirnya kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu penulis ucapkan terima kasih untuk segala bentuk bantuannya, semoga Allah SWT., membalas segala budi baik secara langsung dengan pahal yang berlipat ganda. Aamiin YRA.

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarakatuh.



Semarang, Oktober 2022
Yang membuat pernyataan



Fauzi Abdullah
PDIH. 10301700133

**REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN
BERBASIS NILAI KEADILAN (STUDI TENTANG REGULASI
PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN PADA KANTOR IMIGRASI
KELAS II TPI SIBOLGA, SUMATERA UTARA)**

ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini adalah tentang Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Berbasis Nilai Keadilan (Studi Tentang Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara). Fokus kajian ini dipandang penting dilakukan sebab regulasi pelayanan jasa keimigrasian yang ada selama ini, dipandang masih bersifat umum, diskriminatif dalam melakukan pelayanan jasa keimigrasian dan tidak adanya keterlibatan masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis mengenai: (1) Regulasi pelayanan jasa keimigrasian belum berbasis nilai keadilan; (2) Kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini; serta (3) Rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis, yang bertujuan untuk menghasilkan suatu pemikiran pemahaman atau gagasan serta teori baru dalam regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan. Pendekatan penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, sebagai pendekatan utama dengan spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis melalui pendekatan legislasi, pendekatan kasus, pendekatan analisis konsep hukum dan kajian komparatif.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian masih bersifat masih bersifat umum, belum secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain. Diantaranya Pasal 3 ayat (2), 4 ayat (3), Pasal 23, Pasal 33, dan Pasal 41 ayat (2). Sementara itu, belum adanya keterlibatan langsung masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (2); (2) Kelemahan-kelemahan pelayanan jasa keimigrasian dalam penelitian ini ditemukan, diantaranya berkaitan dengan ketidakpastian pelayanan yang mencakup adanya ketidakpastian waktu, biaya dan prosedur pelayanan yang dilakukan oleh petugas imigrasi; (3) Rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan. Regulasi pelayanan jasa keimigrasian yang diajukan, yakni diperlukannya amandemen Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian menjadi UU Keimigrasian yang lebih berfokus terperinci dan melibatkan peran serta masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi Imigrasi. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan penyempurnaan pelayanan publik yang berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi yang terintegrasi, hingga optimalisasi SDM Pejabat Imigrasi dan Pegawai Imigrasi.

Kata Kunci : *Rekonstruksi, Regulasi, Pelayanan Jasa Keimigrasian, Nilai Keadilan.*

***RECONSTRUCTION OF REGULATION OF IMMIGRATION SERVICES
BASED ON VALUE OF JUSTICE (STUDY ON REGULATION OF
IMMIGRATION SERVICES AT SIBOLGA OF IMMIGRATION OFFICER,
NORTH SUMATERA)***

ABSTRACT

The background of this research is about the Reconstruction of Immigration Services Regulations Based on Justice Values (Study on Regulation of Immigration Services at Sibolga of Immigration Officer, North Sumatera). The focus of this study is considered important because the current regulations for immigration services, is still considered general in nature, discriminatory in providing immigration services and the absence of community involvement in supporting the duties and functions of immigration.

This study aims to identify and analyze in a complete, detailed, clear and systematic manner regarding: (1) Regulation of immigration services has not been based on the value of justice; (2) Weaknesses in the current regulation of immigration services; and (3) Reconstruction of immigration service regulations based on justice values.

The type of research used in this dissertation is using a sociological juridical research method, which aims to produce a new understanding or idea and theory in the regulation of immigration services based on the value of justice. The research approach in this study uses a normative juridical approach, as the main approach with the specifications of this research is descriptive analytical through legislation approach, case approach, legal concept analysis approach and comparative studies.

The results of this study are (1) Law Number 6 of 2011 concerning Immigration is still general in nature, not yet expressly and clearly and is still distributing to other implementing regulations. That is Pasal 3 ayat (2), 4 ayat (3), Pasal 23, Pasal 33, dan Pasal 41 ayat (2). Meanwhile, there is no direct involvement of the community in supporting the duties and functions of immigration as stated in the Pasal 7 ayat (2); (2) Weaknesses in immigration services in this study were found, including those related to service uncertainty which includes the uncertainty of time, cost and service procedures performed by immigration officers; (3) Reconstruction of the regulation of immigration services based on the value of justice. The proposed regulation of immigration services, namely the need for amendments to Law Number 6 of 2011 concerning Immigration to become an Immigration Law which is more specifically detailed and involves the participation of the community in supporting the duties and functions of Immigration. The Directorate General of Immigration needs to improve public services based on integrated Information and Communication Technology, to optimize the human resources of Immigration Officers and Immigration Officers.

Keyword : Reconstruction, Regulation, Immigration Services, Value of Justice.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian... ..	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
1. Kegunaan Teoritis.....	10
2. Kegunaan Praktis	10
E. Kerangka Konseptual... ..	11
1. Pengertian Rekonstruksi.....	11
2. Pengertian Birokrasi.....	13
3. Pengertian Keimigrasian	25
4. Nilai Keadilan	29
F. Kerangka Teoritik... ..	31
1. <i>Grand Theory</i> (Teori Utama).....	32
2. <i>Middle Theory</i> (Teori Tengah).....	46
3. <i>Applied Theory</i> (Teori Aplikasi).....	52
G. Kerangka Pemikiran.....	64
H. Metode Penelitian.....	66
1. Paradigma Penelitian.....	66
2. Jenis Penelitian.....	66
3. Pendekatan Penelitian	66
4. Sumber Data.....	69
5. Teknik Pengumpulan Data.....	71
6. Metode Analisis Data.....	72
I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian	73
J. Sistematika Penulisan.....	79
BAB II KAJIAN TEORI	
A. Konsep Pelayanan	80
B. Asas-Asas Pelayanan	81
C. Konsep Pelayanan dalam Islam	82
D. Nilai Keadilan dalam Hukum	86
E. Prinsip Keadilan dalam Negara Demokrasi... ..	93
F. Rekonstruksi Hukum.....	103

BAB III REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Sebagai Pelayanan Publik.....	106
1. Politik Hukum Pelayanan Jasa Keimigrasian.....	106
2. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian	130
B. Hukum Birokrasi dan Kepentingan Ekonomi	152
C. Hukum Birokrasi dan Kepentingan Kekuasaan	192
D. Hukum Birokrasi dan Hukum yang Belum Sepenuhnya Berpihak Kepada Rakyat.....	217
E. Peran Serta Masyarakat dalam Pelayanan Jasa Keimigrasian	240
F. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Belum Berbasis Nilai Keadilan	241

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN SAAT INI

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	251
1. Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Sibolga	252
2. Sumber Daya Manusia Kantor Imigrasi Sibolga	263
3. Sarana Pendukung Kantor Imigrasi Sibolga	269
B. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Saat Ini	274
1. Survei Pengaduan dan Laporan Masyarakat	281
2. Perilaku Disiplin.....	287
3. Prosedur Pelayanan Jasa Keimigrasian	294

BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Ide Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Yang Berbasis Nilai Keadilan.....	304
B. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Beberapa Negara	334
C. Rekonstruksi Konkrit Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian.....	406

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....	417
B. Saran	422
C. Implikasi Kajian Disertasi	423

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi di Indonesia menjadi salah satu fokus penting guna menjadikan Indonesia semakin baik. Reformasi ditujukan untuk memperbaiki serta mengurangi kesempatan untuk melakukan penyimpangan. Pelayanan jasa keimigrasian adalah salah satu dari jenis pelayanan publik yang mendapat perhatian dari berbagai kalangan, baik praktisi, akademisi, maupun para pemerhati masalah pelayanan publik dan masalah sosial.

Globalisasi menjadi faktor yang turut mempengaruhi bagi pelayanan jasa keimigrasian di Indonesia. Indonesia berada diantara negara- negara berkembang lainnya yang tidak akan menutup hal kemungkinan akan terjadinya arus lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Indonesia yang sering disebut dengan istilah Keimigrasian.¹ Dengan adanya arus globalisasi yang semakin kuat serta meningkatnya arus lalu lintas perjalanan luar negeri saat ini lebih meningkatkan permintaan dalam pembuatan identitas seseorang saat berada di luar negeri salah satunya adalah Surat Perjalanan Indonesia atau paspor (dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antar negara yang berlaku selama jangka waktu tertentu).²

¹ Sjahriful, H. Abdullah, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hlm 57.

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Demikian pentingnya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, sehingga sering dijadikan indikator keberhasilan suatu rezim pemerintahan. Demikian juga dengan kondisi masyarakat reformasi, tidak akan ada apa-apanya manakala pelayanan publik ternyata masih buruk, apalagi dalam mewujudkan *Good Governance* yang menyatakan bahwa salah satu wujud tata pemerintahan yang baik,³ dimana akuntabilitas menjadi salah satu prinsip yang harus dikedepankan pada penyelenggaraan pemerintahan.

Upaya tersebut dilakukan dengan tujuan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka kesinambungan peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional yang berasaskan kekeluargaan harus senantiasa dipelihara dengan baik melalui sistem dan pranata hukum yang modern, tetapi tetap berakar pada nilai-nilai wawasan kebangsaan dan kepentingan nasional.

Regulasi hukum penting dibangun agar hukum dapat benar-benar menjadi sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat yang berkeadilan. Hukum dapat berperan sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan hukum yang ideal sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Tetapi juga hukum dapat menjadi subjek pembangunan manakala hukum itu telah berfungsi di masyarakat sebagai penggerak dan pengaman pembangunan dan hasil-hasilnya. Pembebanan tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum harus berimplikasi terhadap produk hukum nasional. Adapun hukum nasional yaitu

³ Hardianansyah, *Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Gava Media, Yogyakarta, 2001, hlm 105.

hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusi negara, yakni Pancasila dan UUD 1945.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁴ apabila sistem hukum nasional dilihat sebagai substansi hukum, maka sistem hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila. Sistem hukum nasional harus berorientasi pada tiga pilar:

- a. Bermoral religious, yakni yang berorientasi pada nilai-nilai Ketuhanan;
- b. Humanistik, yakni yang berorientasi pada nilai-nilai kemanusiaan;
- c. Nasionalistik, demokratik dan berkeadilan sosial, yakni berorientasi pada nilai-nilai kemasyarakatan yang adil dan makmur.

Fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, mengingat hal tersebut maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik yang kualitasnya meningkat semakin baik. Karena, pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.⁵ Dimana pemerintah sebagai *service provider* (penyedia jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas karena salah satu fungsi pemerintahan yang kini semakin disorot masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik.

Pelayanan dalam urusan pemerintahan dalam negeri merupakan lingkup pelayanan publik sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa “pelayanan

⁴ Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 291.

⁵ *Ibid* hlm. 40.

publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.⁶

Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga merupakan bagian pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik, salah satunya pelayanan jasa keimigrasian pembuatan paspor bagi masyarakat. Namun masih dijumpai beberapa kekurangan dalam pelayanan, yang ditunjukkan dengan masih munculnya berbagai keluhan masyarakat yang mengajukan permohonan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Hal tersebut memiliki makna kualitas pelayanan jasa keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga belum dapat dikatakan maksimal. Dalam hal ini Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga harus dapat melaksanakan kualitas yang lebih baik dan harus memiliki kesadaran terhadap tugas dan tanggung jawab sebagai lembaga pemerintah yang melayani masyarakat Indonesia dalam pelayanan jasa Surat Perjalanan Republik Indonesia atau Paspor, Agar diharapkan sesuai dengan *Good Governance* (Pemerintahan yang baik).

Muh. Irfan Islamy, mengutarakan ada lima kebijakan reformasi administrasi untuk menciptakan *good governance* yang perlu dilakukan di Indonesia,⁷ yaitu memadukan *Rule Governance and Goal Governance*. Birokrasi publik yang terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat

⁶ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

⁷ Islamy, Muh Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, Jakarta, 2001, hlm. 13-30.

patriomonalistis: tidak efisien, tidak efektif, (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian merupakan payung hukum bagi terlaksananya pelayanan jasa keimigrasian oleh kantor imigrasi di Indonesia. Imigrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penjaga pintu gerbang negara Indonesia dalam mewujudkan kedaulatan negara, mengacu pada 4 fungsi keimigrasian, yaitu pelayanan Keimigrasian, penegakan hukum Keimigrasian, keamanan negara, dan fasilitator pembangun kesejahteraan masyarakat. Hal ini tertuang di dalam Pasal 11 angka (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang berbunyi :

“Fungsi Keimigrasian adalah bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara dan fasilitator pembangun kesejahteraan masyarakat.”⁸

Fungsi keimigrasian tersebut secara lebih rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelayanan Keimigrasian. Pelayanan jasa keimigrasian ini dilakukan kepada WNI (Warga Negara Indonesia) dan WNA (Warga Negara Asing) yang juga biasa disebut dengan istilah orang asing. Pelayanan jasa keimigrasian kepada WNI berupa pelayanan paspor, Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP), Pas Lintas Batas (PLB) dan pemberian Tanda

⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 11 angka (3).

Masuk dan Tanda Keluar. Sementara itu, pelayanan jasa keimigrasian kepada WNA berupa visa dan izin tinggal di Indonesia;

2. Penegakan Hukum. Ada 2 (dua) dalam penegakan hukum keimigrasian. Yakni, Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) dan pro justisia. Tindakan administratif keimigrasian diberikan kepada orang asing yang berada di wilayah Indonesia yang melakukan kegiatan membahayakan keamanan negara dan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Pro justicia merupakan proses penegakan hukum melalui pengadilan baik bagi orang asing maupun WNI yang melakukan tindak pidana keimigrasian.⁹
3. Keamanan Negara. Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM bertugas sebagai penjaga pintu gerbang negara Indonesia. Imigrasi berperan penting melakukan pengawasan lalulintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia dalam rangka menjaga keamanan negara dan menjunjung tinggi kedaulatan negara Indonesia. Pelaksanaan fungsi keamanan negara pada WNI yakni saat pemberian paspor dan saat WNI meninggalkan wilayah Republik Indonesia. Pengamanan Negara terhadap keberadaan orang asing (WNA) dilakukan melalui pengawasan saat masuk dan keluar wilayah Indonesia, keabsahan dokumen keimigrasian dan perjalanan, izin tinggal yang dimiliki hingga kegiatan selama berada di Indonesia;

⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 113-136.

4. Fasilitator Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat. Imigrasi berperan penting dalam fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat dalam wujud menyukseskan perekonomian bangsa. Imigrasi mengeluarkan kebijakan BVK (Bebas Visa Kunjungan) bagi negara tertentu dan turut mendukung kelancaran penanaman modal asing di Indonesia.

Dalam hal pelayanan jasa keimigrasian kepada masyarakat, regulasi pelayanan jasa keimigrasian yang bertujuan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Sejumlah persoalan regulasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 masih bersifat umum dan tidak adanya peran serta masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian. Hal tersebut dapat Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (3), Pasal 23, Pasal 33, dan Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang masih bersifat umum dan mendistribusikan kepada peraturan pelaksana lainnya.

Disamping itu, peran serta masyarakat juga masih minim dalam pelayanan jasa keimigrasian. Tidak diikutsertakannya masyarakat dalam regulasi pelayanan jasa keimigrasian tentu akan menjadi kendala dalam mencapai tujuan pelayanan jasa keimigrasian yang menciptakan rasa keadilan bagi masyarakat. Kesadaran hukum yang baik di masyarakat tentu akan meningkatkan kualitas budaya hukum birokrasi. Budaya birokrasi adalah nilai-nilai, norma-norma dan jiwa yang mendasari gerak langkah dan tindak lanjut birokrasi.¹⁰ Keberhasilan birokrasi dalam pelayanan jasa keimigrasian sangat dipengaruhi oleh kesadaran

¹⁰ Purwanto, Erwan Agus dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 286.

masyarakat. Pelayanan jasa keimigrasian tentu harus terus menerus dilakukan inovasi, perubahan agar sesuai serta baik dalam memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat, baik warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara Asing (WNA) yang berkunjung ke Indonesia.

Berbagai saran, pendapat telah dibuat, baik dari pendapat pribadi maupun hasil penelitian untuk mencapai jawaban terkait pelayanan publik, termasuk pelayanan jasa keimigrasian. Berdasarkan alasan di atas, maka dalam disertasi ini akan dilakukan analisa lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dan menyusun penelitian di disertasi yang berjudul **“Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Berbasis Nilai Keadilan (Studi Tentang Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan yang hendak diteliti. Dimana perumusan masalah pada umumnya peneliti harus sudah membayangkan inti atau *nucleus* permasalahannya, meskipun belum dirinci dalam rumusan masalah.¹¹ Inti atau nucleus permasalahan dalam penelitian ini disebut juga dengan *research problem*.¹² *Research Problem* yang mendasari penelitian ini

¹¹ Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 122.

¹² *Research problem* adalah sebuah pernyataan tentang sebuah area yang menjadi perhatian, sebuah kondisi yang harus diperbaiki, sebuah permasalahan yang harus dihilangkan, atau sebuah pertanyaan yang muncul dalam literatur ilmiah, dalam teori atau dalam praktik yang mana perlu untuk dipahami secara benar dan diadakan penelitian yang mendalam. Lihat

adalah sejumlah persoalan yang masih menjadi kendala dalam budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu solusi dalam meningkatkan efektivitas pelayanan jasa keimigrasian.

Berdasarkan *research problem* di atas, maka dapat ditarik beberapa *research question*,¹³ yakni :

1. Mengapa regulasi pelayanan jasa keimigrasian belum berbasis nilai keadilan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi birokrasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi dan menganalisis regulasi pelayanan jasa keimigrasian belum berbasis nilai keadilan.

<https://library.sacredheart.edu/c.php?g=29803&p=185918>, diakses pada tanggal 13 Januari 2019, pukul 21.34 WIB.

¹³ *Research question* harus diformulasikan dari *research problem*. Dengan kata lain, apabila *research question* terjawab semua, maka terjawablah yang dimaksud dengan *research problem*. Lihat Simion, Kristina, *Qualitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, USA, 2016, hlm. 13.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan (studi tentang regulasi pelayanan jasa keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Sumatera Utara).

1. Kegunaan teoritis

Menghasilkan teori baru regulasi pelayanan jasa keimigrasian.

Mengetahui konstruksi ideal regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan, sehingga mampu mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.

2. Kegunaan praktis

Memberikan gambaran bagi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia khususnya Direktorat Jenderal Imigrasi terkait regulasi pelayanan jasa keimigrasian.

Memberikan rekomendasi bagi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia khususnya Direktorat Jenderal Imigrasi

terkait konstruksi ideal regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan, sehingga mampu mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

Rekonstruksi, menurut B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengutarakan sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁴ Menurut Kamus Thesaurus rekonstruksi (*reconstruction*) memiliki makna *rebuilding, reform, restoration, remake, remodeling, regeneration, renovation, reorganization, re-creation*.¹⁵

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikiran-pemikiran terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi. Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

¹⁴ Marbun, B.N., Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469.

¹⁵ <http://www.thefreedictionary.com>, diakses pada tanggal 21 Februari 2019 pukul 03.11 WIB.

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial yang tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk 'memaksakan' kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Saat ini, konsep tersebut dipandang lebih luas lagi maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Perundang-undangan suatu negara menggambarkan pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.¹⁶

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia. Sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia, sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik.

Yusuf Qardhawi menjelaskan bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981, hlm. 153

memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.¹⁷

2. Pengertian Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu varian dari jenis pemerintahan demokrasi dan aristokrasi sebagaimana yang dapat dilihat dari tulisan de Goumay dan Mill. Para teoritis pada abad ke-19 seperti Van Mohl, Olzewski dan Le Play banyak memfokuskan kepada ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintah dan melihat birokrasi sebagai hasrat pegawai negeri yang digaji untuk selalu mencampuri urusan orang lain.¹⁸ Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan officialism, badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah.¹⁹

Dalam konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah cenderung negatif yang

¹⁷ Qardawi, Yusuf, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, 2004

¹⁸ Albrow, *Birokrasi (Cetakan Ketiga)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm. 17.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 116-117.

pada akhirnya menimbulkan stereotif yang negatif tentang konsep birokrasi Weberian.

Robbins,²⁰ mengutip konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri dari 7 (tujuh) elemen, sebagai berikut:

- a. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik;
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi;
- c. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal;
- d. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon;
- e. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan preferensi pribadi para anggota;

²⁰ Robbins, Stephen P., *Perilaku Organisasi*, (alih bahasa Drs. Benjamin Molan), PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 338.

- f. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka tidak berfungsi atau jika kependaiannya tidak terpakai lagi;
- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Birokrasi memiliki beberapa fungsi, diantaranya adalah fungsi pengaturan. Fungsi ini mutlak terselenggara dengan efektif, karena suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaannya. Persoalan yang sering muncul dalam praktik, acapkali terjadi kekakuan dalam implementasi aturan. Kekakuan ini dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional.²¹

Pembahasan tentang birokrasi sebagai organisasi tidak dapat dipisahkan dengan faktor lingkungan. Kehadiran teori sistem sebagai pelopor perspektif modern membuka wawasan baru dalam teori organisasi. Berbeda dengan perspektif klasik, maka perspektif modern memasukkan unsur lingkungan sebagai determinan dan mencoba mengembangkan teori-teori yang menjelaskan hubungan

²¹ Siagian, Sondang, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (cetakan 15), Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 147.

organisasi dan lingkungan. Berkaitan dengan ini Hatch,²² mengelompokkannya ke dalam dua periode, yaitu:

- a. Periode awal 1960-an hingga akhir 1970-an, dimana teori-teori yang dikembangkan bersifat kontingensi dalam arti lingkungan mempengaruhi organisasi;
- b. Periode awal 1980-an sampai sekarang, dimana teori-teori yang dikembangkan lebih ditekankan pada penjelasan secara lebih detail tentang bagaimana lingkungan mempengaruhi organisasi.

Burn dan Stalker dalam penelitiannya di Inggris dan Scotlandia menemukan bahwa organisasi-organisasi yang mereka teliti ternyata dapat dibedakan menjadi dua jenis struktur yang berbeda, yaitu struktur mekanik dan organik.²³ Meskipun penelitian ini dilakukan terhadap organisasi-organisasi industri, namun klasifikasi ini juga ditemukan pada organisasi publik atau birokrasi pemerintah.

Struktur organisasi yang mekanistik dibuat atas dasar pertimbangan bahwa sistem kerja yang stabil dibutuhkan agar organisasi dapat menjalankan berbagai fungsinya secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, untuk setiap posisi atau jabatan di dalam organisasi harus ditentukan secara jelas otoritas atau wewenangnya, kebutuhan informasi, kompetensi, dan aktivitas teknis yang dilakukan. Mereka yang menduduki posisi tersebut tidak boleh melanggar batas-batas yang telah ditentukan. Dengan cara ini, organisasi dapat berjalan secara

²² Hatch, *Technical and Strategik Human Resource Management*, Global, Jakarta, 2007, hlm. 76.

²³ Gerlof, *Fundamental of Financial Management*, Buku 1 dan 2, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2005, hlm. 51

efisien karena didasarkan pada prosedur-prosedur yang distandardisasi, terutama untuk tugas-tugas yang bersifat rutin.

Sedangkan struktur organik bekerja dengan prinsip sebaliknya. Struktur ini mengandalkan kreativitas dan daya adaptasi individu dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Oleh karena itu batasan-batasan sebagaimana telah disebutkan diupayakan seminimal mungkin, sehingga anggota organisasi memiliki ruang yang lebih luas untuk menyesuaikan berbagai tugasnya sejalan dengan perubahan lingkungan yang dihadapi.

Menurut Burn dan Stalker, bahwa organisasi mekanistik berjalan efektif jika lingkungan yang dihadapi stabil dan tugas-tugas yang dilakukan dapat ditangani dengan mekanisme yang bersifat rutin. Sementara untuk lingkungan yang cenderung berubah-ubah dan sifat permasalahannya tidak dapat diatasi dengan cara-cara rutin, organisasi organik akan lebih mendukung.²⁴

Eksistensi birokrasi sebagai suatu organisasi memang tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud dapat berupa lingkungan internal dan eksternal organisasi. Lingkungan internal organisasi tidak saja meliputi kondisi fisik yang sifatnya kasat mata, melainkan hal-hal yang tidak secara eksplisit terlihat akan tetapi juga mempengaruhi kondisi lingkungan internal, seperti budaya kerja, kebiasaan-kebiasaan pegawai, perilaku organisasi, sistem diskresi, dan lain-lain. Kondisi internal pegawai tersebut senantiasa berubah dan berkembang, sehingga menuntut sebuah pembelajaran yang sesuai, agar permasalahan-permasalahan yang muncul dapat diantisipasi. Sedangkan

²⁴ Kusdi, *Teori organisasi dan Administrasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009, hlm. 73-74.

lingkungan eksternal meliputi instansi-instansi lain, organisasi swasta, masyarakat, kebijakan-kebijakan pemerintah, teknologi, kondisi sosial ekonomi yang mengalami dinamika dari waktu ke waktu.²⁵

Dalam konteks penelitian ini, salah satu faktor lingkungan yang menjadi fokus penelitian, yaitu budaya yang bersifat paternalistik. Pada masyarakat yang berbudaya paternalistic, dampak negatif struktur birokrasi yang hierakis tidak dapat dikoreksi oleh sistem budayanya. Tidak seperti di negara-negara barat yang memiliki budaya rasional yang mampu berperan sebagai sensor efektif terhadap dampak negatif dari hierarki, seperti ABS, distorsi informasi, dan promosi atas dasar pertimbangan hubungan subyektif. Budaya rasional mengajarkan kepada masyarakat untuk menghargai orang atas dasar prestasi, bukan atas dasar loyalitas, keturunan dan ukuran-ukuran subjektif lainnya. Salah satu karakteristik penting yang membedakan antara birokrasi paternalistik dengan birokrasi yang rasional adalah konsep mereka mengenai jabatan. Dalam birokrasi paternalistis, jabatan dilihat sebagai fungsi dan kepercayaan atasan, sedangkan dalam birokrasi rasional jabatan adalah fungsi dan prestasi kerja.

Birokrasi erat kaitannya dengan pelayanan publik. Pelayanan sebagaimana diutarakan Kotler dalam Sampara Lukman, adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan kepada orang lain atau pihak lain yang dapat memberikan suatu keuntungan dan dapat memberikan manfaat, hasil dari

²⁵ Matheus dan Sulistiyani, *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif. Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 47-48.

pelayanan berupa kepuasan yang diberikan walaupun hasil dari pelayanan yang diberikan tidak terikat pada suatu benda.²⁶

Sementara itu, pelayanan publik diartikan Dwiyanto, sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.²⁷ bahwa pelayanan umum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kewajibannya, akan tetapi tidak disebabkan oleh hal itu saja melainkan pemerintah memang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan, karena masyarakat berhak mendapatkan pelayanan dari pemerintah secara prima atau pelayanan yang berkualitas. Definisi pelayanan sebagai suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis.²⁸

Berdasarkan penjelasan di atas, pelayanan yang baik dan memuaskan akan berdampak positif seperti yang dikutip dari H.A.S. Moenir,²⁹ dalam bukunya *Manajemen Pelayanan Umum* antara lain:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai;
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan;
3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai;
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat;

²⁶ Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hlm. 8.

²⁷ Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Edisi Revisi. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 141.

²⁸ Sedarmayati, *Good Government (Pemerintahan yang baik)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm 78.

²⁹ Moenir, H.A.S., *Manajemen Pelayanan Umum*, Citra Media, Jakarta, 2006, hlm. 12.

5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila.

Setiap negara membutuhkan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan suatu keharusan bagi negara atau pemerintahan untuk melayani warga negaranya. Pelayanan publik tidak mudah dilakukan, dan banyak negara yang gagal melakukan pelayanan publik yang baik bagi warganya. Pelayanan publik (*public service*), merupakan salah satu pembahasan yang cukup aktual dalam kajian birokrasi.

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Adapun penyelenggaranya adalah lembaga dan petugas pelayanan publik, baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyelenggarakan pelayanan publik. Sedangkan penerima pelayanan publik adalah orang perseorangan dan atau kelompok orang dan atau badan hukum yang memiliki hak, dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik.

Salah satu kekurangan mendasar organisasi pemerintahan atau birokrasi pemerintahan, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah ketidakmampuannya menciptakan suatu iklim organisasi pembelajar. Padahal dalam tuntutan masyarakat yang semakin dinamis organisasi sangat diharapkan

memiliki karakter organisasi pembelajar. Menurut Sangkala,³⁰ bahwa organisasi pembelajar akan memiliki kemampuan memperbaiki dan meningkatkan adaptabilitas serta kapasitasnya dalam memenuhi tuntutan lingkungan. Organisasi yang di dalamnya berisi orang-orang yang senang belajar dan senantiasa membantu organisasi melahirkan pengetahuan dan keterampilan baru. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja birokrasi akan bisa memperbaiki iklim investasi. Buruknya kinerja birokrasi publik di Indonesia sering menjadi determinan yang penting dari penurunan minat investasi. Dari berbagai studi dan observasi, kinerja birokrasi publik di Indonesia tidak banyak mengalami perbaikan, bahkan cenderung menjadi semakin buruk. Akibatnya, pemerintah mengalami kesulitan dalam menarik investasi, belum lagi ditambah dengan masalah-masalah lain, seperti ketidak-pastian hukum dan keamanan nasional.

Dalam kehidupan sosial, perbaikan kinerja birokrasi akan bisa memperbaiki sistem kehidupan masyarakat yang lebih mengembangkan pola hubungan secara terbuka, taat aturan, menghargai hasil kerja secara profesional, dan berorientasi pada kepuasan hasil kerja (produktivitas). Pada akhirnya perbaikan kinerja birokrasi akan lebih mendorong tumbuhnya sistem sosial yang mengutamakan etos kerja dan moralitas sebagai bagian dari relasi sosial. Dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya kinerja birokrasi selama ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan kepada pemerintah.

³⁰ Sangkala, *Knowledge Management*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 210.

Protes, demonstrasi, dan bahkan pendudukan kantor-kantor pemerintah oleh masyarakat yang banyak terjadi di berbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidak-puasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan akan memperbaiki kembali citra pemerintah di mata masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa di bangun kembali. Oleh sebab itu, kajian mengenai kinerja birokrasi publik menjadi isu sentral dan memiliki nilai strategis, terutama yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat pada dasarnya bertujuan untuk memuaskan masyarakat. Pencapaian kepuasan tersebut dituntut adanya kualitas pelayanan yang prima. Pelayanan yang prima dapat diberikan kepada masyarakat apabila telah memenuhi beberapa indikator dari pelayanan itu sendiri. Indikator pelayanan publik menurut Fitzsimmons terdiri dari:³¹

1. *Reliability*, yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar;
2. *Tangibles*, ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;
3. *Responsiveness*, ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
4. *Assurance*, ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan;

³¹ Sinambela, Lijan Poltak dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 7.

5. Empati, ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Indikator-indikator pelayanan publik tersebut selain dapat menciptakan kualitas pelayanan publik yang baik, juga dapat menciptakan suasana pola interaksi yang baik antara masyarakat dengan birokrat yang dapat dilihat dari adanya tingkat perhatian terhadap etika dan moral dari birokrat untuk memberikan pelayanan.

Berdasarkan pengertian kualitas, baik secara konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sinambela mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok :³²

- a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Menurut Parasuraman, Berry, dan Zeithaml menyatakan ada lima karakteristik yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas jasa, yaitu :³³

1. *Tangibles* (Bukti langsung), kualitas pelayanan berupa fasilitas fisik perkantoran, perlengkapan, kebersihan, dan sarana komunikasi, ruang tunggu, tempat informasi;

³² *Ibid*, hlm. 6

³³ Pasolong, Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm. 135

2. *Reability* (kehandalan), yakni kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya (pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan);
3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu keinginan para staff untuk membantu para masyarakat dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen;
4. *Assurance* (jaminan), mencakup kemampuan, keramahan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko, atau keraguan;
5. *Empathy* (empati), sikap tegas tapi penuh perhatian terhadap konsumen, sehingga memudahkan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

3. Pengertian Keimigrasian

Keimigrasian berasal dari kata dasar imigrasi. 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 yang berbeda, yaitu perpindahan penduduk dari suatu wilayah atau negara keluar menuju wilayah atau negara lain. Sebaliknya, istilah *imigratio* dalam bahasa Latin mempunyai arti perpindahan penduduk dari suatu negara untuk masuk ke dalam negara lain.³⁴

Secara etimologi istilah emigrasi, imigrasi dan transmigrasi ketiganya berasal dari bahasa Latin *migration*, yang berarti perpindahan penduduk.³⁵ Secara lengkap arti imigrasi adalah “pemboyongan orang-orang masuk ke suatu negeri”, atau definisi dalam bahasa Inggris dapat dirumuskan sebagai berikut: *immigration is the entrance into an alien country of person intending to take part in the life of that country and to take it their more less permanent residence*, artinya lebih kurang sebagai berikut: “imigrasi adalah pintu masuk ke negara asing dari orang yang berniat untuk mengambil bagian dalam kehidupan di negara itu dan kurang lebih untuk tinggal menetap”.³⁶

Menurut pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang dimaksud dengan keimigrasiannya adalah “hal ikhwal lalu

³⁴ Herlin Wijayanti, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm. 129.

³⁵ Hamidi, Jazim dan Charles Christian.(et.al.), *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 1.

³⁶ Sjahriful, Abdullah, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 7.

lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara”.

Pada dasarnya fungsi dan peranan keimigrasian bersifat universal, yaitu melaksanakan pengaturan lalu lintas orang masuk atau ke luar wilayah suatu negara. Lazimnya dilaksanakan berdasarkan suatu politik imigrasi, yaitu kebijakan negara yang telah ditetapkan atau digariskan oleh pemerintahnya sesuai dengan ketentuan hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁷

Secara operasional, peran keimigrasian di Indonesia selalu mengandung tiga fungsi, yaitu :

a. Fungsi Pelayanan Masyarakat

Dari aspek ini imigrasi dituntut untuk memberikan pelayanan prima di bidang keimigrasian, baik kepada WNI maupun WNA. Pelayanan bagi WNI terdiri atas pemberian paspor, surat perjalanan laksanakan paspor (SPLP), paslintas batas (PLB) dan pemberian tanda bertolak atau masuk. Pelayanan bagi WNA terdiri atas pemberian dan perpanjangan dokumen keimigrasian (DOKIM) yang berupa Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS), Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP), Kemudahan Khusus Keimigrasian (DAHSUSKIM), perpanjangan visa kunjungan, pemberian izin masuk kembali, izin bertolak dan pemberian tanda bertolak dan masuk.³⁸

³⁷ Santoso, M. Iman, *Peran Keimigrasian dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara Seimbang*, Tesis Hukum Universitas Krisnadwipayana Jakarta, 2004, hlm. 24.

³⁸ Hamidi, Jazim dan Charles Christian, (*et.al.*). *Op.cit.* hlm. 113.

b. Fungsi Keamanan

Imigrasi berfungsi sebagai penjaga pintu gerbang negara. Dikatakan demikian Karena imigrasi merupakan institusi pertama dan terakhir yang menyaring kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah RI. Pelaksanaan fungsi keamanan yang ditujukan kepada WNI dijabarkan melalui tindakan pencegahan keluar negeri bagi WNI. Pelaksanaan fungsi keamanan yang ditujukan kepada WNA adalah sebagai berikut:³⁹

- 1) Melakukan seleksi terhadap setiap maksud kedatangan orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa;
- 2) Melakukan kerjasama dengan aparaturnya keamanan negara lain, khususnya dalam memberikan supervise perihal penegakan hukum keimigrasian;
- 3) Melakukan operasi intelijen keimigrasian bagi kepentingan keamanan negara;
- 4) Melakukan pencegahan dan penangkalan.

c. Fungsi Penegakan Hukum

Dalam pelaksanaan tugas keimigrasian, keseluruhan aturan hukum tersebut harus ditegakkan kepada setiap orang yang berada di wilayah Indonesia, baik itu WNI ditujukan kepada permasalahan identitas palsu, pertanggungjawaban sponsor, kepemilikan sponsor ganda, dan keterlibatan dalam pelanggaran aturan keimigrasian.

³⁹ *Ibid*, hlm.. 114

Penegakan hukum terhadap WNA ditujukan pada permasalahan: pemalsuan identitas, pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing, penyalahgunaan izin tinggal, masuk secara illegal atau beada secara illegal, pemantauan atau razia dan kerawanan secara geografis dalam perlintasan. Secara operasional, fungsi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh institusi imigrasi juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian, dan tindakan keimigrasian. semua itu merupakan bentuk penegakan hukum yang bersifat administratif. Sementara itu dalam hal penegakan hukum yang bersifat pro yusticia, yaitu kewenangan penyidikan, tercakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan dan penyitaan), pemberkasan perkara serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.⁴⁰

Yusril Ihza Mahendra, selaku Menteri Kehakiman dan HAM ke- 22 dalam sambutannya pada Hari Bakti Imigrasi pada 26 Januari 2002, mempertegas tuntutan perbuahan trifungsi imigrasi dengan menyatakan, bahwa trifungsi keimigrasian yang merupakan ideologi atau pandangan hidup bagi setiap kebijakan dan pelayanan keimigrasian harus diubah karena tuntutan zaman. Paradigma konsepsi keamanan saat ini mulai bergeser, semula menggunakan pendekatan kewilayahan (*territory*) yang hanya meliputi keamanan nasional (*national security*) berubah menjadi pendekatan yang komprehensif selain

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 113-114.

kemanan nasional juga kemanan masyarakat (*human security*) dengan menggunakan pendekatan hukum.

Dalam mendukung konsepsi tersebut agar insan imigrasi mengubah cara pandang mengenai konsep keamanan yang semula hanya sebagai alat kekuasaan, agar menjadi aparatur yang dapat memberikan kepastian hukum, mampu melaksanakan penegakan hukum, dan memberikan perlindungan kepada masyarakat. Bertitik tolak dari tantangan itu, sudah waktunya kita membuka cakrawala berfikir yang semula hanya dalam cara pandang ke dalam (*inward looking*) menjadi cara pandang luar (*outward looking*) dan mulai mencoba untuk mengubah paradig trifungsi imigrasi yang pada mulanya sebagai pelayan masyarakat, penegak hukum dan kewanan, agar diubah menjadi trifungsi imigrasi baru, yaitu sebagai pelayan masyarakat, penegak hukum, dan fasilitator pembangunan ekonomi.”⁴¹

4. Nilai Keadilan

Nilai keadilan senantiasa diperjuangkan dalam setiap penegakan hukum. Keadilan sangat diperlukan karena secara substantif, setiap perkara mengandung adanya pelanggaran hak. Negara berkewajiban melindungi setiap hak- hak dan kepentingan warganya agar tidak terampas oleh pihak lain, baik yang dilakukan oleh individu maupun yang dilakukan atas nama negara. Penegakan hukum perdata pada umumnya melibatkan dua pihak sehingga negara melalui unsur penegak hukum (hakim), berada di tengah-tengah pihak yang bersengketa dan

⁴¹ Santoso, M. Iman, *Op.cit.*, hlm. 25.

berusaha mencari kebenaran dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Menurut Jimly Asshiddieqie penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas hukum untuk kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴²

Keadilan berasal dari kata adil, yang apabila dilihat dari asal katanya adalah kata serapan dari Bahasa Arab, yaitu *al-'adl*, yang berarti tengah atau pertengahan. Dalam hal ini kata *al-'adl* sinonim dengan kata *inshaf*, yang dapat berarti sadar, yakni sadar dalam mengambil keputusan/sikap yang tepat.⁴³ Kata *al-'adl* lawan kata dari zalim (*al-zhulm*) dan kejahatan (*al-jur*).⁴⁴ Kata *al-'adl* juga berarti ungkapan tentang perkara (perbuatan) yang pertengahan antara dua sisi yang melampaui batas (*al-ifrath*).

Dalam terminologi yang dibuat oleh para ahli Hukum Islam, *al-'adl* dalam pengertian subyek (orang) yang berbuat adil, berarti orang yang menjauhi perbuatan dosa besar dan tidak terus menerus melakukan dosa kecil, namun dominan perbuatan benarnya, serta menjauhi perbuatan yang rendah.⁴⁵ Dalam versi lain kata *al-'adl* berarti al-adalah, yakni berdiri tegak dan konsisten, yakni condong kepada kebenaran. Dalam pengertian syariat adil adalah ungkapan tentang konsistensi pada jalan kebenaran dengan cara menjauhi apa-apa yang

⁴² Asshiddieqie, Jimly, *Penegakan Hukum* dalam <https://www.docudesk.com> diakses tanggal 21 April 2021 pukul 23.17 WIB.

⁴³ Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban : Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemodernan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 1992, hlm. 512.

⁴⁴ Al-Munjid fi *al-Lughah wa al-'Alam*, Dar al Masyriq, Beirut, 1998, hlm. 491

⁴⁵ MD, Ahmad Ali, *Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin*, Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan, Edisi No. 75, 2012, hlm. 132.

dilarang dalam agamanya.⁴⁶ Jadi secara literal, arti adil dalam bahasa Arab klasik adalah suatu kombinasi dari moral dan nilai- nilai sosial yang menunjukkan arti berbuat baik (fairness), keseimbangan (balance), kesederhanaan (temperance), dan kejujuran (straightforwardness).⁴⁷ Keadilan dalam Islam berasal dari jantung penerapan syariat, dan bukan teori yang otonom diluar hukum-hukum syariat.⁴⁸

F. Kerangka Teoritik

Penelitian disertasi ini menggunakan teori yang terbagi dalam *Grand theory* (teori utama), *middle theory* (teori tengah), dan *applied theory* (teori pelaksana). *Grand theory* (teori utama) adalah teori yang memiliki cakupan luas sebagai dasar analisis bagi hasil-hasil penelitian. Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai *grand theory* (teori utama) adalah teori keadilan. *Middle theory* (teori tengah) adalah teori yang memiliki cakupan lebih sempit dari *grand theory* (teori utama). Dan yang akan digunakan sebagai *middle theory* (teori tengah) dalam penelitian ini adalah, teori sistem hukum. *Applied theory* (teori aplikasi) adalah teori yang memiliki cakupan khusus dan pembahasannya pada tataran praktis. Yang akan digunakan sebagai *applied theory* (teori aplikasi) dalam penelitian ini adalah teori *good governance*.

⁴⁶ Al-Jurjani, *al-Ta'rifat*, Dar al Kutub al Imiyah, Beirut, 2003, hlm. 150.

⁴⁷ Khadduri, Majid, *The Islamic Conception of Justice*, The Johns Hopkins University, USA, 1984, hlm. 8.

⁴⁸ Muslehudin, Muhammad, *Philosophy of Islamic Law and The Orientalist : a Comparative Study of Islamic Legal System*, Markazi Makatab Islami, Delhi, 1985, hlm. 101-102.

1. *Grand Theory* (Teori Utama)

Teori yang dipakai dalam *grand theory* (teori utama) dalam penelitian ini adalah teori keadilan Pancasila. Pancasila mempunyai arti yang bersifat substantif dan regulatif.⁴⁹ Adanya nilai yang bersifat substantif karena Pancasila merupakan paham atau pandangan hidup yang fundamental dan merupakan norma dasar dan menjadi landasan dari norma-norma lainnya. Adapaun sifat regulatifnya adalah karena di dalam butir-butir masing-masing sila nampak nilai operatif dan regulatif karena masing-masing sila itu sebagai satu kesatuan sistem yang juga berinteraksi dan bekerja sama, juga memberikan pengaturan yang dapat memberikan pedoman kehidupan manusia Indonesia secara langsung.

Nilai operatif membuktikan bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam kelima Pancasila, berasal dari kehidupan rakyat Indonesia yang hingga sekarang meskipun telah terpengaruh oleh arus globalisasi, masih memperlihatkan tanda-tanda untuk tetap menjadi pedoman untuk dilaksanakan. Sedangkan nilai regulatif juga nampak secara langsung yakni misalnya berupa pengaturan dimana berbagai persoalan yang timbul di dalam masyarakat harus diselesaikan dengan cara musyawarah, selain itu mengingat bahwa penempatannya di dalam UUD 1945 maka sila-sila itu sekaligus mempunyai sifat regulatif fundamental.

Konsep keadilan dalam Pancasila dirumuskan dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab pertama kali dijabarkan dalam ketetapan MPR No.II/MPR/1978, ketetapan ini kemudian

⁴⁹ Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan HAM*, Bandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 110.

dicabut dengan ketetapan MPR No.XVII/MPR/1998. Dalam rumusan tersebut sikap adil digambarkan sebagai bermartabat, sederajat, saling mencintai sikap *tepo salira* tidak sewenang-wenang, mempunyai nilai kemanusiaan, membela kebenaran dan keadilan serta hormat menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain, sedang makna adil dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah gotong royong, keseimbangan antara hak dan kewajiban, memiliki fungsi sosial hak milik dan hidup sederhana. Dengan demikian mengacu pada rumusan tersebut di atas maka konsep keadilan menurut pandangan bangsa Indonesia adalah keadilan sosial.⁵⁰

Reformasi dewasa ini MPR melalui SI tahun 1998, mengembalikan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara RI yang tertuang dalam Tap No. XVIII/ MPR/1998. oleh karena itu segala agenda dalam proses Reformasi, yang meliputi berbagai bidang selain berdasarkan pada kenyataan aspirasi rakyat (sila IV) juga harus berdasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Reformasi tidak mungkin menyimpang dari nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan, bahkan harus bersumber kepadanya. Jadi, Pancasila sebagai sumber segala hukum adalah bahwa perbedaan semua makhluk (bangsa indonesia) tidak mengenal perbedaan SARA, kaya, maupun miskin tanpa, mengenal perbedaan yang ada di sekitarnya.

Keadilan menurut Pancasila tercantum pada sila kelima, yakni Keadilan bagi seluruh rakyat indonesia. Menghadapi era globalisasi ekonomi, ancaman

⁵⁰ Atmoredjo, Sutjito Bin, Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, Sekjend Kepaniteraan MKProseding Pancasila, Jakarta, 2009, hlm. 183-204.

bahaya laten terorisme, komunisme dan fundamentalisme merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia. Disamping itu yang patut diwaspadai adalah pengelompokan suku bangsa di Indonesia yang kini semakin kuat. Ketika bangsa ini kembali dicoba oleh pengaruh asing untuk dikotak-kotakan tidak saja oleh konflik vertikal tetapi juga oleh pandangan terhadap ke Tuhanan Yang Maha Esa.

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa “Keadilan adalah kelebihan (virtue) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran”. Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: “Kita tidak hidup di dunia yang adil”. Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. Keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.

Keadilan sosial adalah sebuah konsep yang membuat para filsuf terkagum-kagum sejak Plato membantah filsuf muda, Thrasymachus, karena ia menyatakan bahwa keadilan adalah apa pun yang ditentukan oleh si terkuat. Dalam Republik,

Plato meresmikan alasan bahwa sebuah negara ideal akan bersandar pada empat sifat baik: kebijakan, keberanian, pantangan (atau keprihatinan), dan keadilan. Penambahan kata sosial adalah untuk membedakan keadilan sosial dengan konsep keadilan dalam hukum.

Keadilan di dalam Pancasila muncul pada sila kelima, dengan kata-kata “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Kata sosial digambarkan oleh Soediman sebagai hubungan antar-manusia dalam kelompoknya. Tiap-tiap individu memiliki empat unsur atau alat perlengkapan hidupnya, yakni raga, rasa, rasio, dan [hidup dengan] rukun. Keempat hal ini harus dijaga dengan sebaik-baiknya agar ada ketenteraman, keseimbangan, dan harmoni. Inilah yang disebut oleh Soediman Kartohadiprodjo sebagai bahagia.⁵¹ Jadi, menurut Soediman Kartohadiprodjo, kebahagiaan yang diharapkan sebagaimana dilukiskan di dalam sila ke-5 Pancasila adalah sama dengan keadilan sosial atau kesejahteraan sosial.

Soediman Kartohadiprodjo menulis pandangannya dengan kata-kata sebagai berikut:⁵²

“Menurut Panca Sila, yang berintikan pada kekeluargaan, yang maknanya ialah, mengakui adanya perbedaan kepribadian individu, tetapi tidak kepribadian yang bebas, yang tidak menghiraukan adanya yang lain, melainkan yang terikat dalam satu kesatuan --- “kesatuan dalam perbedaan; perbedaan dalam kesatuan” ---maka diakuilah adanya perbedaan antara kelompok-kelompok pergaulan hidup manusia yang satu dan lainnya. Kelompok-kelompok ini dilihatnya tidak terpisah satu sama

⁵¹ Kartohadiprodjo, Soedirman, Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, Gatra Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 161.

⁵² Kartohadiprodjo, Soedirman, Pengantar Tata Hukum di Indonesia, Jilid I, Hukum Perdata, PT. Pembangunan & Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 246.

lain secara tajam seperti kita jumpai dalam penggolongan pada masa penjajahan menurut pasal 163 IS, melainkan pengakuan kelompok seperti kita mengakui adanya kelompok pergaulan hidup Jawa, Sunda, dan sebagainya. Selaras dengan itu, maka Bung Karno juga menganjurkan, ‘janganlah kita mengadakan lagi perbedaan lagi antara ‘orang Indonesia asli’ dan ‘orang Indonesia tidak asli’, melainkan seperti halnya kita mengakui dan mengenal suku Batak, Minangkabau dan sebagainya kita sebut juga yang tadinya kita namakan orang Indonesia tidak asli sebagai suku Tionghoa, suku Arab, suku India dan sebagainya.’”

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila. Menurut Kahar Masyhur dalam bukunya mengemukakan pendapat-pendapat tentang apakah yang dinamakan adil, terdapat tiga hal tentang pengertian adil.⁵³

1. Adil adalah meletakkan sesuatu pada tempatnya;
2. Adil adalah menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang;
3. Adil adalah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.

Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban. Apabila ada pengakuan dan perlakuan yang seimbang hak dan kewajiban, dengan sendirinya apabila kita mengakui hak hidup, maka sebaliknya harus mempertahankan hak hidup tersebut dengan jalan bekerja keras, dan kerja keras yang dilakukan tidak pula menimbulkan kerugian terhadap orang lain, sebab

⁵³ Masyhur, Kahar, *Membina Moral dan Akhlak*, Kalam Mulia, Jakarta, hlm. 70-71.

orang lain itu juga memiliki hak yang sama (hak untuk hidup) sebagaimana halnya hak yang ada pada diri individu.⁵⁴

Pengakuan perikeadilan dan keadilan yang termuat berurutan dalam alinea pertama dan kedua menunjuk pada norma dasar moral yang universal yang mendasari norma lain, baik di bidang etika atau hukum. Keadilan adalah intisari spiritual Negara Hukum yang mestinya dimiliki oleh setiap bangsa. Bahwa kekuasaan hendaknya dijalankan dengan adil, sehingga dapat tercapai kemakmuran yang merupakan kewajiban negara untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya.

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 ditegaskan tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dasar untuk mencapai tujuan ini adalah norma moral universal yaitu kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang sangat sesuai dengan semangat HAM.⁵⁵ Sedangkan Dahlan Thaib, secara ringkas menyatakan bahwa dalam alinea keempat terkandung perlindungan HAM dalam berbagai bidang yaitu bidang politik, hukum, sosial, *cultural* dan ekonomi. Hanya sangat disayangkan bahwa pengaturan lebih lanjut dalam batang tubuh UUD 1945 tidak begitu banyak, karena perbedaan pendapat para penyusunnya. Kiranya dapat disebutkan di sini bahwa alinea keempat menjadi sangat penting karena di

⁵⁴ Lunis, Suhrawardi K., *Etika Profesi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 50.

⁵⁵ Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia* Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 97.

dalamnya memuat dasar negara, Pancasila; yang juga sangat menjiwai semangat, pengakuan dan perlindungan HAM.⁵⁶

Keinginan setiap orang untuk hidup sejahtera lahir batin diatur dalam Pasal 28H ayat 1, juga tentang hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan adanya pelayanan kesehatan. Ayat 2, 3 dan 4 pasal ini pada dasarnya mengakui adanya persamaan dan keadilan yang menjamin penghargaan martabat manusia dan kebebasan dari sifat sewenang-wenang terhadap hak milik. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28I ayat 1 pada dasarnya merupakan hak mendasar berupa hak untuk hidup merdeka dalam beragama serta adanya perlindungan dan kepastian hukum yang dirangkai dengan ayat 2 berupa jaminan dari perlakuan diskriminasi.

Teori-teori hukum dibangun diatas teori-teori yang bersifat implisit mengenai otoritas. Banyak perhatian dan kontroversi seputar ilmu hukum kontemporer yang justru menimbulkan krisis otoritas serta mengguncang institusi publik. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum merupakan kritik yang menunjukkan tidak memadainya hukum sebagai alat perubahan dan sebagai alat untuk mencapai keadilan substantif. Kegelisahan seperti ini, pada akhirnya sampai pada pembahasan mengenai krisis legitimasi sebagai tanda bahaya yang konservatif tentang terkikisnya otoritas, penyalahgunaan hukum, dan macetnya hukum dan ketertiban.

⁵⁶ Thaib, Dahlan, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP YKPN, Yogyakarta, 1999, hlm. 90.

Aliran Neomarxis mencatat dua kritik dengan tema dominan yaitu Pertama, institusi hukum sudah tercemar dari dalam sehingga ikut menyebabkan hilangnya ketertiban social secara keseluruhan, Finalnya hukum hanya bekerja sebagai alat kekuasaan belaka. Substansinya hanya menguntungkan golongan yang kaya dan merugikan serta menipu golongan miskin. Kedua, kritik terhadap Legalisme Liberal mengenai gagasan bahwa tujuan keadilan dapat dicapai melalui system peraturan dan prosedur yang objektif (bersifat otonom) yang ternyata tidak mampu menciptakan keadilan tetapi justru menjadi pendukung utama kekuasaan serta turut ambil bagian dalam korupsi yang lebih dalam.⁵⁷

Plato, mengkualifikasi keadilan dalam tiga hal yaitu pertama, suatu karakteristik atau sifat yang terberi secara alami dalam diri tiap individu manusia, kedua, keadilan memungkinkan orang mengerjakan pengkoordinasian serta member batasan pada tingkat emosi mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat Ia bergaul dan ketiga, keadilan merupakan hal yang memungkinkan masyarakat menjalankan kodrat kemanusiannya dalam cara-cara yang utuh dan semestinya.⁵⁸ Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak didasarkan atas kekuasaan. Hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan

⁵⁷ Nonet, Philipe dan Philip Selznick, *Law and Society In Transcition : Toward responsive law, Edisi Asli Terjemahan Rafael Edy Bosco*, Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HUMA), 2003, hlm. 1-4.

⁵⁸ Bakir, Herman, *Filsafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 177.

hidup manusia. Sehingga boleh dikatakan bahwa ber hukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.⁵⁹

Keadilan, secara kata berasal dari kata adil yang bermakna sadar dalam mengambil keputusan atau sikap yang tepat.⁶⁰ Adil juga dapat diartikan *al-adalah*, yakni berdiri tegak dan konsisten, yakni condong kepada kebenaran. Dalam pengertian syariat adil adalah ungkapan tentang konsistensi pada jalan kebenaran dengan cara menjauhi apa-apa yang dilarang dalam agamanya.⁶¹ Keadilan dalam Islam sama dengan suatu keyakinan suci, suatu kewajiban (taklif) yang dibebankan kepada manusia untuk dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan jujur. Karena itu, keadilan adalah kualitas berlaku adil secara moral dan rahmat dalam memberikan kepada setiap manusia atas haknya. Hal ini dijelaskan dalam Al Qur'an, yakni kata "amanat" sebagai jamak dari "amanah", terdiri dari segala bentuk amanah yang harus dilaksanakan oleh seseorang, dimana yang paling utama adalah keadilan, dan dalam otoritas manusia tidak boleh menghakimi menurut tingkah laku namun harus secara ketat sesuai dengan firman Allah.⁶²

Keadilan dalam Islam berasal dari jantung penerapan syariat, dan bukan teori yang otonom diluar hukum-hukum syariat.⁶³ Keadilan universal Islam tidaklah temporer dan mengalami perubahan., yang mengalami perubahan dan

⁵⁹ Usman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hlm.1.

⁶⁰ Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban : Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemodernan*, Yayasan Wakaf Paramadina, 1992, hlm. 512.

⁶¹ Al-Jurjani, al-Ta'rifat, Dar al Kutub al Ilmiyah, Beirut, 2003, hlm. 150.

⁶² Muslehuddin, Muhammad, *Philosophy of Islamic Law and The Orientalist : a Comparative Study of Islamic Legal System*, Markazi Makatab Islami, Delhi, 1985, hlm. 101-102.

⁶³ Al-Zuhaili, Wahbah, *al-Fiqh Islam wa Adillatuhu*, Dar al Fikr, Beirut, 2009, Juz IX, hlm. 411.

dinamika sesuai situasi dan kondisi (konteks) ruang dan waktu adalah hukum-hukum yang bersifat cabang (furu'), karena hukum-hukum semacam ini tidaklah dijadikan tujuan, sebab yang dijadikan tujuan dari hukum-hukum tersebut adalah pencapaian realisasi keadilan syar'i, dan tidak ada nilai penalaran ijtihad jika bukan penalaran yang sah secara syara', yaitu pendapat/putusan hukum yang murni, terhindar dari hawa nafsu (kepentingan) individual dan syahwat yang menafikan tujuan syara' yang universal dalam mewujudkan perdamaian dan kebaikan.⁶⁴

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan. Hal ini dijelaskan dalam (Qs. an-Nisaa (4): 58):

“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat.”

Dalam Al-Qur'an Surat an-Nisaa ayat 135 juga dijumpai perintah kepada orang-orang yang beriman untuk menjadi penegak keadilan, yaitu:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah walaupun terhadap dirimu sendiri atau Ibu, Bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia, kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemasalahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dan kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau dengan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui Segalanya apa yang kamu lakukan”.

⁶⁴ Ibid, hlm. 412

Islam merupakan agama universal atau rahmat bagi semua. Ajaran Islam menurut Quthb,⁶⁵ mengatur bentuk hubungan Tuhan dengan makhluk-Nya, hubungan antara sesama makhluk, dengan alam semesta dan kehidupan, hubungan manusia dengan dirinya, antara individu dengan masyarakat, antara individu dengan negara, antara seluruh umat manusia, antara generasi yang satu dengan generasi yang lain, semuanya dikembalikan kepada konsep menyeluruh yang terpadu. Perintah untuk berlaku adil atau menegakkan keadilan dalam menerapkan hukum tidak memandang perbedaan agama, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat asSyuura (42) ayat 15, yakni:

“Maka karena itu serulah (mereka kepada agama itu) dan tetaplah sebagaimana diperintahkan kepadamu dan janganlah mengikuti hawa nafsu mereka dan katakanlah: “Aku beriman kepada semua kitab yang diturunkan Allah dan aku diperintahkan supaya berlaku adil di antara kamu. Bagi kami amal-amal kami dan bagi kamu amal-amal kamu. Tidak ada pertengkaran antara kami dan kamu Allah mengumpulkan antara kita dan kepada-Nyalah kembali (kita).”

Islam sebagai agama universal telah menjadikan keadilan sebagai pilar tegaknya syari'at. Seperti yang tertuang dalam Al-Qur'an:

"Wahai orang-orang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak kebenaran karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh Allah Maha Teliti apa yang kamu kerjakan." (QS.Al- maidah : 8)

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan bagi ajaran Islam, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga memengaruhi dalam

⁶⁵ Quthb, Sayyid, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, Pustaka, Bandung 1994, hlm. 25.

berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat al-Maidah (5) ayat 8, yakni:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Imam Ali r.a. bersabda, "Adil adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya, sedangkan ihsan (kedermawanan) menempatkannya bukan pada tempatnya." Jika hal ini menjadi sendi kehidupan bermasyarakat, maka masyarakat tidak akan menjadi seimbang. Itulah sebabnya, mengapa Nabi Saw menolak memberikan maaf kepada seorang pencuri setelah diajukan ke pengadilan, walau pemilik harta telah memaafkannya.⁶⁶

Keadilan memiliki pengertian yang luas dan mencakup semua kebaikan, tetapi agama meminta sesuatu lebih ramah dan lebih manusiawi, melakukan perbuatan-perbuatan baik bahkan dimana mereka tidak dituntut secara pasti oleh keadilan. Keadilan dibangun dengan menghapuskan segala penyebab ketidakadilan.⁶⁷ Dengan demikian, apabila keadilan dihubungkan dengan kata hukum sehingga menjadi keadilan hukum (*legal justice*), maka berarti keadilan sebuah putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim terhadap pencari keadilan

⁶⁶ Shihab, M. Quraish, *Wawasan Al-Quran*, Mizan, Bandung, 2003, hlm. 124

⁶⁷ Muslehuddin, Muhammad, *op.cit.*, hlm. 102.

(*justisia belen*), haruslah diambil berdasarkan kebenaran substantif, memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya.⁶⁸

Adapun standar keadilan dalam Islam didasarkan pada norma- norma baik dan buruk yang didukung oleh wahyu dan prinsip-prinsip hukum yang fundamental. Keadilan dalam Islam adalah perpaduan yang baik antara hukum dan moralitas. Dengan demikian, yang dimaksud keadilan dalam Islam adalah harmonisasi antara kebebasan individu dan kepentingan masyarakat. Kebebasan individu tidak sama sekali dihancurkan oleh Islam tetapi dikontrol demi kepentingan masyarakat yang terdiri dari individu itu sendiri, dan karenanya juga kepentingannya yang sah dilindungi.

Disinilah hukum memainkan peran yang penting dalam mendamaikan kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat dan bukan sebaliknya. Individu diperbolehkan mengembangkan hak pribadinya dengan syarat tidak mengganggu kepentingan masyarakat. Dengan begitu, perselisihan dapat diakhiri dan tuntutan keadilan dapat dipenuhi.⁶⁹ Keseimbangan antara hak dan kewajiban ketika mengimplementasikan keadilan merupakan persoalan mendasar untuk merealisasikan kesetaraan diantara permusuhan dan merealisasikan kemampuan dalam memenuhi kewajiban dan proporsionalitas keputusan hukum, inilah yang

⁶⁸ MD., Ahmad Ali, op.cit., hlm. 135.

⁶⁹ Ibid, hlm. 106

dinamakan berbuat kebaikan dalam keadilan (*al-ihsan fi al 'adl*) yang diperintahkan Allah dalam surat al Nahl ayat 90.⁷⁰

Dalam Islam keadilan yang tertinggi adalah keadilan Ilahi yang mutlak, meskipun mekanisme persidangannya tidak terlalu berbeda dengan prinsip keadilan di dunia. Keadilan Ilahi itu dijelaskan oleh Al Qur'an, dibuktikan dengan catatan amal yang diperoleh malaikat Raqib dan Atid. Amal manusia akan ditimbang dan manusia akan disuruh membaca sendiri amal-amalnya, sedangkan mulut manusia dikunci, dan anggota tubuh yang lain menjadi saksi, sehingga tidak ada kebohongan. Demikian pula keadilan di dunia. Alat-alat bukti yang digunakan demi untuk menegakkan keadilan adalah saksi, sumpah, bukti tertulis, dan lain-lain.⁷¹

Keadilan adalah cita-cita sosial dan tujuan hukum, meskipun ide tentang keadilan tidak pernah objektif. Keadilan selalu bersifat subjektif, tidak terkecuali dalam hukum. Karena itulah, putusan hakim berlaku hanya bersifat lahir saja, tidak berlaku secara batin, yakni yang halal di sisi Allah bukanlah putusan yang diputuskan hakim, tetapi putusan yang sesuai dengan kebenaran.⁷² Dan untuk dapat mendekati keadilan sesuai dengan keadilan ilahiyah, maka hakim sebagai pihak yang ditugaskan untuk mewujudkan keadilan, haruslah selalu menjaga dirinya untuk senantiasa dekat dengan Allah SWT, sehingga nantinya putusan yang dijatuhkan oleh hakim telah secara transendental didasarkan kepada keadilan

⁷⁰ Mansyur, Ridwan, *Mengadili dengan Nurani : Perspektif Restoratif Justice pada Persidangan Perkara Kekerasan dalam Rumah Tangga*, dalam *Varia Pengadilan*, Majalah Hukum Tahun XXII No. 262 September 2007, hlm. 44-45.

⁷¹ Saebani, Beni Ahmad, *Sosiologi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2000, hlm. 198-199.

⁷² Al-Zuhaili, Wahbah, *op.cit.*, hlm. 405.

Ilahiyah. Eksistensi keadilan selalu ada di dua tempat, yakni keadilan manusiawi yang sifatnya subyektif dan relatif dan keadilan ilahiyah yang sifatnya obyektif dan mutlak, kebenarannya bukan karena adanya subyek yang membenarkannya, karena ada tidaknya kebenaran obyektif hanya bergantung pada obyeknya dan bukan subyeknya.⁷³

Keadilan merupakan cita-cita tertinggi dalam hukum, namun menegakkan keadilan bukan terletak pada teks-teks hukum semata, melainkan pada manusia yang menerima amanah sebagai penegak hukum, termasuk petugas imigrasi dalam melakukan pelayanan jasa keimigrasian. Itulah keadilan hukum yang harus ditegakkan, namun keadilan hukum itu menjadi mahal karena tidak ada yang mampu membelinya, namun keadilan akan menjadi murah tatkala para penegak hukum tidak lagi berlaku jujur dan amanah dalam menjalankan profesinya.⁷⁴

2. Middle Theory (Teori Tengah)

Teori tengah atau *middle theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum. Teori tentang sistem hukum dikemukakan pertama kali oleh Lawrence M. Friedman. Sebagai suatu sistem, Friedman membagi sistem hukum atas sub-sub sistem menjadi tiga unsur yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal*

⁷³ Saebani, Beni Ahmad, *op.cit.*, hlm. 166.

⁷⁴ Al-Jurjawi, *Hikmat at Tasyri' wa Falsafatuhu*, Dar al Fikr, Beirut, Juz II, 2007, hlm. 102-110.

culture).⁷⁵ Ketiganya diteorikan sebagai *Three Elements of Legal System*, yang memiliki arti bahwa berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada ketiga elemen unsur sistem hukum tersebut.⁷⁶

Pemahaman secara lebih mendalam terkait sistem hukum dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Substansi Hukum. Substansi hukum merupakan unsur sistem hukum yang menyangkut perangkat regulasi atau peraturan perundang-undangan. Sistem yang secara substansial menentukan bisa atau tidaknya hukum dilaksanakan. Substansi juga merupakan produk yang dihasilkan pembuat undang-undang yang berada dalam lingkup sistem hukum yang mencakup regulasi yang disusun dan keputusan yang dihasilkan. Substansi mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kita undang-undang (*law books*);
2. Struktur Hukum. Struktur hukum merupakan unsur sistem hukum yang menyangkut aparat penegak hukum. Struktur hukum juga menentukan bisa atau tidaknya hukum dilaksanakan dengan benar dan dijalankan secara baik. Kewenangan Lembaga penegak hukum dalam pelaksanaannya dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam setiap pelaksanaan tugas dan tanggungjawab yang dilakukan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Tidak maksimalnya kinerja penegak hukum maka akan berdampak pada penegakan hukum yang tidak

⁷⁵ Teori Hukum Lawrence M. Friedman tentang Pembagian Sistem Hukum, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/2288470-pengertian-sistem-hukum/>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2019 pukul 01.40WIB.

⁷⁶ *Ibid*

berkualitas. Sehingga dapat dipahami bahwa faktor penegak hukum memiliki andil besar dalam menjalankan hukum secara baik;

3. Budaya Hukum. Budaya hukum merupakan *living law* atau hukum yang hidup dan dipercayai serta dijalankan oleh masyarakat. Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, diantaranya kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan manusia terhadap hukum. Budaya hukum diterjemahkan sebagai sikap dan nilai yang berhubungan dengan hukum dan lembaga hukum. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum oleh masyarakat. Dalam budaya hukum, persoalan ada pada upaya-upaya membentuk kesadaran hukum masyarakat, membentuk pemahaman masyarakat akan hukum, responsif, serta memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Selain itu, juga penting dipahami terkait sistem. Sistem merupakan sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.⁷⁷

⁷⁷ M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 6.

William A. Shrode, sebagai salah satu tokoh dari teori sistem menjelaskan bahwa ciri-ciri pokok sistem adalah sebagai berikut :⁷⁸

- a. Sistem mempunyai tujuan sehingga perilaku kegiatannya mengarah pada tujuan tersebut/purposive behavoiur;
- b. Sistem merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh;
- c. Sistem memiliki sifat terbuka;
- d. Sistem melakukan kegiatan transformasi;
- e. Sistem saling berkaitan;
- f. Ada mekanisme kontrol di dalamnya.

Sistem sebagai wujud (entitas) merupakan sistem yang biasa dianggap sebagai suatu himpunan bagian yang saling berkaitan dan membentuk suatu keseluruhan yang rumit atau kompleks tetapi merupakan satu kesatuan. kemudian, sistem mempunyai makna metodologi yang dikenal dengan pengertian umum pendekatan sistem (*Sistem Approach*) yang pada dasarnya merupakan penerapan metode ilmiah didalam memecahkan suatu masalah atau menerapkan kebiasaan berfikir atau beranggapan bahwa ada banyak sebab terjadinya sesuatu didalam memandang atau menghadapi saling keterkaitan yang berusaha memahami adanya kerumitan di dalam banyak benda sehingga terhindar dari memandangnya sebagai sesuatu yang amat sederhana.

Makna dari sistem itu sendiri yang diantaranya:⁷⁹

- a. Sistem digunakan untuk menunjukkan suatu kesimpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling ketergantungan yang teratur;
- b. Sistem digunakan untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap berfungsinya fungsi tubuh tertentu yang rumit tetapi vital;
- c. Sistem yang menunjukkan himpunan gagasan (ide) yang tersusun, terorganisir, suatu himpunan gagasan, prinsip, doktrin, hukum dan

⁷⁸ Shrode, William A., *Organization and Management; Basic Sistem Concept*, Irwin Book Co, Malaysia, 1974, hlm.122-124.

⁷⁹ Amirin, Tatang M., *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 1.

sebagainya yang membentuk satu kesatuan yang logik dan dikenal sebagai isi buah pikiran filsafat tertentu, agama atau bentuk pemerintahan tertentu;

- d. Sistem yang dipergunakan dalam arti metode atau cara;
- e. Sistem yang digunakan untuk menunjuk pengertian skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan sesuatu atau metode tata cara. Dapat pula berarti suatu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan atau pemrosesan, dan juga dalam pengertian metode pengelompokkan, pengkodifikasian dan sebagainya.

Definisi yang agak mendalam ini berpijak pada konsep fundamental tertentu. Sistem politik adalah sekumpulan interaksi, sebuah sistem sosial dengan kata lain bukan sebuah struktur atau mesin, melainkan perilaku dan perilaku yang saling berelasi dengan perilaku lainnya. Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.⁸⁰

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 14.

Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.⁸¹

Hart mengungkapkan ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu pertama, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparat hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; kedua, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.⁸²

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.⁸³ Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat

⁸¹ *Ibid*

⁸² Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, the English Language Book Society and Oxford University Press, London, 1972, hlm. 49-60

⁸³ Friedman, Lawrence M., *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 14

terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.⁸⁴

3. *Applied Theory* (Teori Aplikasi)

Applied Theory atau teori aplikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori *Good Governance*. *Good Governance* atau pemerintahan yang baik menurut Stoker, merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah di mana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur.⁸⁵ Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik.⁸⁶ Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan.⁸⁷

Terminologi *governance* menjadi lebih mengemuka dengan adanya studi yang dilaksanakan oleh Bank Dunia pada tahun 1989. Dalam studi ini, terminologi *governance* didefinisikan sebagai “*the exercise of political power to*

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 17-18.

⁸⁵ Ewalt, Jop Ann G, *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*, paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, America, 2001, hlm. 23.

⁸⁶ Stoker, Gerry, *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, 2004, hlm. 34.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 35.

manage an nation's affair".⁸⁸ Sejak publikasi Bank Dunia tersebut, terminologi *governance* menjadi populer dan dijadikan sebagai kriteria dalam bantuan pembangunan kepada negara-negara berkembang. Berbeda dengan terminologi *government* yang hanya meliputi bentuk *institutional-formal* negara dan birokrasi, maka istilah *governance* juga meliputi proses dinamis manajemen pemerintahan, hubungan antar institusi dan organisasi di dalam pemerintah, serta hubungan antara pemerintah dengan sektor publik, masyarakat sipil dan inisiatif swasta.

Terminologi *governance* dengan demikian merupakan tradisi, institusi dan proses determinasi penyelenggaraan kekuasaan negara yang melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan serta berdasarkan kepada kepentingan publik. Dalam kaitannya dengan bantuan pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), UNDP mengembangkan lebih lanjut kriteria *good governance* yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.⁸⁹

Dari berbagai literatur mengenai *good governance* yang dikembangkan oleh berbagai institusi internasional, kriteria *good governance* saat ini dapat disimpulkan sebagai pemerintahan yang berbasis kepada : "*Constitutional legitimacy, democratic elections, respect for human rights, rule of the law, political openness, predictability and stability of laws, tolerance, equity, public participation, public expenditures directed to public purposes, judicial independence, transparency, absence of corruption, active independent media,*

⁸⁸ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspection Study*, Washington, 1989, hlm. 28.

⁸⁹ Hill, Herman, *Good Governance and Qualitatsmanagement-Europaische and international Entwicklungen*, Speyer, 2000, hlm. 98.

freedom of information, administrative competence, administrative neutrality and accountability to public interests on issues of public concern”.

Hal tersebut di atas dapat dipahami sebagai legitimasi konstitusional, pemilu yang demokratis, penghormatan terhadap hak asasi manusia, supremasi hukum, keterbukaan politik, prediktabilitas dan stabilitas hukum, toleransi, keadilan, partisipasi publik, belanja publik diarahkan untuk kepentingan publik, independensi peradilan, transparansi, tidak adanya korupsi, independensi media, kebebasan informasi, netralitas administratif dan akuntabilitas publik menjadi isu-isu yang menjadi perhatian publik.

Pengertian *good governance* di atas sejalan dengan pendapat Bovaird and Loffler yang mengatakan bahwa:

“*Good governance* mengusung sejumlah isu seperti : keterlibatan *stakeholder*; transparansi; agenda kesetaraan (gender, etnik, usia, agama, dan lainnya); etika dan perilaku jujur; akuntabilitas; serta keberlanjutan”.⁹⁰

Upaya penciptaan *good governance* sangatlah dipengaruhi oleh adanya komitmen dan *national leadership*. Komitmen dan *national leadership* ini merupakan faktor kunci keberhasilan *good governance* dan sebagai contoh misalnya reformasi birokrasi sebagai bagian dari upaya penciptaan *good governance* di Jerman pada tahun 1867.⁹¹ Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan *national leadership* dalam penciptaan *good governance* di Indonesia. Pertama, komitmen untuk melakukan modernisasi birokrasi, dan kedua, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran birokratis

⁹⁰ Bovaird, Tony and Elke Loffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, New York, 2003, hlm. 25.

⁹¹ Prasojo, Eko, *Politische Dezentralisierung in Indonesia: Die Föderalismusdebatte in Politik-und Rechtsvergleich*, Frankfurt, 2003, hlm. 5.

mulai dari mal-administrasi, korupsi, kolusi dan nepotisme. Kedua komitmen ini harus diberikan tidak saja oleh Pemerintah, dan terutama presiden sebagai Kepala Negara, tetapi juga oleh lembaga-lembaga tinggi lainnya.

Munculnya *good governance* dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Negara.⁹² Inti dari upaya penciptaan *good governance* terletak pada reformasi birokrasi. Tidak adanya akuntabilitas dalam birokrasi di Indonesia merupakan faktor pendorong untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia. Akuntabilitas dalam birokrasi dimaksudkan, bahwa setiap aktivitas dan penggunaan dana yang dilakukan oleh pemerintah untuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Muh. Irfan Islamy, mengutarakan ada lima kebijakan reformasi administrasi untuk menciptakan *good governance* yang perlu dilakukan di Indonesia,⁹³ yaitu memadukan *Rule Governance and Goal Governance*. Birokrasi publik yang terjadi di negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patriomonalistis: tidak efisien, tidak efektif, (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif.

Usaha-usaha untuk mengemas wajah birokrasi publik yang patriomonalistis menjadi yang lebih rasionalistik bukan humanistik telah ada /

⁹² *Ibid.*, hlm. 6.

⁹³ Islamy, Muh Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, Jakarta, 2001, hlm. 13-30.

lama dilakukan, namun hasilnya masih belum meyakinkan.⁹⁴ Hal ini tampak misalnya penerapan prinsip-prinsip birokrasi tipe ideal Weber yang berciri struktural-hierarkikal, imparsial, penerapan aturan yang ketat, pengawasan yang ketat, berdasarkan prinsip keahlian/spesialisasi dan sebagainya, kemudian dikenal dengan paradigma *rule governance*, telah banyak dilakukan di berbagai organisasi publik.

Penerapan prinsip-prinsip birokrasi rasional menunjukkan hasil di satu sisi positif dalam arti semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh organisasi publik, tetapi di sisi lain bersifat *counter-productive* terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Birokrasi publik telah menjadi mesin rasional yang menciptakan perilaku aparat yang formal, kaku dan *robotic* yang kurang peka terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan akibat-akibat disfungsional dari birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat bisa menyebabkan timbulnya konflik dengan masyarakat yang dilayani. Demikian pula aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri bila aparat tidak memahami dengan benar fungsi atau peran aturan-aturan tersebut.

Aturan-aturan itu menurut Reinhard Bendix, yakni tidak lebih dari penuntun–penuntun yang tidak sempurna bagi tindakan manusia sehingga faktor-faktor di luar aturan itu harus diperhatikan. Paradigma *rule governance* tidak berarti tidak bisa dipakai pada birokrasi publik era Indonesia kontemporer. Relevansi dan signifikasinya masih bisa dipertahankan sepanjang sisi-sisi positif

⁹⁴ Dvorin, E.P dan Simmons, R.H., *From Amoral to Humane Bureaucracy*, Canfield Press, New York, 1972, hlm.10.

dari paradigma tersebut dapat secara terus menerus dapat diadaptasikan dengan administrative ecology yang terus berubah. Manajemen sektor publik yang dijalankan berdasarkan paradigma *rule governance* berimplikasi pada eksistensi dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan di mana "*Governance should be small and organized in accordance with clear rules that promote predictability and legality*".⁹⁵

Pemerintah kita sekarang tidak lagi kecil tetapi sudah demikian besar yang tentu saja tidak dapat lagi dijalankan dengan semata-mata berdasarkan pada sistem perilaku aparat yang berorientasi pada aturan yang ada (*a rule oriented sistem of behavior*) tetapi harus lebih pada sistem perilaku yang berorientasi pada pencapaian tujuan (*goal oriented behavior*). Pemerintah kita sekarang membutuhkan lebih banyak tenaga profesional yang menguasai teknik-teknik manajemen pemerintah dan yang lebih berorientasi pada pencapaian tujuan. Atau seperti yang dikatakan oleh Lane : "*The rule may be handled by administrative prersonnel whereas golas must be accomplished by professionals*". Oleh karena itu, manajemen sektor publik sekarang ini membutuhkan lebih banyak aparat – aparat profesional yang dapat menangani tugas–tugas pemerintahan berdasarkan keahlian profesional.

Manajemen pelayanan publik, dengan demikian harus lebih dilandaskan pada paradigma *goal governance* yang didasarkan kepada pendekatan manajemen

⁹⁵ Lane, J.E., *The Public Service Manager*, Longman Chesire Pty Limited, Mellboume, Asutralia, 1995, hlm. 43.

baru (*a new managerial approach*). Dikatakan oleh Huges bahwa “*the public sector in the future will inevitably be managerial in both theory and practice*”.⁹⁶

Kasman Abdullah mengemukakan, dalam penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.⁹⁷

Lembaga Administrasi Negara memberikan pengertian *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* (kebutuhan barang dan jasa pelayanan publik).⁹⁸ Dengan demikian, istilah *governance* atau pemerintahan tidak hanya berarti suatu cara atau metode, tindakan, kegiatan, atau prose, dan system, tetapi juga berarti cara kekuasaan digunakan, penggunaan otoritas/kewenangan ekonomi, politik dan administratif sebagai instrumen kebijakan publik dan proses interaksi social politik. Dengan kata lain, *governance* adalah proses dengan cara apa lembaga Negara, entitas bisnis dan kelompok warga masyarakat mengungkapkan kepentingan, melaksanakan hak dan kewajiban, dan menengahi perbedaan mereka. Juga, *governance* bukanlah sesuatu yang dilakukan Negara

⁹⁶ Hughes, O.E., *Public Mangement & Administration*, St. Martin’s Press, Inc., New York, 1994, hlm. 65.

⁹⁷ Abdullah, Kasman, *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance*, Jurnal Meritokrasi Vol. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2002, hlm. 65.

⁹⁸ Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, LAN RI, Jakarta, 2000, hlm. 24.

(pemerintah) terhadap warga masyarakatnya, namun cara masyarakat itu sendiri dan individu di dalamnya mengatur semua aspek kehidupan bersama mereka.

Sebuah governance dikatakan baik (*good and sound*) apabila sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien dan merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat.⁹⁹ Keraf dalam Rewansyah mengartikan *good governance* sebagai keberadaan dan berfungsinya beberapa perangkat kelembagaan publik sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa terjamin dengan baik.¹⁰⁰

Dapat disimpulkan perangkat kelembagaan yang dimaksud, yakni:

1. Adanya birokrasi yang bersih dan efisien;
2. Adanya legislatif yang aspiratif dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat serta menjadi alat kontrol yang baik dan konstruktif bagi birokrasi pemerintahan;
3. Adanya sistem penegakan hukum yang dapat dipercaya termasuk di dalamnya aparat penegak hukum yang mempunyai integritas yang baik;
4. Adanya masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat untuk memperjuangkan kepentingan warga masyarakat serta mengontrol lembaga pemerintah;
5. Adanya distribusi kekuasaan yang seimbang dan saling mengontrol secara konstruktif.

⁹⁹ Santosa, *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*, Pustaka Aditama, Bandung, 2008, hlm. 31.

¹⁰⁰ Rewansyah, *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*, Saintanas Prima, Jakarta, 2010, hlm. 91.

Disamping itu, penting disampaikan bahwa adanya asas-asas umum dalam pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan aturan hukum. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud *beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi penggugat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, ditetapkan tujuh asas penyelenggaraan Negara yang baik, yakni :

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu asas yang mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara;

5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara;
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas dimana setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, menurut Lenvine dalam Agus Dwiyanto,¹⁰¹ produk pelayanan publik dalam Negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni Pertama Responsivitas, yaitu daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; kedua, tanggung jawab, yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan, ketiga, akuntabilitas yakni suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

¹⁰¹ Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 140.

Adapun di dalam hukum Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 10 ayat (1), yaitu:¹⁰²

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Dalam penjelasan UU Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

Yang dimaksud dengan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau

¹⁰² Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 10 ayat (1).

melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak dan tidak diskriminatif. Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Yang dimaksud dengan asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Yang dimaksud dengan asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun asas-asas lain yang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur dalam Pasal 10 ayat (2) yang menyebutkan bahwa asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa walaupun di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan beberapa asas pokok dalam AUPB, namun tidak menutup kemungkinan penggunaan asas-asas lain yang belum ditulis di dalam Undang-undang tersebut.

G. Kerangka Pemikiran

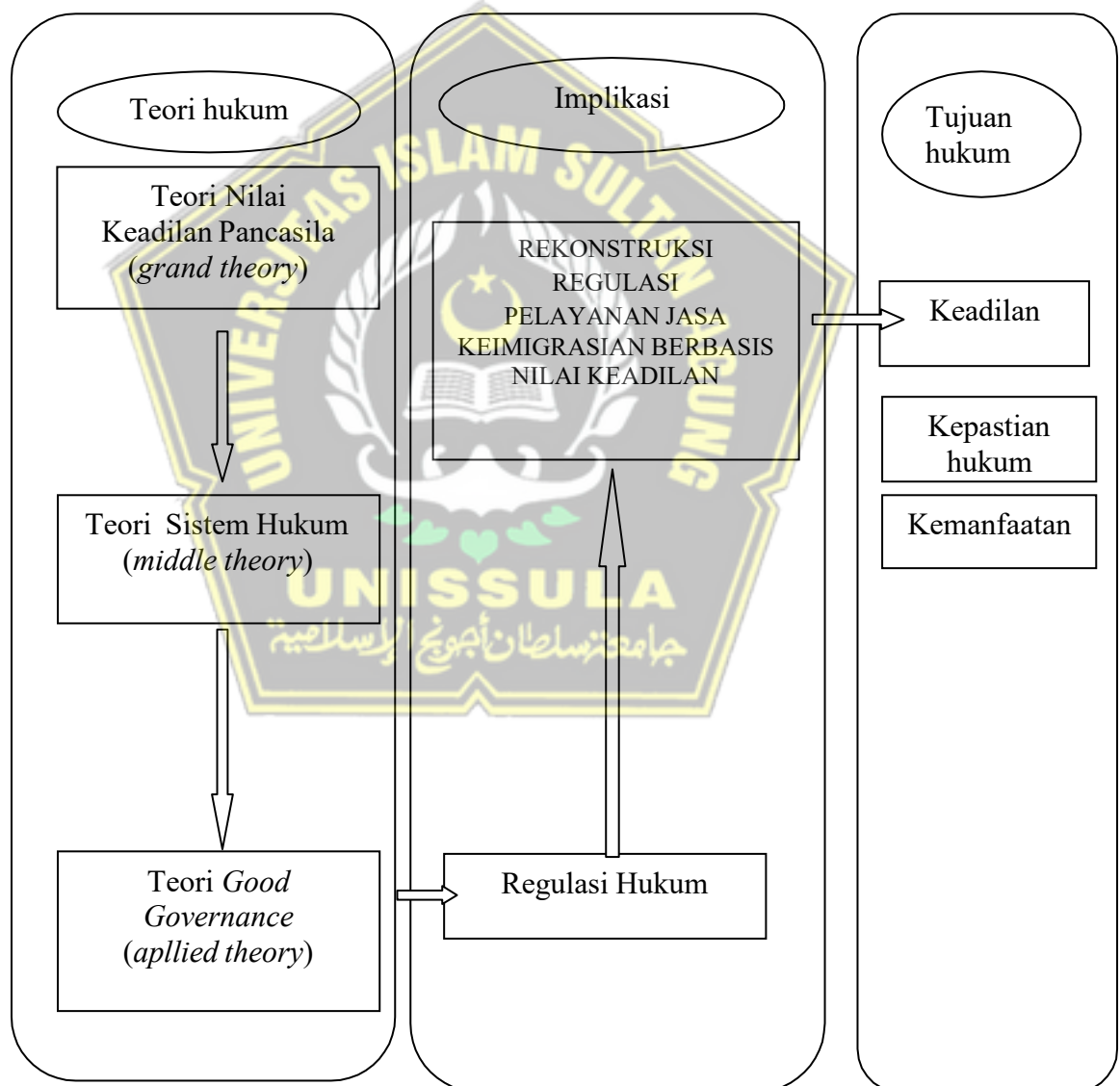
Regulasi pelayanan jasa keimigrasian adalah perpaduan konsep hukum dan budaya birokrasi. Budaya hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial yang mengacu pada bagian-bagian yang ada dalam kultur umum, yaitu berupa adat kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir yang mengarahkan kekuatan-kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dengan cara tertentu.¹⁰³ Sementara itu budaya birokrasi adalah nilai-nilai, norma-norma dan jiwa yang mendasari gerak langkah dan tindak lanjut birokrasi.¹⁰⁴ Jadi, budaya hukum birokrasi yaitu seperangkat pengetahuan . nilai-nilai, keyakinan, persepsi, anggapan dan harapan yang mendasari

¹⁰³ Friedman, Lawrence M., *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 15.

¹⁰⁴ Purwanto, Erwan Agus, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Gava Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 286.

sikap dan perilaku birokrasi terhadap hukum yang berlaku dalam kegiatannya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian berbicara tentang birokrasi, maka yang dimaksud adalah birokrasi pemerintahan,¹⁰⁵ yaitu yang dalam tulisan itu dapat dibaca birokrat yaitu para pejabat pemerintah yang melaksanakan kegiatan pemerintahan.

Skema Kerangka Pemikiran Disertasi



¹⁰⁵ Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 2.

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu rekonstruksi pemikiran atau gagasan serta teori baru dalam hal regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan. Dengan adanya gagasan atau teori baru dari hal tersebut, tentunya diharapkan ke depan regulasi pelayanan jasa keimigrasian menjadi semakin baik.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat eksploratif, karena penelitian yang akan dilakukan ini ditujukan untuk mencari atau menemukan data-data yang dibutuhkan untuk menjawab permasalahan, yang kemudian akan dijabarkan atau dijelaskan atau dipaparkan untuk memberikan gambaran yang komprehensif dan holistik tentang jawaban atas permasalahan yang dibahas.

3. Pendekatan Penelitian

Karena permasalahan yang diangkat dalam rencana penelitian ini antara lain bersifat *socio legal*, maka pendekatan penelitian yang dipakai adalah pendekatan *socio legal* (*socio legal approach*), dalam konteks ini institusi hukum tidak dipahami sebagai entitas normatif, melainkan akan dipandang sebagai bagian dari keseluruhan sistem sosial yang berada

dalam kondisi saling terkait dengan variabel sosial yang lain, dengan demikian fokus penelitian ini adalah membuat deskripsi tentang realitas sosial dan hukum, serta berusaha memahami dan menjelaskan logika keterhubungan logis antara keduanya.¹⁰⁶

Oleh karena itu, kenyataan hukum dan kenyataan dalam masyarakat akan dikaji secara bersamaan dan berimbang, dimana satu sisi akan diteliti semua keadaan yang ditimbulkan oleh hukum dalam masyarakat, dan pada bagian yang lain akan diteliti proses kemasyarakatan yang mendukung ataupun tidak mendukung atau melemahkan keberlakuan hukum.

Selain itu untuk mencapai tujuan yang diharapkan, penulis akan menggunakan juga pendekatan-pendekatan berikut secara terpadu, yaitu :¹⁰⁷

- a. Pendekatan sejarah (*historical approach*), digunakan untuk menganalisa sejarah pengaturan atau upaya-upaya yang dilakukan dalam pelayanan jasa keimigrasian di Indonesia, baik dalam sistem hukum nasional maupun keterkaitannya dengan instrumen internasional;
- b. Pendekatan Hukum Dogmatis (*yuridis dogmatis approach*) digunakan sebagai sarana mengkaji birokrasi pelayanan jasa keimigrasian dalam beberapa peraturan perundang-undangan;

¹⁰⁶ Rahardjo, Satjipto, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 17.

¹⁰⁷ Marzuki, Peter Mahmud, *Op. Cit.*, hlm. 125.

- c. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk mengkaji harmonisasi hukum yang memuat dan akan memuat ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan regulasi pelayanan jasa keimigrasian;
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), digunakan untuk mengkaji tentang regulasi pelayanan jasa keimigrasian, dengan budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian di negara-negara di luar Indonesia;
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk menyusun konsepsi tentang regulasi pelayanan jasa keimigrasian sehingga menjadi rujukan dikemudian hari tercapainya penegakan hukum yang berkeadilan;
- f. Pendekatan filosofis (*philosophical approach*), digunakan untuk mengkaji dari sisi filsafat tentang regulasi pelayanan jasa keimigrasian.

Penggunaan beberapa jenis pendekatan di atas secara terpadu dalam penelitian ini, didasari oleh pendapat Sunaryati Hartono bahwa dalam rangka menganalisa fenomena sosial (kejahatan yang terjadi di masyarakat) seringkali dibutuhkan berbagai metode dan pendekatan, meskipun demikian, dalam praktik metode penelitian hukum tetap mendominasi penelitian bidang ilmu hukum.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 21.

4. Sumber Data

Metode penentuan sampel dalam penelitian ini adalah *purposive non random sampling*, dimana penelitian ini tidak dilakukan kepada seluruh populasi, tapi akan terfokus pada target tertentu yang telah ditentukan, dan penentuan sampel dilakukan dengan cara mempertimbangkan kriteria jabatan tertentu atau kewenangan tertentu dalam birokrasi pelayanan jasa keimigrasian yang sesuai dengan tujuan penelitian.

Penelitian akan dibatasi dengan cara melakukan wawancara terhadap beberapa pejabat imigrasi yang berkompeten, pejabat struktural, dan masyarakat. Keseluruhan penelitian tersebut akan dilakukan di wilayah hukum Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, yakni :

a. Data Primer

Data primer diperoleh dari praktek hukum/hukum empirik yang dilakukan dengan cara wawancara kepada pejabat imigrasi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

b. Data sekunder

Data sekunder diperoleh dengan cara studi pustaka dan studi dokumenter guna memperoleh bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Studi pustaka dilakukan dengan menelaah literatur-literatur hukum yang relevan dengan permasalahan, sedangkan studi dokumenter dilakukan dengan menelaah dokumen yang diperoleh.

Bahan hukum yang diperlukan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, sebagai berikut :¹⁰⁹

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berkaitan dengan regulasi pelayanan jasa keimigrasian, berupa perUndang-Undangan, putusan pengadilan, serta keputusan ketua adat.

2. Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang berkaitan dengan penelitian, jurnal serta makalah dan sejenisnya.

3. Bahan hukum tersier

Yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

¹⁰⁹ Soekanto, Soerjono, *Op.Cit*

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara melakukan wawancara kepada beberapa responden yang telah ditentukan sebagai sampel. Kemudian data yang diperoleh dari hasil wawancara bebas terpimpin dan disusun untuk selanjutnya dianalisa.

Pengumpulan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan studi dokumentasi dan studi kepustakaan untuk melakukan penelusuran literatur hukum. Pengumpulan bahan hukum ini dilakukan dengan cara mencari segala peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, baik yang bersifat *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *delegated regulation*.¹¹⁰

Bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan melakukan penelusuran literatur hukum baik terhadap bahan hukum cetak maupun bahan hukum yang diunduh dari online. Bahan hukum yang tidak tertulis akan ditelusuri melalui hasil penelitian hukum (adat) yang pernah dilakukan di beberapa daerah yang dipublikasikan baik oleh peneliti perguruan tinggi maupun oleh peneliti independen.

Bahan-bahan hukum yang sudah diperoleh tersebut digunakan sebagai dasar untuk mengkaji dan menganalisa permasalahan dalam penelitian ini, serta untuk menggali teori-teori dasar dan konsep-konsep dasar, juga untuk mengikuti perkembangan teori dalam bidang yang terkait

¹¹⁰ Marzuki, Peter Mahmud, *Op. Cit.*, hlm. 194

dengan permasalahan yang akan diteliti guna memperoleh orientasi yang lebih luas dan holistik terhadap permasalahan yang akan diteliti, dan untuk menghindari duplikasi penelitian.¹¹¹

6. Metode Analisis Data

Data primer yang diperoleh dari lapangan akan dikumpulkan, diinventarisasi, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif induktif, untuk menggambarkan keadaan keseluruhan obyek penelitian secara umum, yang selanjutnya akan dipadukan dengan data sekunder berupa bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil studi pustaka.

Adapun data primer maupun data sekunder berupa bahan hukum yang sudah diperoleh, selanjutnya akan diklasifikasikan sesuai urutan rumusan permasalahan yang akan diteliti, kemudian dianalisa. Analisa data dilakukan dengan berbagai cara interpretasi, yaitu interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis, historis, fungsional, futuristik, dan interpretasi secara hermeneutika hukum.

Analisa data dan bahan hukum dalam penelitian ini merupakan suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap semua data dan bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian. Peneliti akan menggunakan cara berpikir secara induktif, deduktif, dan komparatif. Cara berpikir induktif merupakan suatu proses yang bertitik tolak pada

¹¹¹ Sinagrimbun, Masri dan Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1983, hlm. 102

unsur-unsur yang bersifat konkret menuju pada hal-hal yang abstrak. Fakta-fakta konkret tersebut digunakan untuk menyusun kesimpulan umum, berwujud konsep-konsep atau proposisi-proposisi dari fakta tersebut. Cara berpikir deduktif dilakukan dengan bertitik tolak pada hal-hal yang abstrak untuk diterapkan pada proposisi-proposisi konkret.

Penerapan ketiga cara berpikir tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Cara berpikir induktif, digunakan untuk menganalisa dan membandingkan premis minor kondisi khusus hasil penelitian dengan teori dan postulat umum yang digunakan;
- b. Cara berpikir deduktif, digunakan untuk menerapkan teori hukum, asas-asas hukum pidana, teori pemidanaan, teori kriminologi, teori hukum acara pidana, diperbandingkan dengan kondisi khusus hasil penelitian dan penelusuran bahan hukum;
- c. Cara berpikir komparatif, digunakan untuk membandingkan antara ketentuan hukum yang mengatur tentang budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian di Indonesia dengan budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian di Negara-negara di luar Indonesia.

I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran, maka penelitian disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Berbasis Nilai Keadilan” merupakan penelitian disertasi yang baru (*up to date*). Namun demikian, terdapat

penelitian disertasi lain yang mengelaborasi permasalahan regulasi pelayanan jasa, yakni :

1. **Juni Gultom.** (2016). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, dengan judul disertasi : Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang Berbasis Nilai Kemanfaatan. Disertasi ini mengelaborasi tentang:
 - a. Pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan tentang penumpang saat ini;
 - b. Kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini;
 - c. Rekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang yang berbasis nilai kemanfaatan.
2. **Shallman.** (2017). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, dengan judul disertasi : Rekonstruksi Pelayanan Publik Pendaftaran Tanah Berbasis Keadilan Bermartabat. Disertasi ini mengelaborasi tentang:
 - a. Prinsip pelayanan publik pendaftaran tanah berbasis keadilan bermartabat;
 - b. Hambatan-hambatan yang terjadi dalam implementasi kebijakan pelayanan pendaftaran tanah;
 - c. Rekonstruksi pelayanan publik pendaftaran tanah berbasis keadilan bermartabat.

3. **Novriansyah.** (2021). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, dengan judul disertasi : Rekonstruksi Regulasi Penahanan Oleh Aparat Penegak Hukum Berbasis Nilai Keadilan Berdasarkan Pancasila. Disertasi ini mengelaborasi tentang:
- a. Konstruksi regulasi penahanan oleh aparat penegak hukum saat ini belum berbasis nilai keadilan berdasarkan Pancasila;
 - b. Kelemahan-kelemahan regulasi penahanan oleh aparat penegak hukum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia;
 - c. Rekonstruksi regulasi penahanan oleh aparat penegak hukum berbasis nilai keadilan berdasarkan Pancasila.
4. **Joko Sutrisno.** (2021). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, dengan judul disertasi : Rekonstruksi Regulasi Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Berbasis Nilai Keadilan. Disertasi ini mengelaborasi tentang:
- a. Regulasi bantuan hukum bagi masyarakat miskin belum berbasis nilai keadilan;
 - b. Kelemahan-kelemahan bantuan hukum bagi masyarakat miskin saat ini;
 - c. Rekonstruksi regulasi pemberian bantuan hukum berbasis nilai keadilan bagi masyarakat miskin.

Adapun perbandingan antara penelitian disertasi ini dengan penelitian disertasi lain yang juga mengangkat regulasi pelayanan, maka di bawah ini dapat dilihat permasalahan dan perbedaannya dalam bentuk tabel, yakni:

**Tabel:
Perbandingan Penelitian Disertasi**

No.	Nama Penulis	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Unsur Persamaan	Unsur Kebaruan
1.	Juni Gultom. (2016). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang	Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang Berbasis Nilai Kemanfaatan	a. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan tentang penumpang saat ini? b. Apa saja kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini? c. Bagaimana kekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang yang berbasis nilai kemanfaatan?	Mendeskrripsikan kebijakan pelayanan publik	a. Menganalisis regulasi pelayanan jasa keimigrasian b. Menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini c. Merekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan

2.	<p>Shallman. (2017). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang</p>	<p>Rekonstruksi Pelayanan Publik Pendaftaran Tanah Berbasis Keadilan Bermartabat</p>	<p>a. Bagaimana prinsip pelayanan publik pendaftaran tanah berbasis keadilan bermartabat? b. Apakah hambatan-hambatan yang terjadi dalam implementasi kebijakan pelayanan pendaftaran tanah? c. Bagaimana rekonstruksi pelayanan publik pendaftaran tanah berbasis keadilan bermartabat?</p>	<p>Mendeskrripsikan kebijakan pelayanan publik</p>	<p>a. Menganalisis regulasi pelayanan jasa keimigrasian b. Menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini c. Merekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan</p>
3.	<p>Novriansyah. (2021). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang</p>	<p>Rekonstruksi Regulasi Penahanan Oleh Aparat Penegak Hukum Berbasis Nilai Keadilan Berdasarkan Pancasila</p>	<p>a. Bagaimana konstruksi regulasi penahanan oleh aparat penegak hukum saat ini belum berbasis nilai keadilan berdasarkan Pancasila? b. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi penahanan oleh aparat</p>	<p>Mendeskrripsikan tentang regulasi birokrasi berbasis nilai keadilan</p>	<p>a. Menganalisis regulasi pelayanan jasa keimigrasian b. Menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini c. Merekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian</p>

			<p>penegak hukum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia?</p> <p>c. Bagaimana rekonstruksi regulasi penahanan oleh aparat penegak hukum berbasis nilai keadilan berdasarkan Pancasila?</p>		berbasis nilai keadilan
4.	<p>Joko Sutrisno. (2021). Disertasi Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang</p>	<p>Rekonstruksi Regulasi Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Berbasis Nilai Keadilan</p>	<p>a. Bagaimana regulasi bantuan hukum bagi masyarakat miskin belum berbasis nilai keadilan</p> <p>b. Kelemahan-kelemahan bantuan hukum bagi masyarakat miskin saat ini</p> <p>c. Bagaimana Rekonstruksi regulasi pemberian bantuan hukum berbasis nilai keadilan bagi masyarakat miskin?</p>	<p>Mendeskripsikan tentang regulasi birokrasi berbasis nilai keadilan</p>	<p>a. Menganalisis regulasi pelayanan jasa keimigrasian</p> <p>b. Menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini</p> <p>c. Merekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan</p>

J. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini pada akhirnya akan disusun dalam bentuk disertasi, yang terdiri dari 6 bab, yaitu sebagai berikut :

Bab I merupakan bab pendahuluan, yang didalamnya akan memuat : Latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka teoritis, kerangka pemikiran disertasi, dan metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II merupakan bab tentang kajian tinjauan pustaka yang akan memuat pembahasan mengenai regulasi pelayanan jasa keimigrasian dan hukum progresif.

Bab III berisi tentang konstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian. Dalam bab ini akan dideskripsikan hasil penelitian dan analisa konstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Bab IV berisi hasil penelitian dan analisa budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian yang tidak mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.

Bab V merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian untuk membahas konsep baru berupa rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan

Bab VI adalah bab penutup yang akan memuat tentang simpulan hasil penelitian, rekomendasi, dan implikasi kajian disertasi.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Konsep Pelayanan

Pelayanan bila dilihat dari asal kata berarti layan. Layan memiliki arti menolong serta menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.¹¹² pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak (*intangibile*). Pelayanan adalah merupakan suatu proses, proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, yang kemudian diberikan kepada pelanggan.

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peran akan lebih besar bersifat menentukan manakala dalam kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasaran atau langganan. Berkaitan dengan pelayanan ada dua istilah yang diketahui yaitu melayani dan pelayanan. Dalam kamus Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pelayanan adalah sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani yaitu membantu menyiapkan (mengurusi apa yang

¹¹² Sinambela, L.P., *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 52.

diperlukan seseorang).¹¹³ Pada hakekatnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan yang merupakan proses. Sebagian proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat, proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain. Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.¹¹⁴

B. Asas-Asas Pelayanan

Pelayanan kepada masyarakat diharapkan selalu optimal. Pelayanan yang memenuhi rasa keadilan adalah pelayanan yang mampu melayani masyarakat dan menjawab kebutuhan masyarakat. Kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu jasa yang dirasakan (*perceived service*) dan jasa yang diharapkan (*expected service*). Apabila pelayanan yang diterima/dirasakan sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan adalah kualitas baik. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan maka kualitas yang dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya, jika pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan buruk.

¹¹³ Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 211.

¹¹⁴ Boediono, *Pelayanan Prima Prima Perpajakan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013, hlm. 77.

Expected service dan *perceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari lima dimensi, yaitu:¹¹⁵

1. *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. *Reliability* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Assurance* (jaminan), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan;
5. *Empathy* (empati), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

C. Konsep Pelayanan dalam Islam

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan pelayanan. Pelayanan dalam Islam merupakan suatu keharusan yang pengoperasiannya sesuai dengan prinsip *syari'ah*. Agar suatu pelayanan yang ada di perusahaan jasa harus lebih terarah maka semua pihak harus mempunyai pedoman dan prinsip-prinsip yang dituangkan dalam ajaran Islam. Dimana Islam menekankan keabsahan suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan konsumen yang merasakan kepuasan secara maksimum.¹¹⁶

Konsep pelayanan dalam Islam dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. *Ta'awun* atau prinsip tolong menolong. Memberikan pelayanan terbaik terhadap sesama umat manusia adalah pekerjaan yang sangat mulia dan merupakan pintu kebaikan bagi siapa saja yang melakukannya.

Sebagaimana dijelaskan dalam ayat al-Qur'an:

¹¹⁵ Tjiptono, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2015, hlm. 164.

¹¹⁶ Muhammad, *Pengantar Syariah*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2013, hlm. 45.

“Dan tolong menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan taqwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertaqwalah kamu kepada Allah, sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya.” (Al-Maidah: 2).

Dalam H.R. Muslim dikatakan bahwa: “Orang yang menunjukkan (sesama) kepada kebaikan, ia bagaikan mengerjakannya”. Maksud hadist ini diibaratkan orang berilmu membantu orang lain dengan ilmunya, orang kaya membantu dengan kekayaannya. Dan hendaknya kaum muslimin menjadi satu tangan dalam membantu orang yang membutuhkan. Jadi, seorang mukmin setelah mengerjakan suatu amal shalih, berkewajiban membantu orang lain dengan ucapan atau tindakan yang memacu semangat orang lain untuk beramal. Prinsip pelayanan termasuk pelayanan jasa keimigrasian juga harus memenuhi prinsip tolong menolong dalam Islam.

2. *At-Taysir* atau prinsip memberi kemudahan. Sebagai makhluk Allah, manusia tidak menyukai beban yang membatasi kemerdekaannya, maka Allah swt menurunkan syari'at islam untuk memelihara dan mengusahakan agar ketentuan yang dibebankan pada manusia dapat dengan mudah dilaksanakan serta dapat menghilangkan kesulitan dan kesempitan adalah menghilangkan hal-hal yang menyulitkan (*masyaqah*) masyarakat yang berlebih-lebihan, dan dapat menghabiskan daya manusia dalam melaksanakannya. Meskipun demikian tidaklah berarti bahwa syariaah islam menghilangkan sama sekali kesulitan yang mungkin di alami oleh manusia dalam kehidupannya. Hanya saja diharapkan ketentuan yang terdapat dalam

syariat islam dapat mengurangi kesulitan bagi manusia. Hal ini sesuai dalam firman Allah SWT dalam surat Al- Baqarah:185:

“Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu. dan hendaklah kamu mencukupkan bilangannya dan hendaklah kamu mengagungkan Allah atas petunjuk-Nya yang diberikan kepadamu, supaya kamu bersyukur”. (Al-Baqarah:185).

3. *Musawah* atau prinsip kesamaan. Seluruh manusia sama di mata Allah SWT., yang membedakan adalah amal ibadah. Dari asal kejadian yang sama, yaitu manusia berasal dari tanah dan dari diri yang satu yakni Adam yang diciptakan dari tanah. Karena itu tidak ada kelebihan individu satu dengan yang lainnya, karena asal-usul semua manusia adalah sama. Dalam Islam hanya dikenal 2 golongan manusia. Yakni, mereka yang berbuat bagus, bertaqwa dan mulia disisi Allah. Dan, orang-orang durhaka, celaka dan hina disisi Allah SWT. Oleh sebab itu, tidak layak seseorang atau satu golongan menyombongkan diri atau menghina yang lain. Sebagaimana firman Allah SWT dalam al-Qur'an:

“Wahai manusia, kami ciptakan kamu dari laki-laki dan perempuan dan kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia disisi Allah adalah yang paling takwa. Sungguh allah maha mengetahui dan maha mengenal”. (QS. Al-Hujuraat: 13).

4. *Muhabbah* atau prinsip saling mencintai. Rasa saling mencintai yaitu mencintai saudara sendiri seperti mencintai diri sendiri, dimana seorang karyawan memberikan pelayanan kepada pelanggan dengan memperlakukan pelanggan itu dengan baik seperti memperlakukan

dirinya sendiri. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Al-Qur'an yang berbunyi:

“Mereka diliputi kehinaan di mana saja mereka berada, kecuali jika mereka berpegang kepada tali (agama) Allah dan tali (perjanjian) dengan manusia dan mereka kembali mendapat kemurkaan dari Allah dan mereka diliputi kerendahan. yang demikian itu karena mereka kafir kepada ayat-ayat Allah dan membunuh Para Nabi tanpa alasan yang benar. yang demikian itu disebabkan mereka durhaka dan melampaui batas.” (QS. Al-Imran:112).

5. *Al-Layin* atau prinsip lemah lembut. Prinsip lemah lembut juga telah dijelaskan dalam Al-Qur'an dalam QS. Ali Imron:159 yang berbunyi:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada- Nya.” (QS. Ali Imron:159).

6. *Ukhuwah* atau prinsip kekeluargaan. Kekeluargaan secara jelas dinyatakan dalam al-Qur'an adalah persaudaraan seagama dan persaudaraan yang jalinannya bukan karena agama. Ini tercermin jelas dalam ayat al-Qur'an surat Al-Hujurat:10 yang berbunyi:

“Orang-orang beriman itu Sesungguhnya bersaudara. sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat.” (Al-Hujurat:10).

Pelayanan pada tujuannya tentu melayani masyarakat. Prinsip kekeluargaan dalam pelayanan masyarakat ini penting dilakukan termasuk dalam pelayanan jasa keimigrasian. Karena sesama manusia adalah saudara. Seorang muslim adalah saudara orang muslim lainnya.

Saling tolong menolong dan saling membela yang kesemuanya memenuhi prinsip kekeluargaan.

D. Nilai Keadilan dalam Hukum

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan koherensi dan direksi (arah) pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasilgunaan dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.¹¹⁷

Berkenaan dengan tiga unsur cita hukum seperti tersebut di atas, Gustave Radbruch menyatakan bahwa di dalam hukum terdapat 3 nilai dasar yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya yakni kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Apabila dalam pembuatan hukum lebih mengutamakan kepastian hukum yang tercermin dalam pasal-pasal yang bersifat rigid, maka nilai keadilan yang menjadi dambaan masyarakat dalam berhukum akan tergeser bahkan sulit untuk dilacak jejak keberadaannya. Bersamaan dengan hilangnya nilai keadilan karena lebih mengutamakan kepastian

¹¹⁷ Sidharta, B. Arief, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, hlm. 84-85

hukum sebagaimana tertulis dalam undang-undang maka akan hilang pula rasa kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Pengutamakan nilai kepastian hukum dalam berhukum adalah sebuah hasil pemikiran *ijtihad* dari para ahli hukum abad ke delapan belas di Eropa yang pada waktu itu dihadapkan pada keadaan riil/nyata masyarakatnya yang membutuhkan kepastian hukum guna mengawal industrialisasi yang baru tumbuh di Eropa. Kepastian hukum bukan produk otomatis dari hukum. Secara sosio-historis, masalah kepastian hukum muncul bersamaan dengan sistim produksi ekonomi kapitalis.¹¹⁸ Berbeda dengan sistim produksi sebelumnya, maka yang terakhir ini mendasarkan pada penghitungan efisiensi. Semua harus dihitung dengan jelas dan pasti, berapa barang yang dihasilkan, berapa harga ongkos yang dikeluarkan dan berapa harga jual. Industrialisasi, produksi ekonomi dengan menggunakan mesin, menambah sifat eksak dari sistem tersebut.

Ini berbeda dengan sistim produksi ekonomi sebelumnya yang tidak mendasarkan pada kalkulasi rasional serta belum menggunakan mesin. Perputaran ekonomi dalam komunitaskomunitas kecil dan terbatas yang bersifat siklis (*cylical*) juga hanya menghasilkan aktivitas produksi yang terbatas dan sederhana pula. Sistim produksi seperti ini disebut perekonomian subsisten. Tetapi begitu mesin mulai masuk, maka rasionalisasi dalam sistem produksi tak lagi dapat dibendung. Rasionalisasi dan produksi masinal membutuhkan dukungan dari komponen lain lagi, yaitu orde sosial baru yang harus dapat dimasukkan kedalam komponen produksi dan dapat dihitung. Orde sosial yang lama dengan konsep dan

¹¹⁸ Rahardjo, Satjipto, *Bahan Bacaan Mahasiswa PDIH UNDIP*, PDIH UNDIP Semarang, Tanpa Tahun

struktur yang tidak eksak akan mengganggu kelancaran sistem produksi ekonomi yang sudah menjadi rasional dan kapitalis tersebut. Konsep kepemilikan harus jelas termasuk ukuran-ukuran fisiknya. Tertib masyarakat baru yang telah kehilangan karakter agraris-feodalistiknya dan beranjak ke modelnya yang kapitalis-industrialis membutuhkan norma-norma baru yang mampu menjawab tantangan jaman.

Hukum modern tampil menjawab kebutuhan jaman tersebut dengan berupa hukum yang tertulis dan publik sehingga bersifat prediktabilitas sebagaimana yang diharapkan oleh sistem ekonomi baru pada waktu itu. Karena tertulis dan diumumkan kepada publik maka segalanya bisa diramalkan dan dimasukkan kedalam komponen produksi. Ilmu Hukum terpanggil dengan memberikan legitimasi teori terhadap perkembangan teori tersebut. Disinilah munculnya positivisme dan berfikir secara positivistik-analitis. Melihat perkembangan masyarakat dikaitkan dengan fungsi hukum, Charles Stanford dalam bukunya *The disorder of law A Critique of Legal Theory*, mengkritik berbagai teori positivisme yang menekankan pada aspek formalitas, karena masyarakat itu pada dasarnya tidak bersistem, sehingga terjadi social melee atau kesemrawutan/kekisruhan/hura-hura sosial, maka hukum sebagai bagian integral dari masyarakat sudah barang tentu juga tidak beraturan.

Bagi Indonesia di era milenium ini seharusnya berani meninjau ulang makna kepastian hukum aliran positivisme yang didasarkan pada kaidah asing dan kuno tersebut, disamping sudah tidak mampu lagi menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa) dalam

konggresnya yang ke enam (VI) menyatakan bahwa hukum yang tidak berakar pada nilai-nilai budaya dan aspirasi masyarakat menjadi faktor yang kriminogen. Untuk itu kecenderungan masyarakat internasional dalam rangka memantapkan strategi penanggulangan kejahatan yang integral, ialah himbauan untuk melakukan pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value oriented approach*), baik nilai kemanusiaan maupun nilai-nilai identitas budaya dan nilai-nilai moral keagamaan.

Jadi, terlihat himbauan untuk melakukan pendekatan humanis, pendekatan kultural dan pendekatan religious yang diintegrasikan kedalam pendekatan rasional yang berorientasi pada kebijakan. Berdasarkan hal yang demikian ingin dikemukakan bahwa penggalan hukum agama dan hukum tradisional merupakan hal yang wajar dan bahkan merupakan tuntutan jaman khususnya bagi bangsa Indonesia.¹¹⁹

Hukum pada hakikatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.¹²⁰ Hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan dapat saja tidak adil jika bertentangan dengan kesejahteraan manusia, sebagaimana dikatakan oleh Thomas Aquinas. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :

¹¹⁹ Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2020, hlm. 319-320

¹²⁰ Sidharta, B. Arief, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH UNPAR, Bandung, 2010, hlm. 88

1. Penguasa memaksakan hukum yang tidak membawa kesejahteraan umum, tetapi semata-mata keinginan penguasa;
2. Pembuat hukum melampaui kewenangan yang dimilikinya;
3. Karena hukum dipaksakan kepada masyarakat secara tidak sama, meskipun alasannya demi kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dalam upaya menciptakan hukum yang berkeadilan hendaknya mencari hukum yang bersumber dari rasa keadilan masyarakat.

Persoalan nilai dan asas sebagai landasan bagi pembentukan suatu peraturan perlu mendapat perhatian yang utama, karena asas mengandung nilai moral dan etis masyarakat memegang peranan penting, bahkan sampai pada prosesnya untuk mencapai tujuan hukum yang hakiki, yaitu memberikan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang.¹²¹

Dengan melihat ke belakang pelaksanaan hukum selama ini, menjadikan kita pantas untuk mengelus dada karena prihatin yang mendalam, sebab hukum yang selama ini diharapkan dapat menjadi pengayom dan pemberi keadilan hingga kini belum terwujud. Hukum selama ini dipakai sebagai alat legitimasi penguasa untuk bertindak sewenang-wenang bahkan terlebih lagi digunakan sebagai alat untuk menindas rakyat mempertahankan kekuasaan dan sering pula untuk mengambil alih hak-hak rakyat dengan alasan demi kepentingan umum dan untuk dapat menguasai asset-aset nasional. Hasil pembangunan selama ini ternyata bukan untuk kesejahteraan rakyat melainkan untuk mewujudkan kepentingan kelompok tertentu sehingga mewujudkan kesenjangan disertai

¹²¹ Warassih, Ismi, *Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokrasi*, FH UNDIP, Semarang, 1999

perlakuan tidak adil/ketidakadilan merupakan kendala yang serius dalam usaha melakukan reformasi dalam segala bidang.

Dalam kaitan ini, maka pembangunan hukum hendaknya dilakukan melalui pendekatan sistem hukum, hukum akan tunduk kepada sistem itu sendiri. Menurut Satjipto Rahardjo, sistem mempunyai dua pengertian, pertama, pengertian sistem jenis satuan yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan disini menunjuk kepada pranata struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu.

Di dalam suatu sistem terkandung beberapa hal, yakni :

1. Sistem itu berorientasi pada tujuan;
2. Keseluruhannya adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagianbagiannya;
3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungan (keterbukaan sistem);
4. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (transformasi);
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan);
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).

Satjipto Rahardjo yang mengutip dari Dias menyatakan bahwa hukum itu merupakan suatu sistem, karena hukum bukan hanya sekedar kumpulan peraturan-peraturan belaka, namun juga kaitan yang mempersatukannya, sehingga melahirkan ikatan sistem yang tercipta melalui praktek-praktek penerapan hukum.

Fuller memberikan ukuran mengenai sistem hukum yang disebutnya sebagai *principle of legality* yang mencakup :¹²²

1. Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesaat untuk hal-hal tertentu (*ad hoc*);
2. Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
3. Tidak berlaku surut. Karena akan merusak integritas sistem;
4. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
5. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
7. Tidak boleh sering diubah-ubah;
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pengutamaan nilai terutama nilai keadilan dalam ber hukum tidaklah bertentangan dengan tujuan hukum secara universal sebagaimana yang dikemukakan oleh Paul Scholten,¹²³ bahwa keadilan inilah yang pada hakekatnya harus diciptakan dalam bermasyarakat. Selain tidak bertentangan dengan tujuan universal pengutamaan keadilan dalam ber hukum juga tidak bertentangan dengan pedoman hidup bangsa Indonesia yakni Pancasila karena keadilan adalah salah satu sila yang ada dalam Pancasila.

Keadilan tidaklah bisa dicabut dari akar dimana hukum tersebut lahir, berdasarkan hal yang demikian, mengikuti pendapat Barda Nawai Arief seperti tersebut di atas sebelumnya, ingin dikemukakan bahwa keadilan tidak bisa dijauhkan dari nilai/hukum agama dan hukum tradisional yang hidup dalam masyarakat, dan merupakan hal yang wajar dan bahkan merupakan tuntutan jaman khususnya bagi bangsa Indonesia untuk mengakomodasi nilai-nilai tersebut kedalam hukum nasional yang dicita-citakan.

¹²² Rahardjo, Satjipto, *Kepastian Hukum, Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa PDIH UNDIP*, PDIH UNDIP, Tanpa Tahun, hlm. 4.

¹²³ Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 139

Keadilan adalah nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.¹²⁴ Guna mencegah hukum yang tidak adil dan kering terhadap rasa kemanusiaan seperti yang saat ini banyak dirasakan orang, maka perlu untuk mewujudkan nilai keadilan yang bersifat abstrak tersebut ke dalam hukum dan sistem hukum nasional di masa yang akan datang (*ius constituendum*), dengan berpedoman pada unsur-unsur sebagaimana disebutkan oleh Bagir Manan yang mengemukakan bahwa sistem hukum nasional terdiri dari Hukum Islam (yang diambil asas-asasnya),

Hukum Adat (yang diambil asas-asasnya) dan Hukum Barat (yang diambil sistematikanya). Berkenaan dengan hal ini, Hazairin berpendapat bahwa dipakainya hukum adat sebagai sumber hukum nasional karena hukum adat sudah eksis dalam budaya dan perasaan bangsa Indonesia. Dipakainya hukum Islam sebagai sumber hukum nasional karena sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam, sedang Hukum barat dijadikan sumber hukum nasional karena berkaitan dengan urusan-urusan internasional atau perdagangan internasional.

E. Prinsip Keadilan dalam Negara Demokrasi

Purbacaraka dan Soekanto menyebutkan sembilan dasar hukum, yaitu:

1. Ilmu pengetahuan, pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
2. Disiplin, suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;
3. Norma, pedoman atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan;

¹²⁴ Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2018, hlm. 119

4. Tata hukum, struktur dan proses perangkat norma-norma hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
5. Petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*);
6. Keputusan penguasa, yakni hasil proses diskresi;
7. Proses pemerintahan, yaitu proses hubungan mbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan;
8. Sikap atau perilaku yang teratur, yakni perilaku yang diulang-ulang dengan cara yang sama, yang bertujuan mencapai kedamaian;
9. Jalinan nilai-nilai, jalinan dari konsepsi-konsepsi abstrak tentang apa yang dianggap baik dan buruk.¹²⁵

Setiap negara mempunyai peraturan yang mengikat bagi seluruh warga negaranya dalam tatanan sosial kemasyarakatan untuk ditaat dan diaplikasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai konsekuensi dalam berbagai tindakan nyata sesuai dengan kontribusi yang dibangun. Tatanan nilai dalam masyarakat ditentukan oleh norma-norma yang mengatur secara paksa untuk kepentingan dan tujuan negara sebagai penyelenggara pemerintahan dan mengatur masyarakatnya secara adil dalam penegakkan hukum yang profesional dan akuntabel.

Hukum sebagai dasar aturan terhadap negara demokrasi merupakan bagian terpenting yang tidak dapat dipisahkan, karena keberadaannya mempunyai peran penting dalam berbagai tindakan yang dilakukan oleh warga negara dengan ketentuan-ketentuan hukum yang legal. Keberadaan hukum dalam konteks negara demokrasi yang harus ditegakkan di tengah-tengah kebebasan masyarakat dalam realitas sosialnya yang memberikan ruang dan lingkup yang cukup besar terhadap aspirasinya dengan tingkat keinginan dan kebutuhan serta tuntutan-tuntutan. Prinsip keadilan dalam hukum seringkali menjadi celah bagi masyarakat untuk

¹²⁵ Resmini, Wayan, *Peranan Filsafat Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*, Ganec Swara, Volume 7, Nomor 1, Maret 2013, hlm. 7

meminta perlakuan yang adil kepada negara sebagai penegak hukum dan pelaksana pemerintah. Keadilan seringkali ditransformasikan dalam bingkai yang keliru dalam penafsirannya, sehingga menimbulkan efek negatif dengan pembelajaran yang kurang baik terhadap masyarakat lainnya.

Hart mengemukakan, bahwa prinsip umum keadilan dalam hukum adalah kesetaraan dan ketidaksetaraan.¹²⁶ Artinya bahwa untuk hal yang serupa diperlakukan dengan cara yang serupa, sedangkan untuk hal yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda. Pandangan ini memberikan persepsi bahwa kesetaraan terhadap individu harus diperlakukan sama dengan individu yang lainnya, menjadi relatif jika kesetaraan berbeda dari apa yang dilakukan terhadap cara yang diperlakukannya, begitu juga dengan perlakuan terhadap hal yang serupa dengan cara yang serupa pula.

Keadilan sebagai prinsip dasar dalam hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dalam praktiknya, menjadi orang adil itu tidak mudah begitu juga tidak sulit, asalkan dalam diri individu mengikat jiwanya untuk berperilaku adil. Karena, pada dasarnya keadilan itu kembali kepada orang yang melakukan proses peradilan kepada orang yang diadili. Artinya, tidak setiap yang sama rata itu dikatakan adil, tergantung dari prinsip substantif perbuatan yang dilakukan. Realitas yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat menjadi tidak benar jika hal yang dilakukan oleh individu itu dikatakan tidak adil, padahal sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Masyarakat terkadang kurang memahami makna

¹²⁶ Ruman, Yusnus Suhardi, *Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan*, Humaniora, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2012, hlm. 348

keadilan itu sendiri, karena sebagai suatu substansi dari hukum yang dilakukan secara adil itu belum tentu adil bagi orang lain, begitu juga sebaliknya.

Oleh karena itu, keadilan mengandung konsep relativisme baik dari segi penilaian, penglihatan, perasaan, dan persepsi, untuk menemukan makna sebenarnya dari keadilan. Keadilan tidak bisa dipandang sebagai rasa, keinginan, dan harapan, tetapi berada di dalam hati nurani masing-masing yang tidak dapat diungkapkan secara pasti.

Plato memberikan kualifikasi makna substansi dari keadilan itu, antara lain:

1. Suatu karakteristik atau sifat yang terbit secara alami dalam diri seap individu manusia;
2. Dalam keadaan ini, keadilan memungkinkan orang mengerjakan pengkoordinasian (menata) serta memberi batasan (mengendalikan) pada ngkat emosi mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat ia bergaul; dan
3. Keadilan merupakan hal yang memungkinkan masyarakat manusia menjalankan kodrat kemanusiaannya dalam cara-cara yang utuh dan semesnya.¹²⁷

Keadilan merupakan sebuah sifat yang ada dalam diri manusia sebagai ungkapan atau ekspresi yang mempengaruhi di sekitarnya dalam tindakan dan karakter yang melekat kepada masing-masing individu manusia, sehingga keberadaannya ditentukan oleh penataan yang dilakukan dan pengendalian yang merupakan sebuah kunci tindakan yang akan diputuskan. Hal itu juga berkaitan dengan emosi setiap manusia dalam melakukan sebuah konsepsi keadilan dengan sifat yang melekat, sehingga dorongan dan situasi serta kondisi lingkungan juga mempengaruhi proses keadilan itu sendiri. Pandangan itu memberikan sebuah

¹²⁷ Bakir, Herman, *Op.cit.*, hlm. 177

pengetahuan tentang makna substansi dari jiwa manusia yang terdesiminasikan oleh keadaan lingkungannya dengan cara-cara yang wajar sebagai manusia dengan segala kodrat yang melekat di dalamnya. Keadilan dalam konteks hukum terkait erat dengan makna legalitas. Dikatakan adil jika peraturan yang dibuat berlaku secara sama, setara dan tanpa diskriminasi hukum yang diterapkan kepada semua kasus yang menurut peraturannya harus diterapkan.¹²⁸

Legalitas secara hukum terhadap peraturan yang diberlakukan mempunyai implikasi yang sama terhadap semua perbuatan yang dilakukan dengan prinsip mengacu kepada isi dari perbuatan itu sendiri, dan dikatakan adil jika penerapan dari peraturan itu tidak diterapkan pada perbuatan yang sama di tempat yang berbeda. Makna yang disampaikan oleh Kelsen merujuk kepada keadilan yang menitikberatkan terhadap tindakan yang dilakukan dengan sanksi yang diberikan. Ketika ada kasus yang sama di tempat yang berbeda, maka penerapan ketentuan peraturannya harus sama. Artinya, tidak memandang siapa yang melakukan perbuatan itu dan di mana perbuatan itu dilakukan.

Sehingga, penekanan peraturan dan perbuatan itu menjadi inti dari prinsip keadilan, dengan prinsip kesamaan dalam penegakan terhadap perbuatan yang sama tidak memunculkan sebuah paradigma yang salah terhadap masyarakat. Konsep yang ada di dalam masyarakat saat ini merupakan perbandingan terhadap nilai-nilai keadilan yang terjadi di Indonesia yang menjadi bahan ketidakadilan bagi pelaku yang sama, bahkan terhadap perbuatan yang tidak sama pula. Masyarakat menjadi pengawas dalam pelbagai konsep keadilan hukum yang

¹²⁸ Kelsen, Hans, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, Jakarta: Bea Media Indonesia, 2007, hlm. 15-16

diterapkan, sehingga ketika ada tindakan yang memberatkan dengan sanksi yang ringan maka dapat disimpulkan ada ketidakadilan dalam proses hukumnya. Begitu juga sebaliknya, ketika perbuatan yang lebih ringan dikenakan hukuman yang lebih berat sedangkan perbuatan yang berat dikenakan sanksi yang lebih ringan, maka ketidakadilan semakin terlihat nyata.

Aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan, melainkan harus diumumkan. Aturan sebagai pedoman dalam melakukan sebuah tindakan menjadi hak bersama untuk diketahui dan disosialisasikan agar sekiranya dapat dipahami secara bersama untuk membentuk sebuah persepsi yang sama dengan pembangunan paradigma secara konseptual dan transparan terhadap peraturan yang ada, sehingga kekuatan aturan itu menekankan pengertian yang ketika dipahami secara otomatis tidak akan melakukan pelanggaran terhadap aturan yang ada. Sanksi dalam aturan itu mengikat terhadap perbuatan pelanggarannya. Oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban otoritas untuk mempublikasikan aturan-aturan yang ada untuk diketahui dan didiseminasi sebagai ketentuan yang harus ditaati secara bersama dengan menghindari segala bentuk pelanggaran aturan tersebut.

Aturan-aturan juga harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan di kemudian hari. Hukum merupakan aturan yang menjadi pedoman dalam menjalankan hak dan kewajibannya yang berlaku pada saat ini dengan konsepsi tidak berlaku surut. Artinya, bahwa terhadap setiap perbuatan yang dilakukan saat ini diberlakukan hukum yang sedang berlaku saat ini juga, dengan prinsip pemberlakuan secara realistis dan proporsional. Sebuah perbuatan yang

sudah dilakukan pada masa yang lalu, tidak bisa dijerat dengan peraturan yang diberlakukan saat ini, sehingga individu tersebut tidak bisa dijerat secara hukum. Oleh karena itu, pada prinsipnya hukum itu berlaku pada saat diberlakukan dengan tidak berlaku surut.

Kemudian, hukum harus dibuat sedemikian rupa, sehingga dapat dimengerti oleh rakyat. Secara hierarki, rakyat mempunyai hak untuk mengetahui, memahami, dan mengerti tentang aturan hukum yang berlaku di masyarakat. Akan tetapi, masyarakat seringkali menjadi apatis terhadap aturan-aturan yang ada, kecuali aturan-aturan yang berhubungan secara langsung. Upaya tersebut pun rupanya tidak dilakukan secara proporsional, hanya informasi dari berbagai kalangan yang kurang valid kebenarannya, sehingga terkadang memberikan pemahaman yang menyesatkan bagi masyarakat itu sendiri. Merupakan kewajiban pemerintah dalam melakukan sosialisasi keberadaan aturan-aturan itu dengan berbagai pendekatan kepada masyarakat untuk diketahui bersama dan ditaati secara utuh, sehingga pelaksanaan dari hukum itu berjalan sesuai dengan harapan yang diinginkan, masyarakat sebagai objek dari hukum mempunyai kesadaran atas aturan yang dibuat oleh pemerintah. Oleh karena itu, pembuatan aturan dibuat seefisien dan seefektif mungkin dan dapat dipahami oleh semua kalangan masyarakat sehingga aplikasinya mudah diimplementasikan.

Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain. Keberadaan aturan dibuat untuk mengatur kehidupan masyarakat agar tersistemasi dan terstruktur dengan baik terhadap segala bentuk tindakan dalam kehidupan masyarakat. Hal yang merugikan orang lain secara universal menjadi ketentuan yang dilarang oleh

aturan, begitupun sebaliknya. Artinya, bahwa aturan itu dibuat untuk kebaikan bersama dengan pemahaman dan pelaksanaan secara bersama sesuai dengan budaya dan kebiasaan yang ada di masyarakat, sehingga aturan yang dibuat tersebut tidak bertentangan dengan kebiasaan sosial masyarakat dan aturan yang sudah berjalan. Aturan yang satu saling terintegrasi terhadap keberadaan yang lainnya, sehingga keberadaan berbagai aturan tersebut dapat berjalan beriringan dan bersinergi sesuai dengan etika dan nilai-nilai hukum yang ada.

Aturan-aturan tidak boleh menyaratkan perilaku di luar kemampuan pihak-pihak yang terikat di dalamnya. Setiap manusia mempunyai keterbatasan kemampuan dalam kehidupannya sesuai dengan kodrat dan fitrah yang telah dianugerahkan oleh Tuhan dengan berbagai kekurangan dan keterbatasan yang dimilikinya, tentunya manusia bertindak dan taat sesuai dengan kemampuannya. Aturan menjadi sebuah nilai pembatas dalam kehidupan manusia antara yang buruk dan yang baik, akan tetapi pembatasan itu harus diiringi oleh saksi yang mengikutinya. Aturan itu harus sesuai dengan nilai etika kehidupan masyarakat sesuai dengan keberadaan dan kemampuan yang dimilikinya, tidak memberatkan dan mengekang kehidupannya. Prinsip aturan adalah mengatur batas-batas yang tidak boleh dilakukan dan yang boleh dilakukan dengan kaidah-kaidah dan nilai-nilai budaya masyarakat. Sehingga keberadaannya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan itu bersifat relatif pula, karena antara budaya masyarakat yang satu dengan yang lainnya mempunyai ketentuan yang berbeda-beda.

Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum menjadi peraturan yang mutlak yang harus ditaati oleh setiap orang, siapa yang melanggar harus diberi sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hukum mempunyai nilai legalitas formal dengan ketegasan sanksi yang mengikutinya. Seringkali menjadi sebuah problematika ketika hukum sudah tidak dijadikan alat untuk mengambil sikap yang adil dalam penerapannya. Ketegasan dalam hukum menjadi keharusan dan kewajiban bagi penegak hukum, karena para penegak hukum juga mempunyai kode etik yang mengatur bagaimana memperlakukan dan memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan aturan yang dibuat. Seringkali ketegasan hukum hanya berlaku bagi kalangan orang-orang tertentu, begitu juga ketidaktegasan hukum juga berlaku bagi masyarakat tertentu, sehingga keberadaan hukum menjadi apatisme bagi masyarakat ketika hukum bukan lagi menjadi pintu gerbang keadilan secara keseluruhan.

Disamping itu, juga harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaannya. Keputusan akan keberadaan aturan menjadi final ketika disepakati bersama oleh pemerintah dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam menentukan aturan yang akan dilaksanakan. Siapapun harus patuh dan taat atas putusan tersebut, termasuk para pembuat aturan itu sendiri. Konsistensi menjadi tanggung jawab pemerintah dalam menerapkannya, dalam hal ini adalah para penegak hukum seperti kepolisian, pengadilan, dan kejaksaan.

Kegagalan dalam penerapan hukum yang konsisten menjadi permasalahan bagi para penegak hukum, apalagi konsistensi itu diikuti oleh pelanggaran-

pelanggaran yang dilakukan oleh para penegak hukum. Menjadi semakin tumpul keberadaan aturan tersebut, jika para oknum pengambil keputusan dalam konteks hukum melanggar aturan itu sendiri, sehingga keberlanjutan aturannya menjadi kurang terarah dan mengubah pola pemikiran rakyat secara tidak langsung.

Oleh karena itu, diperlukan sumber daya manusia yang akuntabel, jujur, adil, dan bijaksana untuk mengawal aturan-aturan hukum yang ada dengan mengembalikan fungsi hukum. Hukum menjadi satu kesatuan dengan para penegak hukum yang tidak dapat dipisahkan oleh ruang dan waktu dalam kehidupan masyarakat. Ketika hukum menjadi aturan yang ditaati bersama oleh seluruh lapisan masyarakat, maka penegak hukum mempunyai dua lapisan aturan yang mengikat dalam dirinya, aturan yang mengatur hukum secara umum seperti aturan yang ditujukan kepada masyarakat dan aturan yang mengatur terhadap diri para penegak hukum itu sendiri yang dalam hal ini biasa disebut sebagai kode etik para penegak hukum. Moral dan etika para penegak hukum memang menjadi mutlak dimilikinya dengan kejujuran, keadilan dan kebijaksanaan karakter yang harus ditingkatkan untuk mengatur sebuah aturan hukum dapat diimplementasikan dengan baik. Sehingga segala bentuk aplikasi hukum dapat diterapkan secara maksimal dan profesional dalam rangka menaati kehidupan-kehidupan masyarakat yang lebih baik dan taat akan aturan yang dibuat dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

F. Rekonstruksi Hukum

Kehidupan masyarakat sudah tentu tidak bisa lepas dari persoalan hukum. Hal tersebut dikarenakan hukum sebagai pengatur kehidupan masyarakat. Perkembangan sejarah kehidupan umat manusia senantiasa menyebabkan terjadinya perubahan tentang apa yang di maksud dengan hukum dari masa ke masa.¹²⁹ Terdapat beberapa definisi hukum yang disebutkan beberapa para pakar dan ahli hukum sebagai berikut:¹³⁰

1. Ceorg Frenzel yang berpaham sosiologi, hukum hanya merupakan suatu *rechtgewohnheiten*.
2. Holmes yang berpaham realis, hukum adalah apa yang diramalkan akan diputuskan oleh pengadilan.
3. Paul Bohannon yang berpaham antropologis, hukum merupakan himpunan kewajiban yang telah di lembagakan dalam pranata hukum.
4. Karl Von Savigni yang berpaham Historis, keseluruhan hukum sungguh sungguh terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan yaitu melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam.
5. Emmanuel Kant yang berpaham hukum alam, hukum adalah keseluruhan kondisi-kondisi dimana terjadi kombinasi antara keinginan pribadi seseorang dengan keinginan pribadi orang lain sesuai dengan hukum umum tentang kemerdekaan.
6. Hans Kelsen yang berpaham positivis, hukum adalah suatu perintah memaksa terhadap tingkah laku manusia

Beberapa rumusan defenisi yang dibuat oleh para ahli untuk melukiskan apa yang dimaksud dengan hukum. Defenisi hukum yang berbeda beda akan tetapi kalau diperhatikan defenisi-defenisi atau pengertian-pengertian hukum

¹²⁹ Ali, Ahmad, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 12.

¹³⁰ Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm. 18.

tersebut, satu hal adalah pasti bahwa hukum itu berhubungan dengan manusia dalam masyarakat.¹³¹

Hukum dapat didefinisikan dengan memilih satu dari 5 kemungkinan di bawah ini yaitu:¹³²

1. Sesuai sifat-sifatnya yang mendasar, logis, relijius, atau pun etis.
2. Menurut sumbernya, yaitu Undang-Undang.
3. Menurut efeknya di dalam kehidupan masyarakat.
4. Menurut metode pernyataan formalnya atau pelaksanaan otoritasnya.
5. Menurut tujuan yang ingin di capainya

Rumusan yang menjadi tujuan hukum oleh para ahli dikemukakan pendapat yang berbeda beda, di antaranya di bawah ini:¹³³

1. Menurut teori etis, hukum hanya semata mata bertujuan mewujudkan keadilan. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh filosof Yunani, Aristoteles dalam karyanya *Ethica Nicomachea* dan *Rhetorika* yang menyatakan bahwa hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi kepada setiap orang yang ia berhak menerimanya
2. Menurut teori utilities, teori ini diajarkan oleh Jeremy Bentham bahwa hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja. Pendapat ini di titikberatkan pada hal-hal yang berfaedah bagi orang banyak dan bersifat umum tanpa memperhatikan soal keadilan. Menurut Bentham hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan, karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Baik buruknya tindakan diukur dari baik buruknya akibat yang di hasilkan tindakan itu. Suatu tindakan dinilai baik jika tindakan itu menghasilkan kebaikan sebaliknya, dinilai buruk jika mengakibatkan keburukan (kerugian).
3. Teori yuridis dogmatik adalah teori yang bersumber dari pemikiran positivitis di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri karena hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, hanyalah sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum, kepastian hukum itu di wujudkan oleh hukum dengan

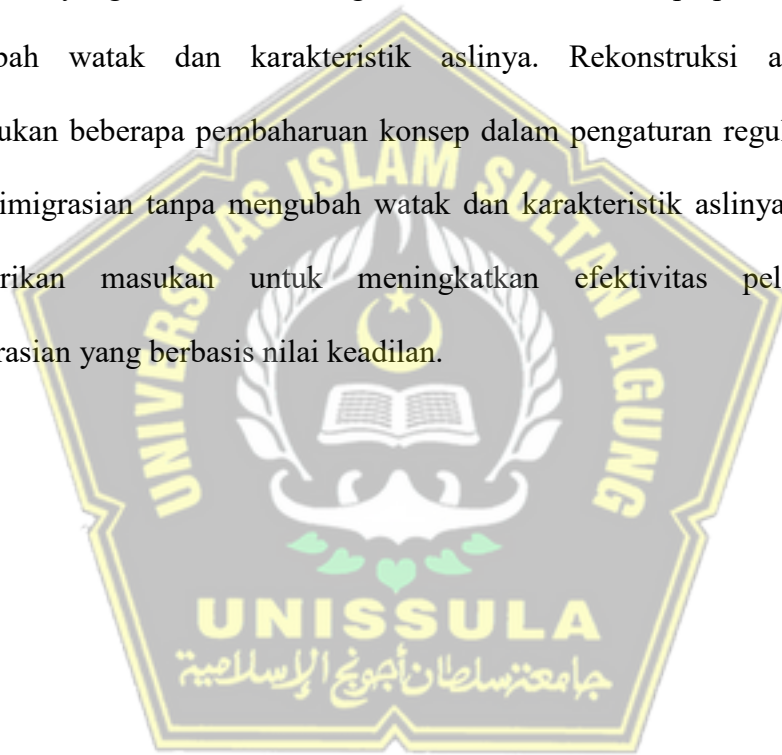
¹³¹ *Ibid*, hlm. 18

¹³² *Ibid*, hlm. 19

¹³³ Salim, *Pengembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 46.

sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum. Menurut penganut teori ini, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas anggota masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud.

Disampaikan oleh Yusuf Qardhawi,¹³⁴ rekonstruksi mencakup tiga poin penting yaitu pertama : memelihara inti bangunan asal tetap menjaga watak dan karakteristiknya; kedua : memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat sendi-sendi yang telah lemah; ketiga : memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Rekonstruksi adalah upaya memasukan beberapa pembaharuan konsep dalam pengaturan regulasi pelayanan jasa keimigrasian tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya dalam upaya memberikan masukan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan jasa keimigrasian yang berbasis nilai keadilan.



¹³⁴ Qardhawi, Yusuf, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islami Al-Ashlah wa Al-Tajdid, 2004.

BAB III
REGULASI PELAYANAN JASA
KEIMIGRASIAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

Regulasi hukum merupakan komponen sistem hukum yang sangat menentukan apakah hukum itu diterima atau ditolak masyarakat karena dengan regulasi, maka sistem hukum akan bergerak. Begitu juga halnya dengan pelayanan jasa keimigrasian yang merupakan pelayanan publik yang secara langsung diterima oleh masyarakat. Pelayanan publik kepada masyarakat yang dilakukan secara baik, bersih dan efisien mampu menciptakan keadilan bagi semua warga negara baik bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

A. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Sebagai Pelayanan Publik

1. Politik Hukum Pelayanan Jasa Keimigrasian

Perkembangan politik hukum di bidang keimigrasian di Indonesia terbagi dalam empat periode yaitu, pada masa Hindia Belanda (1913-1949), pada masa kemerdekaan (1950-1992), pada masa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan terakhir adalah masa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sampai saat ini.¹³⁵

¹³⁵ Syahrin, M Alvi, *Menakar Kedaulatan Negara Dalam Perspektif Keimigrasian*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure 18, no. 1, 2018, hlm. 43-57, <http://ejournal.balibangham.go.id/index.php/dejure/article/view/331/pdf>; M Alvi Syahrin, —*Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran*, || *Bhumi Pura* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2018), https://www.researchgate.net/publication/330776814_Mengukur_Kekuatan_Hukum_Surat_Edaran

Pada masa Hindia Belanda (1913-1949) Konferensi internasional tentang Emigrasi dan Imigrasi Tahun 1942 di Roma, memberikan definisi imigrasi sebagai suatu *human mobility to enter a country with its purpose to make a living or for residence*.

Dari definisi itu dipahami bahwa imigrasi memiliki arti gerak pindah orang memasuki suatu negeri dengan niat untuk mencari nafkah dan menetap disana.¹³⁶ Motif orang berimigrasi dari suatu negara, antara lain terdesaknya suatu bangsa oleh penyerbuan atau pendudukan bangsa lain atau orang yang melaksanakan tugas suci mengembangkan agama. Sebab lainnya yang cukup signifikan adalah kemiskinan dan keyakinan untuk mendapatkan kehidupan layak di negara baru, di samping adanya motif ekonomi yang telah membuka selera kapitalis untuk menjajah, sedangkan ilmu pengetahuan telah menarik cerdik pandai untuk menyelidiki berbagai daerah baru.¹³⁷

Politik keimigrasian zaman Hindia Belanda meliputi tiga bidang, yaitu bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing, bidang kependudukan orang asing, dan kewarganegaraan. Produk perundang-undangan di bidang perizinan masuk dan tinggal orang asing di Indonesia yang terpokok adalah:¹³⁸

1. *Wet Op de Staatsinrichting van Indonesie* (S. 1855-2), khususnya pasal 160 (1), Pasal 35, Pasal 36;
2. *Algemeine Bepalingen van Wetgeving* (S.1847- 23), khususnya Pasal 5;

¹³⁶ Syahrin, M. Alvi, *Nomenklatur Pengawasan Dan Penindakan Keimigrasian Di Daerah, Perlukah Dipisah?*, Bhumi Pura, Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2017, https://www.researchgate.net/publication/330776640_Nomenklatur_Pengawasan_dan_Penindakan_Perlukeh_Dipisah

¹³⁷ Syahrin, M. Alvi Syahrin, *Pembatasan Prinsip Non-Refoulement*, Bhumi Pura Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2018, https://www.researchgate.net/publication/330776651_Pembatasan_Prinsip_NonRefoulement

¹³⁸ BPHN, *Sejarah Departemen Kehakiman RI*, Jakarta, 1985, hlm. 409

3. *Bepalingen Omtrent de Toelating en Vregeling in Indonesie van Nederlanders en Vreemdelingen* (S. 1916-47) sebagaimana diubah dan ditambah, terakhir dengan (S. 1949-330);
4. *Toelatings Ordonantie* (S. 1949-331);
5. *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie* (S. 1915-732) khususnya Pasal 241, 270, dan 527.

Pada masa Hindia Belanda, penyelesaian pendaratan kedatangan orang asing pertama kali ditangani oleh syahbandar (*havenmaster*). Proses berikutnya baru diselesaikan oleh *Immigratie Commissie* yang dipimpin oleh *Secretaris der Immigratie Commissie*.¹³⁹ Berdasarkan Stbd 1913 Nomor 105 dan Stbd 1916 Nomor 142 diangkat Sekretaris Komisi Imigrasi (*Secretaris der Immigratie Commissie*) di berbagai kota pemerintahan, seperti Batavia, Semarang, Surabaya Dan Pontianak. Keanggotaan tiap-tiap Komisi Imigrasi terdiri dari Kepolisian, Karantina, dan pimpinan kelompok masyarakat asing setempat.¹⁴⁰

Ruang lingkup kerja keimigrasian pada masa ini masih sangat sempit, sebatas pada tugas pendaratan, pemberangkatan, dan pelaksanaan penyesuaian (pengusiran / deportasi) sehingga Kantor Imigrasi selaku Kantor Pendaratan selalu ditempatkan di pelabuhan-pelabuhan. Pekerjaan yang bersifat *immigratoir technis* yang sesungguhnya pada waktu itu dilakukan oleh *Hoofd van Plaatselijk Bestuur* (H.P.B) dan pekerjaan itu berupa pemberian Kartu Izin Masuk (KIM), perpanjangan KIM, pemberian Surat Keterangan Kewarganegaraan (SKK) A/B, pemberian izin berangkat.¹⁴¹

¹³⁹ Persatuan Pensiunan Imigrasi (PERPIM), *Buku Kenangan 40 Tahun Imigrasi*, Jakarta, 1990, hlm. 13

¹⁴⁰ Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta, 1985, hlm. 435

¹⁴¹ Soedarsono, R., *Perananan Imigrasi Serta Kemampuan Djawatan Imigrasi Dewasa Ini*, Warta Imigrasi, Tahun IX Nomor 1, Jakarta, Januari 1958, hlm. 33

Setelah perang dunia kedua berakhir, *Immigratie Dienst* dibuka kembali tahun 1946 dengan struktur organisasi dibawah *Directur Van Justite* yang mana perkataan ini harus dibaca Gubernur Jenderal Hindia Belanda (Stbd 1095 Nomor 302). *Immigratie Dienst* dipimpin oleh *Hoofd Immigratie Dienst* (Kepala Jawatan Imigrasi) yang dibantu 3 (tiga) *Inspectuur van de Buitendienst* (Inspektur Dinas Urusan Luar) yang berkedudukan di Singapura, Batavia, dan Jakarta dan beberapa *Afdelingshoofden* (Kepala Bagian) yang mengepalai *Afdeling* (Bagian), seperti *Afdeling Visa*, *Afdeling Vertrek & Tergkeer*, *Afdeling Ontscheping & Toelatings*. Pada akhir masa penjajahan Hindia Belanda terdapat 14 (empat belas) Kantor Imigrasi yang berada di Medan, Tanjung Pinang, Tanjung Balai Karimun, Bagan Siapi-Api, Jambi, Pontianak, Singkawang, Pangkal Pinang, Palembang, Batavia, Semarang, Surabaya, Makasar, dan Kupang.

Pada masa kependudukan Jepang tidak banyak perubahan peraturan di bidang keimigrasian yang dilakukan pemerintahan militer Jepang. Kegiatan yang menyangkut bidang keimigrasian seperti pengawasan terhadap orang asing dilakukan dengan mengeluarkan dokumen keimigrasian berupa Surat Pernyataan Berdiam Orang Asing, berupa catatan identitas pemegangnya.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, politik hukum di bidang keimigrasian bersifat pintu terbuka (*open deur politiek / open door policy*), walaupun tidak tersurat dalam peraturan keimigrasian Hindia Belanda. Namun dari perumusan pasal-pasal, di berbagai peraturan seperti Pasal 9 *Toelatings Besluit* (orang asing ilegal masih diberikan kemungkinan Kartu Izin Masuk melalui pengesahan), Pasal 527 WvS (orang asing kedua kalinya menyeludup

masuk hanya dikenakan denda dan yang ketiga kali menyeludup hanya diancam pidana dua bulan kurungan), dan Pasal 241 WvS (penggunaan dokumen keimigrasian palsu dikualifikasikan kejahatan ringan).

Kebijakan hukum ini bertujuan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi orang asing untuk masuk dan tinggal di Hindia Belanda. Semakin bervariasi golongan / keturunan bangsa asing tinggal dan bekerja di Hindia Belanda diharapkan sektor perekonomian dan politik tetap dikuasai asing, sehingga golongan bumi putera diharapkan akan tetap di bawah jajahan bangsa Belanda.

Kebijakan pintu terbuka mempunyai maksud:¹⁴²

- a. Untuk menarik modal asing dan pengaruh asing dengan harapan agar Indonesia sama sekali tidak dapat bergerak oleh karena segala sesuatu diliputi dan ditekan oleh pengaruh tadi. Dengan demikian bangsa Indonesia sudah tentu tetap tinggal terjajah;
- b. Harapan ditujukan pula bahwa bila terhadap Indonesia ada serangan dari luar, bukanlah pemerintah Hindia Belanda saja yang mempertahankan Indonesia, karena banyak negara lain yang menaruh kapalnya di sini, sudah tentu kepentingannya tidak tinggal diam;
- c. Sebaliknya kapital asing membutuhkan tenaga, lebih murah tenaga lebih banyak keuntungan kapital asing. Kedatangan tenaga asing dimaksudkan agar dijadikan saingan supaya upah buruh dapat ditekan lagi.

Terlihat jelas politik keimigrasian Hindia Belanda berpihak pada kepentingan pemerintahan jajahan. Secara tersurat memang tidak ada ditetapkan politik keimigrasian bersifat terbuka, tetapi dari berbagai peraturan di bidang kependudukan, kewarganegaraan, pemberian izin masuk dan izin tinggal dapat disimpulkan politik keimigrasian Hindia Belanda bersifat pintu terbuka.

¹⁴² Penjelasan Umum Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi

Pada tanggal 26 Januari 1950 dengan resmi *Immigratie Dienst* diserahkan kepada pemerintah Indonesia dan dibentuk Djawatan Imigrasi yang mempunyai tugas dan kewajiban pokok, yaitu mengawasi orang asing yang masuk (tentu saja secara inklusif juga yang keluar). Dalam menjalankan tugas dan kewajiban, Djawatan Imigrasi mempunyai garis politik yang berpedoman pada politik negara dalam bidang imigrasi, yaitu politik keimigrasian yang bersifat selektif. Dengan demikian saat itu tidak hanya merupakan penggantian pimpinan Djawatan Imigrasi dari tangan pemerintahan Hindia Belanda ke tangan pemerintah Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah titik mula dari era baru dalam politik keimigrasian Indonesia. Perubahan yang dimaksud ialah perubahan politik keimigrasian yang menopang politik pemerintah Hindia Belanda menjadi politik keimigrasian yang didasarkan pada kepentingan nasional.

Pada masa ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1948, Djawatan Imigrasi secara hierarki sebagai bagian Departemen Kehakiman. Menteri Kehakiman membawahi Kepala Djawatan Imigrasi yang membawahi Kepala Muda Djawatan Imigrasi I (KDIM I) yang membawahi bidang teknis keimigrasian dan Kepala Muda Djawatan Imigrasi II (KDIM II) yang membawahi bidang administrasi keimigrasian.

Pada masa ini tugas yang bersifat teknis imigrasi yang tadinya dilaksanakan oleh H.P.B disentralisir dalam Djawatan Imigrasi. Dengan adanya perubahan ini otomatis kantor-kantor imigrasi yang dahulu berstatus kantor pendaratan kemudian melakukan tugas teknis imigrasi. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor J.M. 2/19/14 tanggal 28 November 1953

ditetapkan beberapa Kantor Imigrasi dengan wilayah kerja masing-masing. Dasar penetapan wilayah kerja tidak paralel dengan pembagian kekuasaan pemerintahan daerah melainkan lebih banyak ditekankan pada faktor imigratoir semata, artinya disesuaikan sedikit banyaknya persoalan-persoalan orang asing di daerah tersebut.

Namun demikian, walaupun ditilik dari segi daerah kekuasaan ada perbedaan terdapat kesamaan tanggung jawab yang diemban yaitu, tanggung jawab yang bersifat imigratoir, polisonil, serta tanggung jawab yang bersifat administratif, ditambah beban tugas pendaftaran orang asing berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1954, pengawasan asing berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1954 serta tugas Penguasa Perang, dan penyelenggaraan administratif menyangkut Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM/0/1957 tentang Kewarganegaraan. Pada masa ini, imigrasi diberikan wewenang berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Migrasi untuk bertindak sebagai pembantu magisstraat dalam mengusut perkara-perkara pidana khusus tindak pidana imigrasi dan dapat secara langsung mengajukan perkaraperkara tersebut kepada jaksa tanpa melalui pihak kepolisian negara.

Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa corak dan kedudukan institusi imigrasi pasca kemerdekaan mempunyai wewenang personil yang luas dan mandiri dalam menyidik perkara-perkara keimigrasian. Hal ini berbeda pada masa sekarang yang walaupun disebutkan imigrasi merupakan leading sector dalam pengawasan asing Peraturan perundang-undangan keimigrasian yang diberlakukan sejak tahun dari peraturan tersebut merupakan warisan dari

pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu pembentukan hukum di bidang keimigrasian baik undangundang maupun pemerintah dilakukan secara parsial. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan pada saat itu. Akibatnya pembentukan hukum di bidang keimigrasian menjadi tumpang tindih dan tidak tertata secara sistematis.

Pada tanggal 31 Maret 1992, telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang merupakan era baru dalam politik hukum hukum keimigrasian, dan sekaligus telah mempersatukan seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keimigrasian.¹⁴³ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian bertujuan menekankan pada kepentingan nasional dan perlindungan yang lebih besar bagi warga negara Indonesia serta menciptakan kepastian hukum dalam pengaturan lalu lintas orang asing.

Di dalam penjelasan undang-undang ini, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian ditegaskan bahwa undang-undang ini menganut kebijakan bersifat selektif, yaitu kebijakan yang meneliti setiap kedatangan. Kebijakan ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan kesejahteraan (prosperity approach) yang meneliti sejauh mana orang asing memberikan manfaat dan keuntungan bagi bangsa dan negara. Pendekatan keamanan (security

¹⁴³ Peraturan perundang-undangan keimigrasian yang dilebur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian adalah: a. Undang-Undang Darurat Nomor 42 Tahun 1950; b. Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1950; c. Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Imigrasi; d. Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing; e. Undang-Undang Darurat Nomor 14 Tahun 1959 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia.

approach), yaitu meneliti sejauh mana orang asing tidak mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat dan negara.

Penataan peraturan perundangundangan di bidang keimigrasian nasional bukan tanpa pertimbangan yang mendalam sehubungan dengan pembangunan nasional yang berwawasan nusantara dan disertai semakin meningkatnya lalu lintas orang serta hubungan antar bangsa dan negara. Hal ini ditegaskan dalam konsiderans Undang Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian sebagai berikut:

“Fungsi dan peranan keimigrasian di Indonesia adalah sebagai pengatur lalu lintas orang masuk / keluar wilayah RI dan pengaturan perlintasan orang tersebut terkait pembangunan nasional dan hubungan antar bangsa.”

Fungsi dan peranan keimigrasian dalam konteks perkembangan dunia saat itu dan sekarang memiliki aspek nasional dan internasional. Fungsi keimigrasian memiliki aspek nasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian berfungsi mengatur lalu lintas orang yang melindungi kepentingan nasional.¹⁴⁴ Di sisi lain, fungsi keimigrasian juga memiliki aspek internasional karena peraturan perundang-undangan keimigrasian mengatur lalu lintas orang asing dengan menggunakan pendekatan kerjasama internasional dan harus tetap berpegang teguh prinsip berkedaulatan negara (*state sovereignty*). Adanya aspek internasional menyebabkan pergeseran fungsi keimigrasian yang bersifat nasional

¹⁴⁴ Syahrin, M. Alvi, *Penegasan Asas Kewarganegaraan Dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Bhumi Pura, Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2014, https://www.researchgate.net/publication/330753116_Penegasan_Asas_Kewarganegaraan_dalam_UU_No_12_Tahun_2006; M Alvi Syahrin, —*Penentuan Forum Yang Berwenang Dan Model Penyelesaian Sengketa Transaksi Bisnis Internasional Menggunakan E-Commerce: Studi Kepastian Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, *Rechtsvinding* 7, no. 2 (2018): 207–228, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/ind_ex.php/jrv/article/view/240, diakses pada 19 Februari 2019 pukul 03.39 WIB.

namun berwawasan internasional. Hal ini disebabkan perubahan dan perkembangan global mendorong munculnya entitas kejahatan baru, yaitu kejahatan transnasional terorganisasi yang karena adanya lingkup operasinya bersifat lintas negara, maka akan terkait dengan tugas pokok dan fungsi keimigrasian nasional.¹⁴⁵

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992, mengatur dua hal, yaitu pengaturan tentang lalu lintas orang keluar, masuk, dan tinggal dari dan ke dalam wilayah Indonesia dan pengaturan tentang hal mengenai pengawasan orang asingnya. Pengawasan orang asing di Indonesia merupakan rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mengawasi lalu lintas orang asing meliputi masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia, dan keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia. Pengawasan orang asing sebagai suatu rangkaian kegiatan pada dasarnya telah dilakukan oleh perwakilan Indonesia di luar negeri, ketika menerima permohonan pengajuan visa.¹⁴⁶

Pengawasan selanjutnya dilaksanakan oleh pejabat imigrasi di Tempat Pemeriksaan Indonesia ketika pejabat imigrasi dengan kewenangannya yang otonom memutuskan menolak atau memberikan izin masuk, kemudian diberikan izin tinggal sesuai visa yang dimilikinya, maka selanjutnya pengawasan beralih kepada Kantor Imigrasi yang wilayahnya kerjanya meliputi tempat tinggal warga negara asing tersebut. Pada setiap perubahan politik hukum keimigrasian akan

¹⁴⁵ Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Hukum Deteni Tanpa Kewarganegaraan (Stateless) Yang Ditahan Lebih Dari 10 (Sepuluh) Tahun Di Rumah Detensi Imigrasi Jakarta*, Fiat Justicia 3, no. 2, 2017, hlm. 455-481, <http://journal.ukb.ac.id/journal/detail/197/penerapan-hukum-deteni-tanpakewarganegaraan-stateless-yang-ditahanlebih-dari-10-sepuluh-tahun-di-rumahdetensi-imigrasi-jakarta:-studi-kasus-dankonizar-zlavic>

¹⁴⁶ Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Majalah Hukum Nasional 1, No. 1, 2018, hlm. 97-114, <https://mhn.bphn.go.id/index.php/mhn/article/view/10/39>

membawa akibat logis, yaitu perlunya pembaharuan atau penyesuaian struktur organisasi imigrasi. Hal ini juga diakibatkan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat mengenai konsepsi keamanan saat ini yang dirasakan mulai bergeser. Sebelumnya, konsepsi keamanan menggunakan pendekatan kewilayahan yang hanya meliputi keamanan nasional, sekarang berubah menjadi pendekatan komprehensif yang secara menyeluruh dengan melihat pada kondisi keamanan global dengan menggunakan pendekatan hukum baik hukum nasional dan hukum internasional.¹⁴⁷

Dengan demikian, fungsi keamanan yang semula hanya sebagai alat kekuasaan telah berubah menjadi fungsi yang mendapat kepastian hukum, melaksanakan penegakan hukum serta memberikan perlindungan umum kepada masyarakat. Politik hukum keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian juga membedakan fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum, dan keamanan (Tri Fungsi Imigrasi).¹⁴⁸ Fungsi pelayanan masyarakat merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi di bidang pelayanan masyarakat. Imigrasi di tuntut untuk memberikan pelayanan maksimal di bidang keimigrasian baik kepada warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Pelayanan bagi warga negara Indonesia terdiri dari pemberian paspor / pemberian Surat Laksana Paspor / Pos Lintas Batas, pemberian tanda bertolak / masuk. Sedangkan pelayanan bagi warga

¹⁴⁷ Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Melakukan Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian*, Seminar Hukum Nasional 4, no. 1, 2018, hlm. 25-49, <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh/article/view/25555>; M Alvi Syahrin, —*Penyadapan Oleh Australia, Saatnya Imigrasi Bersikap*, Bhumi Pura Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2014, https://www.researchgate.net/publication/330752808_Penyadapan_oleh_Australia_Saatnya_Imigrasi_Bersikap

¹⁴⁸ Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2005, hlm. 57

negara asing terdiri dari pemberian dan perpanjangan masa berlaku dokumen imigrasi, meliputi KITAS/ KITAP/ Kemudahan Khusus Keimigrasian, perpanjangan izin tinggal meliputi Visa Kunjungan Wisata, Visa Kunjungan Sosial Budaya, Visa Kunjungan Usaha, pemberian Izin Masuk Kembali dan Izin Bertolak, pemberian Tanda Bertolak, dan Tanda Masuk.¹⁴⁹

Fungsi-fungsi keimigrasian yang ada saat ini memerlukan pengkajian kembali dan perubahan-perubahan yang akan dilakukan harus sejalan dengan perkembangan kondisi keimigrasian saat ini dalam berbagai bidang lainnya. Peran keimigrasian yang bersifat multidimensional di masa kini dan masa yang akan datang akan lebih kuat dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan. Misalnya, pernyataan Menteri Kesehatan Indonesia mengenai terjangkitnya virus flu atau polio yang berbahaya di media masa akan mempengaruhi langsung terhadap jumlah kedatangan turis mancanegara ke Indonesia dan ini berarti beban pekerjaan keimigrasian di pelabuhan pendaratannya akan menurun. Justru disinilah terlihat bagaimana peran keimigrasian atau petugas imigrasi yang berada di garis depan harus dapat menjelaskan atau menetralkan keadaan terhadap pengaruh pernyataan Menteri Kesehatan Indonesia. Dengan demikian peran keimigrasian di masa yang akan datang di samping ketiga fungsi yang telah ada, maka fungsifungsi lainnya berkaitan langsung dengan berbagai kepentingan pemerintah dan masyarakat juga merupakan bagian dari tanggung jawab

¹⁴⁹ Syahrin, M Alvi, *Perkembangan Konsep Nasionalisme Di Dunia*, Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014), https://www.researchgate.net/publication/330753319_Perkembangan_Konsep_Nasionalisme_Di_Dunia; M Alvi Syahrin, —Posisi Dan Perkembangan Hukum Pengungsi Internasional, Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2017), https://www.researchgate.net/publication/330776497_Posisi_dan_Perkembangan_Hukum_Pengungsi_Internasional, diakses pada 19 Februari 2022, pukul 03.39 WIB.

keimigrasian. Perubahan juga diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan Indonesia dengan negara lain di dunia.

Kemudian, dengan diterbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang telah diundangkan pada tanggal 05 Mei 2011, maka berdasarkan Bab XV Pasal 142, Undang-Undang No 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengannya dinyatakan tidak berlaku lagi. Bila dibandingkan, maka materi Undang-Undang No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, pada dasarnya secara prinsip tidak banyak mengubah politik hukum keimigrasian dimana termuat di dalam undang-undang keimigrasian yang terdahulu. Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian pada Bagian I Penjelasan Umum, perubahan pokok yang terlihat hanya pada alenia ketiga dan diulang pada alenia ketiga belas mengenai penghapusan ketentuan Penangkalan terhadap Warga Negara Indonesia, serta pada Bagian I Penjelasan Umum huruf d yang mengatur adanya pembatasan jangka waktu masa Pendetensian seorang asing di Rumah Detensi Imigrasi, yang sebelumnya tidak pernah diatur masalah tersebut pada undang-undang terdahulu.

Namun, pengaturan jangka waktu pendetensian maksimal 10 (sepuluh) tahun yang ditetapkan dalam Pasal 85 ayat 2 dirasakan tidak tuntas, karena pasal atau ayat tersebut tidak pernah mengatur bagaimana status keimigrasian keberadaan mereka setelah lepas dari Rumah Detensi Imigrasi, apakah mereka setelah lepas untuk bertempat tinggal di Indonesia?¹⁵⁰

¹⁵⁰ Perhatikan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi, mengenai pemulangan imigran yang diseludupkan. Bandingkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mengenai pengertian keimigrasian

Selebihnya materi pasal-pasal dalam undang-undang ini hanya berupa pemutahiran (updating) mengenai peraturan keimigrasian sesuai dengan adanya pengaruh globalisasi, misalnya adanya pengaruh terhadap perkembangan serta dampaknya akibat terjadinya transnational crime yang terus meningkat, adanya perkembangan perekonomian dunia yang mana fungsi keimigrasian diharapkan dapat menunjang atau memfasilitasi pembangunan perekonomian nasional serta menindak lanjuti ketentuan yang mengatur —dwi kewarganegaraan terbatas bagi warga negara Indonesia tertentu sebagaimana telah ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 12 tentang Kewarganegaraan Indonesia.¹⁵¹

Di samping itu dalam Alenia Kelima Bagian I pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ditetapkan adanya perluasan subjek kriminalisasi keimigrasian, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi. Namun, isi alenia ini tidak secara eksplisit dilengkapi dengan mengadopsi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Protokol Perdagangan Manusia Terutama Perempuan dan Anak- Anak dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Protokol Penyeludupan Manusia Melalui Darat, Laut dan Udara.¹⁵²

¹⁵¹ Syahrin, M. Alvi, *Rekonstruksi Paradigma Hukum Pengungsi Indonesia: Keamanan Atau Kemanusiaan?*, in *ImmiTalk 2018: Challenges in Border Protection*, Politeknik Imigrasi, Depok, 2018. Syahrin, M. Alvi, *Reorientasi Fungsi Imigrasi Indonesia*, in *Imigrasi Di Batas Imajiner (TPI Soekarno Hatta)*, 1st ed., vol. 1 Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno Hatta, Jakarta, 2016, 89–102, https://www.researchgate.net/publication/330534295_Reorientasi_Fungsi_Imigrasi_Indonesia, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.40 WIB.

¹⁵² Syahrin, M. Alvi, *Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian*, *Fiat Justicia* 4, no. 2, Jakarta, 2018, hlm. 155-169, http://journal.ukb.ac.id/journal/detail/300/ref_leksikon-hukum-implementasi-kebijakan-bebasvisa-kunjungan-dalam-perspektifkeimigrasian; Syahrin, M. Alvi, *Refleksi Teoretik E-Contract: Hukum*

Padahal justru pada kedua undang-undang inilah fungsi dan peran keimigrasian secara tegas dimuat didalamnya. Dari undang-undang inilah sebetulnya dijadikan dasar dari perubahan politik hukum di bidang keimigrasian utamanya di bidang intelejen, pengawasan dan keamanan nasional dalam kaitan lalu lintas manusia yang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Meningkatnya kedatanagn ilegal migran akhir-akhir ini merupakan indikator yang membuktikan bahwa migrasi manusia saat ini dan di masa-masa mendatang akan semakin sulit diatasi.

Ada hal baru yang dimuat di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yaitu diaturnya teknologi informasi dan komunikasi di dalam sistem manajemen keimigrasian, suatu ketentuan yang seharusnya sudah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, karena sebenarnya instansi keimigrasian Indonesia telah menerapkan teknologi informasi sejak Tahun 1976. Pengaturan mengenai penggunaan teknologi informasi dan komunikasi hanya diatur dalam satu pasal dengan dua ayat, disayangkan bahwa dalam pengaturan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian tidak diatur suatu pasal mengenai status legal formal penggunaan produk teknologi informasi dalam suatu proses hukum atau proses peradilan yang baik terbentuk hard copy atau soft copy sebagai barang bukti yang sah dan valid.

Mengenai pengaturan dan pencegahan pada Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dikatakan bahwa pencegahan dapat diperpanjang setiap 6 (enam) bulan dan tidak diatur batas jumlah maksimum

Yang Berlaku Dalam Sengketa Transaksi Bisnis Internasional Yang Menggunakan E-Commerce, Lex Librum 3, no. 2, Jakarta, 2017, hlm. 475–494, <http://lexlibrum.id/index.php/lexlibrum/article/view/55>, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.40 WIB.

dari perpanjangan tersebut. Hal ini dikhawatirkan dapat disalahgunakan penerapannya dan menjadikan suatu keadaan bersifat *ultra vires*. Penetapan pasal ini telah mendapatkan gugatan dari Yusril Ihza Mahendra ke Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan itu dan sesuai dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-IX/2011 tanggal 20 Juni 2012, maka Pasal 91 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, untuk keputusan pencegahan terhadap seseorang hanya diberlakukan 2 (dua) kali perpanjangan saja, tidak seperti sebelumnya setiap 6 (enam) bulan dengan jumlah perpanjangan yang tidak terbatas. Demikian pula karena dalam praktiknya mengenai pencegahan ternyata sering terjadi pelanggaran, yaitu kaburnya orang-orang dicegah keluar negeri maka selanjutnya pelanggaran atas pencegahan ini dilakukan kriminalisasi.

Politik hukum di bidang keimigrasian Indonesia yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian seharusnya sudah dapat mengakomodasikan masalah yang berkaitan dengan konsep doktrin keimigrasian Indonesia, berupa gambaran kebijakan publik yang lebih konkrit dimana fungsi keimigrasian tidak hanya berada pada ranah sistem atau proses administrasi pemerintahan di bidang teknis keimigrasian saja, akan tetapi sudah diikutsertakannya peran fungsi keimigrasian yang merupakan bagian yang dapat mempengaruhi suatu proses penetapan kebijakan negara (*state policy*).

Sebagaimana dalam pembahasan terdahulu bagaimana sifat multidimensi dan interdisiplin fungsi keimigrasian ditambah dengan sifat manusia yang sangat dinamis serta perkembangan global dunia, khususnya meningkatkan *migratory*

flows secara transnasional, maka di masa mendatang ini tidak satupun negara di dunia yang luput dari persoalan keimigrasian. Pemerintah Indonesia harus secara tepat dan segera dapat untuk mengantisipasinya, antara lain dengan melakukan upaya yang disebut *Government Bussiness Proces Re-engenering*, dimaksud untuk memberdayakan fungsi keimigrasian sesuai dengan perkembangan dan perubahan besar yang terjadi di dunia migrasi internasional. Sebagai contoh konkrit, misalnya di dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dinyatakan bahwa:¹⁵³

“Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.”

Pengertiannya bahwa butir hanya memberikan definisi atas lalu lintas manusia dan pengawasannya yang keluar masuk wilayah Indonesia. Padahal saat ini paradigma keimigrasian sudah banyak berubah apalagi mengacu kepada pemahaman-pemahaman secara internasional saat ini, bahwa pengertian keimigrasian tidak lagi semata-mata hanya berfokus kepada manusia sebagai objek berlalulintas antar negara dan pengawasannya saja. Paradigma baru telah bergeser dan memberikan perluasan atas pengertian mengenai migrasi yang tadinya hanya pengertian perpindahan dari suatu negara ke negara lain dan dilakukan secara individual.

Namun saat ini pengertian tersebut menyatakan bahwa perpindahan tidak hanya sesuatu negara, tapi diasumsikan dapat dilakukan ke beberapa negara (*transnational migration*) serta dilakukan secara berkelompok. Literatur-literatur

¹⁵³ Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mengenai pengertian Keimigrasian

keimigrasian dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang dapat dijadikan referensi untuk memberikan penjelasan tentang perubahan-perubahan tersebut, menjelaskan bahwa suatu proses migrasi dari manusia (*human migration*) tidak saja melihat manusia secara *unsich*. Namun harus dapat dipahami bahwa setiap pergerakan-pergerakan perpindahan manusia secara simultan juga diartikan adanya pergerakan / perpindahan modal uang (*money capital*), sumber daya manusia (*human capital*), masalah politik budaya, keamanan, demografi lingkungan hidup dan lain-lain aspek kehidupan. Pemahaman mengenai transnasional migrasi yang disampaikan oleh Thomas Faist, Margit Fauser, dan Eveline Reisenauer dalam bukunya.

Transnational Migration, adalah salah satu contoh memberi gambaran tentang perubahan paradigma migrasi saat ini. Perubahan paradigma mengenai keimigrasian yang dipahami secara universal tentu saja harus dapat diadopsi oleh Imigrasi Indonesia. Misalnya dengan mengubah pengertian mengenai keimigrasian seperti apa yang dikatakannya dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tersebut menjadi suatu pengertian yang sesuai dengan perubahan paradigma keimigrasian saat ini. Tentu saja hal tersebut akan berdampak sangat luas terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di bidang keimigrasian sebagai salah satu sub-sistem dari sistem yang lebih besar, yaitu tugas pokok fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Demikian pula perkembangan politik hukum di bidang keimigrasian secara global telah banyak mengalami perubahan-perubahan, yang apabila kita

melihat pada periode pasca Perang Dunia ke II, guna menampung serta mengakomodasikan masalah-masalah yang timbul akibat pengungsian yang dilakukan secara besar-besaran (eksodus) terutama negara-negara yang terlibat langsung Perang Dunia II. Masalah yang dihadapi secara global saat itu baik yang menyangkut negara asal, negara transit maupun negara tujuan memiliki persoalan yang berbeda dapat dikategorikan dalam beberapa hal, seperti kemiskinan, tingkat *income* perkapita, kualitas edukasi, usia, kultur, ras, agama, dan beberapa masalah lainnya.

Berbagai permasalahan yang dihadapi untuk masalah pengungsian telah melahirkan Konvensi PBB tentang Pengungsi (*Convention Relating to The Status of Refugees*) pada tahun 1951 di Roma, Italia atau biasa disebut juga Konvensi Roma 1951. Pada dasarnya konvensi ini telah memberikan hak-hak serta fasilitas kepada para pengungsi agar tetap hidup lebih layak, penyediaan makanan, kesehatan, pendidikan, serta penampungan kepada para pengungsi pada negara dimana mereka bertempat tinggal. Namun sampai saat ini Indonesia bukan sebagai negara penandatangan konvensi tersebut, sehingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tidak pernah mengatur persoalan pengungsi asing di Indonesia dan mereka sampai saat ini dikategorikan sebagai ilegal migran bila memasuki wilayah Indonesia tanpa dilengkapi dokumen yang sah dan berlaku. Sampai di akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an dampak pengungsi akibat Perang Dunia II masih dapat dirasakan dimana arus pengungsi dominan menuju negara-negara maju (*developed countries*).

Beberapa faktor pengaruh di dalam pembentukan paradigma keimigrasian saat ini telah menyebabkan kebijakan (*policy*) keimigrasian bergeser dari kebijakan yang bersifat domestik menjadi kebijakan yang lebih luas dari itu, baik regional maupun internasional. Kebijakan keimigrasian tidak lagi hanya sekedar mengatur lalu lintas orang masuk atau keluar ke atau dari suatu negara, baik warga negaranya sendiri atau warga negara asing.¹⁵⁴ Kebijakan keimigrasian saat ini juga mencakup masalah yang berkaitan dengan izin tinggal baik yang bersifat sementara maupun tetap, pengaturan pemberian kewarganegaraan (baik melalui kuota maupun tidak), penentuan jumlah penduduk negara (*population*), penentuan kualitas penduduk (*education and knowhow*) serta beberapa faktor lainnya yang sangat berkaitan dengan kebijakan politik, ekonomi, dan keamanan negara atau dengan kata lain saat ini di banyak negara di dunia masalah keimigrasian sudah dijadikan bagian penentu kebijakan negara (*state policy*), bahkan seringkali juga dijadikan isu politik.

Faktor pengaruh terhadap pembentukan paradigma tersebut dapat kita lihat keterkaitannya satu dengan yang lain, misalnya sebagai berikut:

1. Migrasi dengan Izin Tinggal

Kebijakan pemberian izin tinggal bagi orang asing di suatu negara saat ini sangat berkaitan dengan berbagai kepentingan atas keberadaan orang asing tersebut di negara itu. Apakah itu berkaitan dengan kepentingan sisi politis, ekonomi, sosial budaya, komposisi demografis

¹⁵⁴ Syahrin, M Alvi, and Surya Pranata, *Studi Kritis Kepentingan Indonesia Dalam Proses Ratifikasi Konvensi Tahun 1951 Dan Protokol Tahun 1967*, Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian 1, no. 1, 2018, hlm. 49-62, https://www.researchgate.net/publication/330307816_Studi_Kritis_Kepentingan_Indonesia_dalam_Proses_Ratifikasi_Konvensi_Tahun_1951_dan_Protokol_Tahun_1967, diakses pada 21 Februari, pukul 03.40 WIB.

(beberapa negara menetapkan kebijakan komposisi demografis asal ras seperti Australia, Singapura, dan lain-lain) keamanan dengan hal hal lainnya dimana dasar pemberian izin tinggal tidak lagi semata-mata dilihat dari faktor kemanusiaan.

2. Migrasi dengan Naturalisasi

Walaupun kebijakan pemberian naturalisasi negara asing di banyak negara masih mendasarkan pada penyatuan keluarga. Namun demikian saat ini kebijakan naturalisasi yang diberikan oleh suatu negara didasarkan juga pada asas manfaat, penentuan komposisi ras atau agama, tingkat edukasi dan keahlian, dan kemampuan perekonomian seseorang serta beberapa hal lainnya.

3. Migrasi dan Kualitas Penduduk

Edukasi, keahlian, dan pengetahuan (*education, skilled, and knowhow*) saat ini merupakan faktor pendorong utama terjadinya *people mobility*. Hal ini terjadi merupakan dampak dari meningkatnya kualitas pendidikan dan keahlian baik di negara-negara *under developed, developing, dan developed*. Mereka mencari peluang untuk mendapatkan pendapatan (*salary*) yang lebih besar atau pendidikan yang lebih baik serta pengalaman yang lebih luas (*better quality of life*). Beberapa negara di dunia saat ini telah kehilangan tenaga-tenaga terdidik dan terampil mereka yang bermigrasi ke negara lain untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

4. Migrasi dengan Teknologi

Kemajuan teknologi akibat dari semakin tingginya ilmu pengetahuan di abad ini, telah menyebabkan sistem transportasi lebih dapat menjangkau daerah yang lebih jauh, lebih cepat, dan lebih murah, telah mendorong imigrasi manusia lebih meningkat baik dari segi kuantitas maupun kualitas.¹⁵⁵ Di samping itu sistem komunikasi yang lebih canggih telah menyebabkan dunia semakin kecil, misalnya teknologi komunikasi telepon seluler dengan program facetime, dimana setiap orang dapat berbicara secara langsung karena dapat menampilkan lawan bicara di layar telepon selulernya, sehingga setiap orang akan merasakan masih di kampung halamannya sendiri.¹⁵⁶

5. Migrasi dengan Perubahan Sosial

Masalah migrasi ini juga sangat berkaitan dengan adanya perubahan manusia, sebagai contoh di masa lalu di lingkungan masyarakat Jawa dikenal adanya pameo *mangan ora managan seng penting ngumpul* (makan tidak makan yang penting kumpul). Saat ini pameo tersebut sudah bergeser, perubahan-perubahan cara berpikir baik secara ekonomis, sosiologis, budaya dan lain-lain alasan telah merubah logika

¹⁵⁵ Syahrin, M. Alvi, *Sengketa Hukum Perbankan Syariah: Dualisme Kompetensi Absolut Peradilan, 1st ed.* Politeknik Imigrasi, Depok, 2018, https://www.researchgate.net/publication/330533920_Sengketa_Hukum_Perbankan_Syariah_Dualisme_Kompetensi_Absolut_Peradilan, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.42 WIB.

¹⁵⁶ Syahrin, M. Alvi, *The Legal Concepts of Abuse of Dominant Position on Monopolistic Practices and Unfair Business Competition,* in *International Conference on Applied Business and Economics*, vol. 14, Jakarta, 2018, hlm. 357-363, https://www.researchgate.net/publication/330309340_The_Legal_Concepts_of_Abuse_of_Dominant_Position_on_Monopolistic_Practices_and_Unfair_Business_Competition; M Alvi Syahrin, —*The Rohingya Refugee Crisis: Legal Protection on International Law and Islamic Law,* in *International Conference on Indonesian Legal Studies*, vol. 192, 2018, 94–99, <https://www.atlantipress.com/proceedings/icils-18/25903147>, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.42 WIB.

berpikir dalam masyarakat luas. Masyarakat saat ini sudah lebih berpikir secara pragmatis bagaimana menyikapi dan menyasati hidup yang semakin sulit.

6. Migrasi dengan Iklim Ekonomi

Dari uraian tersebut jelas tampak perubahan yang sangat signifikan dari gejala kemanusiaan yang berpindah dari suatu negara ke negara lain dan hal tersebut menyebabkan bergesernya arah kebijakan keimigrasian dengan terbentuknya politik hukum keimigrasian yang mengacu kepada paradigma dunia yang dihadapi saat ini. Beberapa pola kemudian dibakukan dengan pengertian sebagai berikut:

- a. Berpindahnya penduduk suatu negara ke negara lain dimana kelompok tersebut merupakan kelompok yang memiliki edukasi dan keahlian yang cukup tinggi (*expert*) yang bermigrasi ke negara lain guna memperoleh kehidupan yang lebih baik (*better life*) dan pada umumnya tidak akan kembali ke negara asal. Kelompok ini dikategorikan sebagai *brain drain*. Kondisi ini dapat dikatakan sebagai *Human Capital Flight*, dimana negara asal migran mengalami kerugian atas investasi pendidikan yang telah dikeluarkan;
- b. Berpindahnya warga negara yang melakukan migrasi ke suatu negara dari negara asalnya dengan kategori *brain drain*, maka negara tujuan atau negara penerima dapat dikatakan telah

mendapatkan manfaat atau keuntungan *human capital*, dan hal ini dapat dikatakan dengan *brain gain*;

- c. Para imigran dalam kategori brain drain setelah bertahun-tahun menjalani kehidupan di negara baru, dimana mereka telah memperoleh penambahan kemampuan, keahlian, tambahan edukasi, dan pengalaman selama waktu tertentu. Kemudian mereka memperoleh kehidupan yang lebih baik. Kelompok ini dikategorikan sebagai *brain circulation*;
- d. Dikenal juga kategori migran yang disebut brain waste, yaitu mereka yang memiliki edukasi, pengetahuan atau keahlian yang cukup tinggi, namun pada saat melakukan migrasi ke negara lain tidak mendapatkan posisi yang sesuai dengan keahliannya. Misalnya seorang dokter yang berasal dari Asia dan bermigrasi ke Eropa. Namun dia tidak mendapatkan pekerjaan di bidangnya bahkan kemudian dia bekerja hanya sebagai pegawai administrasi di rumah sakit.

Tujuan para imigran itu sendiri tentu saja tidak terlepas dari alasan-alasan peluang kerja, gaji yang lebih menarik, peluang untuk menambah pengalaman, meningkatkan pengetahuan serta keahlian, tersedianya jaminan sosial kehidupan, dan lingkungan hidup yang lebih baik bagi keluarganya. Fenomena ini tidak hanya terjadi di suatu negara baik pada sisi yang penduduknya telah mengalami kemajuan dan peningkatan kemampuan edukasi serta keahliannya, namun juga terjadi di negara-negara tertinggal (*underdeveloped country*) maupun negara

berkembang (*developing country*). Bahkan ada beberapa negara maju telah mengeluarkan kebijakan (*policy*) yang bersifat memberikan insentif dengan beragam pola (*scheme*) yang ada pada dasarnya mencegah terjadinya *brain drain*.¹⁵⁷

2. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian

Dalam rangka penerapan hak asasi bagi masyarakat, maka pemerintah sudah seharusnya menganut paradigma *customer driven* (berorientasi kepentingan masyarakat) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, mempersiapkan seluruh perangkat untuk memenuhi paradigma tersebut secara sistemik, sehingga terwujud pelayanan publik yang berkualitas (yang sedapat mungkin *tangible*, *reliabel*, responsif, aman dan penuh empati dalam pelaksanaannya).¹⁵⁸ Untuk itu diperlukan aturan main yang tegas, lugas, dan adaptif terhadap tuntutan perkembangan lingkungan, yang cirinya selalu berubah dengan cepat dan kadang penuh ketidakpastian.

Disinilah letak seni dan ilmu pelayanan yang harus dikembangkan pemerintah bersama seluruh lapisan masyarakat sebagai pengewajantahan hak asasi masyarakat dalam partisipasi publik. Dalam bahasa administrasi publik, harus ada integrasi dalam hal melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas antara seluruh *stakeholders* pembangunan, yakni antara *stakeholder* internal,

¹⁵⁷ Syahrin, M Alvi, *The Immigration Crime and Policy: Implementation of PPNS Authorities on Investigation*, JILS 3 (2018): 175, <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jils/article/view/27512>; M Alvi Syahrin, —The Implementation of Non-Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia, *Sriwijaya Law Review* 1, no. 2 (2017): 168–178, http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/sriwijaya_lawreview/issue/view/7, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.43 WIB.

¹⁵⁸ Denhardt, J.V., and R.B Denhardt, *The New Public Service: Serving Not Steering*, New York, M.E Sharpe Publisher, 2004

dalam hal ini sektor publik/sektor pemerintahan, dan *stakeholder* eksternal, dalam hal ini sektor swasta dan sektor masyarakat luas lainnya.¹⁵⁹

Apabila kita merefleksikan sejarah demokratisasi pelayanan publik di Indonesia, maka kita akan mencatat suatu model pemerintahan yang otoritarian, monopolistik dan tertutup. Partisipasi pada waktu orde baru dijalankan secara sentralistik dan terpusat tanpa adanya partisipasi dari publik. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Irwan dalam artikelnya yakni jika dirujuk kebelakang sebelum tumbang rezim Orde Baru, dalam kurun waktu yang cukup lama, Indonesia menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari seluruh kebijakan pemerintahan. Untuk memudahkan pelaksanaan paradigma yang berorientasi pembangunan ini, pemerintah Orde Baru menerapkan sistem pemerintahan yang sentralistik, paternalistik, dan sangat birokratik.¹⁶⁰

Lebih lanjut dinyatakan, dalam perkembangannya pelaksanaan pembangunan menjadi terpusat, partisipasi rakyat dinafikan, rakyat hanya menjadi objek pembangunan, dan pemerintah daerah menjadi pelengkap saja dari sistem pemerintahan nasional tanpa perlu berbuat apa-apa, terutama dalam hal perencanaan. Dalam konteks ini terjadi perencanaan dan pengendalian terpusat. Hal itu juga mengharuskan adanya penyeragaman sistem organisasi pemerintah daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan daerah.

¹⁵⁹ Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Edisi Revi, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2018

¹⁶⁰ Waris, Irwan, *Pergeseran Paradigma Sentralisasi Ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Kebijakan Publik 3, no. 1, Jakarta, 2012, hlm. 38-47

Pelayanan pada waktu itu masih menganut model *Old Public Administration* (OPA) yang cenderung lamban dan berbelit-belit serta kental akan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pelayanan selalu di elu-elukan sebagai bentuk rela berkorban dan taat pada program-program pembangunan yang telah direncanakan oleh pemerintah. Pada masa tersebut pembangunan adalah kata ampuh yang harus disetujui oleh semua orang tanpa terkecuali. Warga masyarakat harus berkorban demi pembangunan, tanpa diperhitungkan apakah mereka yang berkorban akan diuntungkan atau bahkan terpinggirkan. Menurut Hardiyansyah, pengorbanan warga masyarakat pada saat itu dikonsepsikan sebagai bentuk partisipasi.

Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi distorsi dan pembiasan terhadap makna partisipasi. Dengan demikian maka budaya partisipasi yang berkembang adalah partisipasi semu karena tidak boleh ada kritik atas program pembangunan pemerintah, tidak terbuka ruang bagi masyarakat untuk mengajukan keberatankeberatan atas sebuah kebijakan tersebut merugikan masyarakat itu sendiri. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan paradigma *customer driven* (paradigma yang berorientasi kepentingan masyarakat).¹⁶¹

Sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Ditjen Imigrasi merupakan unsur pemerintah yang mempunyai tugas mengatur lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara. Fungsi yang diemban Ditjen Imigrasi meliputi pelayanan keimigrasian, penegakan hukum keimigrasian,

¹⁶¹ Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Edisi Revisi, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 72.

keamanan Negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Secara garis besar, pelaksanaan keempat fungsi tersebut dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, pelayanan keimigrasian. Sebagai instansi yang melakukan pelayanan publik. Ditjen Imigrasi memiliki tolok ukur dalam menilai kinerja kualitas layanan. Pelayanan keimigrasian saat ini telah menerapkan manajemen sistem teknologi informasi dan komunikasi yang dinamakan dengan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (disebut SIMKIM), dan tersedianya *Standar Operating Procedure* (SOP) pelayanan keimigrasian yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Dalam menyikapi semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, Ditjen Imigrasi telah melakukan langkah-langkah strategis dalam melayani Warga Negara Indonesia dan Orang Asing, seperti menyederhanakan prosedur pemberian paspor dengan Sistem Pelayanan Paspor Terpadu di kantor imigrasi, misal dengan adanya Anjungan Paspor Mandiri, penggelaran mesin elektronik (*autogate*) dalam pemeriksaan keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), pembentukan Unit Layanan Paspor (ULP) di beberapa kantor Imigrasi yang volume pelayanannya tinggi dan program-program unggulan lainnya.

Kedua, penegakan hukum. Pelaksanaan fungsi penegakan hukum keimigrasian dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dilakukan melalui dua cara yaitu penegakan hukum yang bersifat administratif dan proyustisia. Tindakan Administratif Keimigrasian berupa pencantuman nama warga bermasalah dalam daftar pencegahan suatu penangkalan, pembatasan/perubahan atau pembatalan izin tinggal. Larangan untuk berada di

suatu atau beberapa tempat tertentu di wilayah Indonesia, keharusan untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia, pengenaan biaya beban dan juga pendeportasian orang asing dari wilayah Indonesia. Adapun penegakan hukum dalam tindak pidana keimigrasian dilakukan melalui serangkaian penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Keimigrasian hingga penyerahan berkas perkara ke Penuntut Umum.

Ketiga, keamanan negara. Fungsi keamanan negara didukung dengan berbagai instrumen antara lain pengenaan tindakan pencegahan ke luar negeri yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM berdasarkan pada hasil pengawasan keimigrasian, Keputusan Menteri Keuangan dan Jaksa Agung, perintah Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, permintaan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, permintaan Kepala Badan Narkotika Nasional, keputusan atau permintaan pimpinan kementerian/ lembaga lain yang berdasarkan undang-undang memiliki kewenangan pencegahan, dan penerapan tindakan penangkalan yang kesemuanya dengan alasan keimigrasian terhadap orang asing oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atas permintaan pejabat yang berwenang. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 juga mengatur mengenai pengawasan dan intelijen keimigrasian dengan prinsip penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan terhadap orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasan atas keberadaan dan kegiatannya. Pengawasan keimigrasian juga dilakukan terhadap Warga Negara Indonesia yang memohon dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah Indonesia dan yang berada di luar wilayah Indonesia, serta terhadap penjamin. Di samping itu juga dibentuk

Satuan Kerja khusus lintas instansi yang dikenal dengan TIMPORA dalam mengawasi Orang Asing.

Keempat, fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka mendukung pembangunan nasional, Imigrasi mengeluarkan berbagai kebijakan yang memberikan fasilitas keimigrasian bagi orang asing di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), kemudahan keimigrasian di bidang pariwisata dan investasi yang sejalan dengan perkembangan dan dinamika global berupa kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK), Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK) dan Visa Tinggal Terbatas saat kedatangan sebagai bentuk Visa on Arrival (VoA) di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) tertentu, pemberian fasilitas *Immigration on Shipping (IoS)*, kemudahan bagi wisatawan lanjut usia mancanegara untuk mendapatkan izin tinggal dan berdiam lebih lama di Indonesia, serta penyederhanaan prosedur dalam penerbitan izin tinggal yang lebih aman, cepat dan mudah.

Dalam rangka mengimplikasikan Hak Asasi Manusia dalam pelayanan publik, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2018 tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia. Hal ini didasarkan atas penyelenggaraan pelayanan publik di bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia berpedoman pada prinsip Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi bahasan penting pasca Perang Dunia II dan pada waktu pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1945. Istilah HAM menggantikan istilah Natural Right. Hal ini karena konsep

hukum alam yang berkaitan dengan hak-hak alam menjadisuatu kontroversial. Hak Asasi Manusia yang dipahami sebagai natural rights merupakan suatu kebutuhan dari realitas sosial yang bersifat universal. Usaha ini pada 10 Desember 1948 berhasil dengan diterimanya *Universal Declaration of Human Rights* (Pernyataan Sedunia tentang Hak Asasi Manusia) oleh Negara-negara yang tergabung dalam PBB di Paris.

Hak Asasi Manusia dalam pasal pertama peraturan dimaksud memiliki makna seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Untuk itulah kemudian dalam rangka meningkatkan kualitas layanan di unit kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, penyelenggaraan pelayanan publik harus berorientasi pada keputusan dan kepuasan penerima layanan. Pelayanan Publik berbasis HAM adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip HAM bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI.

Kriteria Pelayanan Publik Berbasis HAM menurut peraturan tersebut didasarkan pada:

- a. Aksesibilitas dan ketersediaan fasilitas;
- b. Ketersediaan petugas yang siaga; dan

- c. Kepatuhan pejabat, pegawai, dan pelaksana terhadap Standar Pelayanan masing-masing bidang pelayanan.

Aksesibilitas dan Ketersediaan Fasilitas untuk Kantor Imigrasi sendiri terdiri dari:

1. Maklumat pelayanan;
2. Ruang/loket/kotak pengaduan/Nomor Telpon Pengaduan;
3. Toilet khusus penyandang disabilitas;
4. Lantai pemandu (*guiding block*);
5. Informasi pelayanan publik;
6. Ruang laktasi/menyusui;
7. Ruang bermain anak;
8. Rambu-rambu kelompok rentan;
9. Alat bantu kelompok rentan;
10. Jalan landai (ramp);
11. Loker/layanan khusus bagi lanjut usia, anak, ibu hamil dan penyandang disabilitas;
12. Tempat ibadah; dan
13. Pusat informasi.

Di samping itu juga harus tersedia petugas yang siaga dalam melayani kelompok rentan dan disabilitas serta kepatuhan pejabat, pegawai dan pelaksana terhadap SOP yang telah dibuat seperti antrian pelayanan, proses penerbitan serta perpanjangan paspor.

Lahirnya Pancasila secara konseptual diungkapkan mulanya oleh Presiden RI pertama, Soekarno. Pada pidatonya dalam sidang Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 1 Juni 1945, Soekarno secara tegas menggali lima prinsip (asas) yang sebaik-baiknya sebagai Dasar Negara Indonesia, yakni: kebangsaan Indonesia, Internasionalisme atau perikemanusiaan, mufakat atau demokrasi, Kesejahteraan sosial dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Lima asas pokok ini lalu diistilahkan sendiri oleh Bung Karno sebagai Pancasila. Usulan ini menurut beberapa literatur sesungguhnya bukanlah nilai orisinal yang muncul dari pemikiran Soekarno. Soekarno, tegas Abdulgani,¹⁶² hanyalah penggali dan perangkai dalam satu kesatuan utuh.

Sejatinya, lima nilai itu merupakan rangkaian jiwa dan nafas yang telah merasuk dalam hidup dan kehidupan berbangsa sejak para leluhur bangsa menapakkan sejarahnya.¹⁶³ Dan ini juga beliau tegaskan dengan eksplisit dalam pidato monumentalnya sebagai berikut:

“Saya hanyalah sekadar perumus, penyambung lidah dari keinginan-keinginan dari perasaan-perasaan yang sudah lama terpendam, bisu dalam jiwa dan kalbu rakyat Indonesia secara turun menurun dari para pendahulu bangsa”¹⁶⁴

Merujuk pada pidato tersebut jelaslah bahwa nilai-nilai Pancasila sejatinya merupakan nilai-nilai yang telah dianut bangsa Indonesia sejak lama. Nilai-nilai ini dihayati, diyakini dan dijalankan sebagai nilai yang dianggap benar dan baik dalam tatanan sosial kemasyarakatan. Dengan demikian, tidaklah mengherankan

¹⁶² Abdulgani, *Op.cit.*, hlm 37.

¹⁶³ Setiawan, *Op.cit.*, hlm.11

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm. 11

pula jika para *The Founding Father* akhirnya menyepakati lima sila ini sebagai dasar negara tatkala pekik kemerdekaan dikumandangkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Di samping itu, secara formal sesungguhnya Pancasila termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 alinea keempat yang ditetapkan pertama kali pada 18 Agustus 1945. “Pancasila” memang tidak tercantum secara gamblang, namun formulasinya ada di dalamnya dan ditegaskan sebagai dasar tujuan bernegara. Berikut kutipan lengkapnya:

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”¹⁶⁵

Pancasila sebagai ideologi bangsa merupakan suatu kesatuan yang bulat, jadi setiap sila merupakan unsur Pancasila. Bilamana diuraikan secara filosofis bahwa Pancasila adalah dasar filsafat negara, adapun negara merupakan suatu lembaga kemasyarakatan serta lembaga kemanusiaan, jadi negara memiliki subjek pendukung pokok yaitu manusia. Jika kita analogikan disini adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memberikan pelayanan publik,¹⁶⁶ maka dasar ontologi kelima sila Pancasila adalah manusia atau aparatur itu sendiri, sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa (Sila I dan II).

¹⁶⁵ *Ibid*

¹⁶⁶ Kaelan, *Pancasila Sebagai Dasar Penjabaran Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, 1948, hlm. 71.

Dalam pembentukan suatu Negara maka bangsa Indonesia sebagai suatu bangsa memiliki suatu prinsip-prinsip yang sama, memiliki suatu asas kerohanian yang sama sehingga merupakan suatu kesatuan bangsa (Sila III). Untuk menjamin serta menyalurkan hak-hak asasi para warganya maka diperlukan suatu sistem demokrasi. Negara pada hakekatnya demi kepentingan seluruh warganya, oleh sebab itu segala kekuasaan adalah untuk rakyat. Dengan demikian kekuasaan tertinggi adalah di tangan rakyat dengan suatu moral luhur demi kebersamaan yaitu di bawah hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan (Sila IV). Negara pada hakikatnya bukanlah merupakan suatu tujuan, sebab negara adalah untuk kepentingan seluruh warganya.

Tujuan negara sudah barang tentu lebih daripada kepentingan-kepentingan warganya secara perseorangan saja, namun dalam arti kepentingan kesejahteraan individu maupun seluruh warga yaitu kepentingan umum yang meliputi kesejahteraan lengkap lahir dan batin, harkat serta martabat seluruh bangsa. Unsur-unsur kesejahteraan umum itu di satu pihak ialah dijamin dan dihormatinya hak-hak orang-orang sebagai warganya, serta di pihak lain harus terpenuhinya kewajiban. Oleh karena itu harus dijamin dan terciptanya suatu keadilan sosial sebagai suatu dambaan seluruh warganya (Sila V) Pancasila. Demikianlah dalam kaitannya dengan pelayanan publik maka manifestasi penjabaran hak-hak asasi manusia bukanlah bersifat parsial namun bersifat menyeluruh, yaitu dalam konteks kewajibannya dalam suatu negara yang merupakan lembaga yang berupaya menjamin hak-hak asasi tersebut.

Menurut Setyawan dan Kamayanti,¹⁶⁷ Pancasila yang lahir secara konsepsi kenegaraan pada tahun 1945 dalam perkembangannya tetap menjadi satu-satunya landasan hidup yang disepakati. Bahkan hingga saat ini relevansi nilai-nilai Pancasila masih sangat relevan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Walaupun perkembangan teknologi modern yang menjadikan dunia seakan tidak terbatas lagi (*borderless*), Pancasila masih relevan untuk dijadikan panduan menghadapi beragam tantangan dan ancaman yang menghadang. Salah satu kunci untuk terus merevitalisasi Pancasila adalah dengan menjadikan Pancasila sebagai ideologi terbuka. Sitorus,¹⁶⁸ Setyawan,¹⁶⁹ dan Ludigdo¹⁷⁰ menyatakan bahwa Pancasila akan bisa terus dipakai karena nilai-nilainya selalu bisa dikomunikasikan dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang berkembang dinamis. Kuncinya ada pada pemaknaan secara kontinuitas sehingga substansinya dapat terus relevan dan komunikatif sepanjang zaman. Sebagaimana ungkapan terkenal Bung Karno: “ambil apinya, jangan abunya”, pemaknaan Pancasila sebagai ideologi terbuka akan menjadikan implementasi dan internalisasi Pancasila menjadi ruh yang hidup. Interaksi dinamis dengan realita kehidupan yang menghadang akan menempatkan bangsa Indonesia semakin yakin akan kebenaran dan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai nilai yang dianggap benar dan baik.

Tata Nilai PASTI yang telah menjadi *core value* dalam diri insan Aparatur Sipil Negara Kementerian Hukum dan HAM harus sejalan pula dengan nilai-nilai

¹⁶⁷ Setiawan and Kamayanti, *Op.cit*, hlm.12

¹⁶⁸ Sitorus, *Op.cit*, hlm. 175

¹⁶⁹ Setiawan, *Op.cit*, hlm. 8

¹⁷⁰ Ludigdo, *Memaknai Etika Profesi Akuntan Indonesia Dengan Pancasila*, 2013, hlm.16

yang terkandung dalam Pancasila, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa nilai-nilai dalam Pancasila dapat menjadi dasar penjabaran hak-hak asasi manusia. Hal ini mutlak, sebab akan berkaitan dengan falsafah, doktrin, dan wawasan kebangsaan Indonesia, baik secara individual maupun kolektif kehidupan masyarakat yang berasaskan kekeluargaan, dengan tidak mengenal secara fragmentasi moralitas sipil, moralitas komunal, maupun moralitas institusional yang saling menunjang secara proporsional. Sikap Profesional, Akuntabel, Sinergi, Transparan dan Inovatif yang telah menjadi ruh akan semakin paripurna jika memiliki spirit Pancasila. Pada akhirnya perubahan karakter aparatur dalam pola pikir (mind set) dan perilaku (culture set) dapat terwujud sesuai dengan falsafah dan ideologi bangsa Indonesia. Ini kemudian yang melatarbelakangi penulis merekonstruksi Tata Nilai PASTI yang memiliki spirit Pancasila. Kelima nilai tersebut adalah PASTI Berketuhanan, PASTI Berkemanusiaan, PASTI Bersatu, PASTI Bermufakat dan PASTI Berkeadilan.

PASTI Berketuhanan

Penghambaan dan ketaatan yang mewujudkan pada pertanggungjawaban aparatur yang utama (dan terutama) kepada Tuhan perlu dinyatakan secara eksplisit. Ini akan mendorong para aparatur dalam setiap tindak tanduknya akan selalu berada di jalan yang lurus, jalan yang diridhoi oleh Tuhan. Efek dominonya, masyarakat sebagai *stakeholder* akan melihat aparatur sebagai pelayan publik yang semakin dapat dipercaya. Dalam cara pandang Pancasila, nilai-nilai Ketuhanan merupakan sumber etika dan spiritualitas (yang bersifat

vertikal-transendental) bagi Bangsa Indonesia. Ini adalah suatu kenyataan sejarah dalam mana Tuhan telah hadir dalam ruang publik Nusantara, meski usaha-usaha untuk mencerabutnya pernah dilakukan oleh kolonialis Belanda. Hal ini menunjukkan bahwa sejarah panjang perjuangan mencapai dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia, banyak dilandasi dan didasari oleh semangat keberagaman ini.

Etos perjuangan para pendahulu bangsa yang sangat kuat dilandasi oleh semangat Ketuhanan, antara lain dapat diperhatikan dalam pernyataan Pembukaan UUD 1945 alinea ketiga yang berbunyi, “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa...”. Nilai-nilai Ketuhanan merupakan sesuatu yang fundamental dan alamiah terdapat dalam kehidupan individu aparatur sebagai pelayan publik dalam menjalankan tugas profesi dan menuntaskan visinya. Di alam Indonesia, Tuhan dianggap mempunyai peran penting untuk mempromosikan sikap dan perilaku aparatur.

Untuk itu aparatur sebagai pelayan publik harus selalu didorong untuk menjaga komitmen dirinya kepada Tuhan dan kemudian menghasilkan sikap dan perilaku menghindari perbuatan yang dilarang oleh Tuhan, serta sekaligus menyebarkan rahmat kepada semesta alam. Seharusnya dengan disemangati oleh nilai-nilai Ketuhanan seperti ini, aparatur Hukum dan HAM sebagai pelayan publik akan merealisasikan berbagai prinsip dan aturan lainnya,¹⁷¹ termasuk tata nilai PASTI. Menjadi sesuatu yang urgent bahwa spirit Ketuhanan harus menjadi pondasi aparatur sebagai pelayan publik dalam menjalankan aktivitas

¹⁷¹ *Ibid*

profesionalnya. Ketulusan dalam bekerja dan menunaikan tanggung jawab profesionalnya akan didasari oleh keyakinannya untuk mendapatkan keridhaanNya. Oleh karenanya maka penghindaran atau absennya nilai-nilai Ketuhanan termasuk dalam memberikan pelayanan kepada publik adalah sebuah pengkhianatan terhadap nilai-nilai dasar bangsa dan karakter asasi manusia Indonesia yang telah diperjuangkan oleh para pejuang dan *The Founding Father*.

Agar konsep ini sejalan dengan pelayanan berbasis HAM. Maka penulis merekomendasikan agar di masing-masing Unit Pelaksana Teknis Keimigrasian minimal menyediakan ruangan untuk beribadah. Ruangan tersebut dapat digunakan baik aparatur sebagai pemberi layanan maupun masyarakat secara umum.

Penyediaan tempat ibadah merupakan hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Hak dalam beribadah merupakan hak yang fundamental yang harus dapat dipenuhi oleh Unit Pelaksana Teknis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat memberikan suatu kesadaran bahwasanya manusia pada hakekatnya merupakan khalifah (wakil) Tuhan di bumi. Kata khalifah ini memberikan suatu pengertian bahwa seseorang yang telah diangkat sebagai khalifah akan mengemban suatu amanat yang harus dilakukan sesuai dengan keinginan Pengutusnyanya.

Pernyataan tersebut memberikan suatu pengertian bahwa manusia dengan predikat khalifah Tuhan di bumi mengemban amanat atau tugas tertentu yang harus dilakukan dengan rasa penuh tanggung jawab. Ini berarti bahwa diri, dalam melakukan segala sesuatu, harus berdasarkan pada kesadaran diri (*self-*

consciousness) bahwa dirinya sebenarnya adalah khalifah Tuhan yang mempunyai konsekuensi bahwa segala sesuatu yang dilakukan harus sesuai dengan keinginan Tuhan (*the will of God*). Hal ini akan berdampak pada pola pelayanan yang diberikan, dengan kesadaran tersebut maka pelayanan yang diberikan merupakan suatu amanah yang diemban sebagai manifestasi dari perintah Tuhan, oleh karena itu aparaturnya akan bertindak sesuai dengan norma-norma kebaikan yang telah ditentukan oleh Tuhan. Hal ini tentu saja dengan sendirinya akan menghilangkan praktek penyimpangan dalam memberikan pelayanan termasuk pungli dan gratifikasi.

PASTI Berkemanusiaan

Dalam cara pandang Pancasila, nilai-nilai kemanusiaan yang bersumber dari hukum Tuhan, hukum alam dan sifat-sifat sosial manusia (yang bersifat horizontal) dianggap penting sebagai pondasi kehidupan Bangsa Indonesia untuk membangun relasi antarsesama dan antarbangsa. Nilai-nilai kemanusiaan ini bukanlah dalam pengertian sekadar mengikuti paham pengutamaan hak-hak individual (*individualisme*) namun harus disandarkan pada paham kekeluargaan.

Menarik kembali mencerna pandangan

The Founding Father yang disampaikan melalui pidato di sidang BPUPKI,¹⁷² Bung Karno dengan lantang menyatakan, “Jikalau betul-betul hendak mendasarkan negara pada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham

¹⁷² Ludigdo, Unti, *Mengembangkan Etika Di Kantor Akuntan Publik : Sebuah Perspektif Untuk Mendorong Perwujudan Good Governance*, Konferensi Nasional Akuntansi, Jakarta, 2006, hlm. 20

individualisme dan liberalisme dari padanya”. Dalam konteks ini aparatur sebagai pelayan publik perlu memahami prinsip kebangsaan yang luas melalui jalan eksternalisasi dan internalisasi. Dalam eksternalisasi, aparatur sepantasnya turut terlibat secara bebas aktif membangun ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam internalisasi nilai tersebut aparatur seharusnya mengembangkan disiplin ilmu dan meningkatkan martabat bangsa.¹⁷³

Dengan demikian, dalam kerangka mengangkat harkat kemanusiaan yang luhur dan mempromosikan keadilan untuk semua, termasuk keadilan terhadap lingkungan dan keberlangsungan alam. Aparatur Kementerian Hukum dan HAM harus menjadi kreator terwujudnya tata nilai PASTI. Profesional, Akuntabel, Sinergis, Transparan dan Inovatif dalam terminologi pelayanan publik pada umumnya harus dimaknai kembali sebagai sikap menjaga martabat manusia untuk membangun suatu peradaban agung yang dilandasi oleh prinsip Kemanusiaan. Aparatur sebagai pelayan publik dituntut untuk memenuhi kebutuhan manusia sebagai makhluk sosial, oleh karenanya alat ukur utama tidak lagi berbasis material semata, namun bertujuan membentuk pribadi manusia yang humanis.¹⁷⁴

Konsep ini jika dikaitkan dengan pelayanan berbasis HAM dapat dilihat dari tersedianya layanan yang ramah Hak Asasi Manusia (HAM) serta lebih humanis. Salah satu contohnya adalah tersedianya layanan khusus bagi pemohon paspor yang menyandang disabilitas sebagaimana tampak pada gambar 2. Dalam gambar tersebut penyandang disabilitas mendapatkan bantuan dari petugas untuk

¹⁷³ Ludigdo, Unti, *Pemahaman Strukturasi Atas Praktik Etika Di Sebuah Kantor Akuntan Publik*, Universitas Brawijaya, Surabaya, 2005, hlm.43

¹⁷⁴ Sitorus, *Op.cit.*, hlm 176

dapat masuk ke kantor dan mendapatkan pelayanan keimigrasian yang tidak berbeda dengan pemohon lain pada umumnya.

Pelayanan yang humanis dan ramah HAM memberikan suatu pengertian bahwa keadilan dalam mendapatkan pelayanan harus bersifat manusiawi, sesuai dengan fitrah manusia dan dapat diaplikasikan sesuai dengan kapasitas yang dimiliki oleh manusia sebagai makhluk yang selalu berinteraksi dengan orang lain secara dinamis dalam menjalani kehidupannya. Salah satu bentuk konkret yang dilakukan oleh imigrasi adalah dengan memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat tanpa membedakan antara kelompok masyarakat pada umumnya dan kelompok masyarakat penyandang disabilitas pada khususnya. Walaupun sesungguhnya hal tersebut merupakan amanat undang-undang, namun dalam praktik pelayanan keimigrasian hal tersebut merupakan sesuatu yang baru diimplementasikan.

PASTI Bersatu

Dalam cara pandang Pancasila, harus dipahami bahwa aktualisasi nilai persatuan harus berakar kuat pada visi kebangsaan yang kokoh oleh karena pluralitas masyarakat Indonesia. Visi kebangsaan yang merupakan pengejawantahan prinsip persatuan ini merupakan komitmen untuk membangun kebersamaan menuju tercapainya cita-cita bersama. Membangun kebersamaan ini dilakukan dalam wadah Persatuan Indonesia, yang tidak mengharuskan tercerabutnya akar tradisi dan kesejarahan masing-masing komunitas, suku, ras

dan agama.¹⁷⁵ Dalam semangat ini aparatur sebagai pelayan publik harus meletakkan peran strategisnya dalam upaya memperkokoh persatuan Indonesia, karena sistem ekonomi dan pemerintahan global saat ini berpotensi meruntuhkan bangunan persatuan dan kebangsaan.

Dalam situasi demikian loyalitas aparatur pada bangsa akan mengalahkan “birahi” materi yang ditawarkan oleh kaum kolonialis versi baru. Visi ini juga mengarahkan aparatur untuk berkomitmen melawan anasir-anasir penghancur kokohnya bangunan kebangsaan Indonesia yang bercokol di bumi Indonesia. Termasuk dalam hal ini adalah memperkuat perlawanan terhadap perilaku korupsi dan berbagai tindakan manipulatif yang telah terjadi sedemikian akut di negeri ini. Untuk itulah peran aparatur sebagai pelayan publik menjadi sentral dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa serta sejalan dengan tata nilai PASTI yang telah menjadi ruh dalam pelayanan publik Hukum dan HAM RI.

Konsep pelayanan berbasis HAM yang lekat dengan semangat kebersamaan secara sederhana dapat tergambar dari tersedianya ruangan yang ramah anak. Dalam praktiknya, konsep ini dapat menjadi ruang publik yang dapat menciptakan interaksi aktif antara orang tua dan anak maupun antara orang tua dengan orang tua yang lainnya. Interaksi tersebut pada akhirnya akan menumbuhkan semangat kebersamaan yang bermuara pada terciptanyapersatuan antarsesama.

¹⁷⁵ Ludigdo, Unti, *Wacana Dan Praktik Etika Akuntan Publik Dalam Strukturasi (+SQ)*, Ekuitas, 13.No. 1 2009, hlm. 127

PASTI Bermufakat

Menurut Ludigdo,¹⁷⁶ bahwa dalam cara pandang Pancasila, prinsip musyawarah mufakat tidak menghendaki situasi di mana suatu keputusan didikte oleh kalangan mayoritas atau kekuatan elit politik dan asing. Menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam semangat permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan haruslah merupakan aktualisasi dari nilai-nilai Ketuhanan, kemanusiaan dan persatuan. Ini akan memberikan perspektif etis kepada aparatur bahwa kedaulatan organisasi, sebagai bagian sistem organisasi kemasyarakatan di Indonesia harus terjaga dan Tata Nilai PASTI yang telah menjadi *core value* Kementerian tidak mudah luntur oleh intervensi pihak manapun.

Nilai obyektivitas yang menyatakan bahwa aparatur sebagai pelayan publik tidak dipengaruhi pendapat dan pertimbangan pribadi atau golongan dalam mengambil putusan atau tindakan dalam prinsip pelayanan harus dibuktikan. Demikian halnya dalam pengembangan standar pelayanan tidak harus selalu menuruti kehendak lembaga internasional (asing). Namun yang lebih penting adalah memperhatikan kepentingan masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Indonesia. Sudah saatnya untuk ke depan, inovasi pelayanan publik agar lebih mengedepankan corak dan ciri khas bangsa sendiri, yang belum tentu lebih buruk atau tidak lebih baik dari asing. Karena sesungguhnya kepentingan bangsa dan negara jauh lebih berarti daripada kepentingan global. Akhirnya, dengan menempatkan rakyat sebagai pilihan utama dalam setiap aspek, secara tidak langsung organisasi telah menerapkan seluruh sumber daya untuk mencapai

¹⁷⁶ Ibid

tujuan bersama. Tujuan bersama yang dimaksud adalah menyejahterakan rakyat dari berbagai kepentingan individu atau kelompok dengan melibatkan seluruh unsur dan sumber daya yang ada dalam suatu paradigma pembangunan bersama.¹⁷⁷

Konsep pelayanan berbasis HAM yang selaras dengan semangat permusyawaratan tercermin dari pusat informasi pelayanan/ *helpdesk* yang disediakan oleh kantor imigrasi dalam memberikan informasi yang akurat kepada masyarakat tanpa dipengaruhi pendapat dan pertimbangan pribadi atau golongan. Sehingga informasi atau putusan yang disampaikan dapat lebih transparan dan melibatkan seluruh unsur tanpa membedakan suku, ras, agama dan budaya.

PASTI Berkeadilan

Keadilan dapat dipandang sebagai sebuah keseimbangan hubungan aktivitas antara manusia dengan Tuhan dan sesama. Demikian pula dengan aparatur sebagai pelayan publik, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus selalu dan mampu dalam menjaga keseimbangan tersebut. Peran aparatur dalam menyeimbangkan hubungan manusia kepada Tuhan dan sesama pada dasarnya ibarat dua sisi mata uang yang saling mendukung satu sama lain. Melalui pertanggungjawaban manusia kepada Tuhan dalam setiap aktivitasnya, termasuk dalam memberikan pelayanan kepada publik, manusia diajarkan untuk selalu bersyukur atas apa yang telah dianugerahkan padanya. Demikian pula melalui pertanggungjawaban kepada sesama, manusia tidak hanya diajarkan untuk

¹⁷⁷ Sitorus, *Op.cit*, hlm. 275

mengutamakan kepentingan dirinya semata, namun juga bertanggung jawab terhadap kepentingan bersama.

Konsep pelayanan berbasis HAM yang sesuai dengan prinsip keadilan adalah layanan khusus bagi lanjut usia. Bagi pemohon Lansia diberikan kemudahan akses yang berkeadilan dengan cara cukup datang dan melapor kepada petugas di loket customer care, setelah dilakukan verifikasi berkas asli dan pemeriksaan kelengkapan dokumen persyaratan oleh petugas, yang bersangkutan akan dibantu dan diarahkan langsung menuju loket untuk proses wawancara dan foto. Secara keseluruhan, pelayanan berbasis HAM merupakan ikhtiar organisasi dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip HAM bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Unit Pelaksana Teknis Keimigrasian.

Hal ini akan membawa pribadi aparatur mencapai visi keadilan yang diwujudkan dalam penyeimbangan antara pemenuhan kebutuhan jasmani dan rohani, serta keseimbangan antara peran manusia sebagai makhluk individu dan peran manusia sebagai makhluk sosial. Dengan demikian tata nilai PASTI yang telah menjadi *core value* aparatur Kementerian Hukum dan HAM RI dapat terwujud secara menyeluruh.

Dalam cara pandang Pancasila, perwujudan keadilan sosial ini sekaligus merupakan aktualisasi nilai-nilai Ketuhanan dan nilai-nilai kemanusiaan, serta cita-cita kebangsaan yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam mewujudkan keadilan sosial, masing-masing pribadi diberi peran yang secara

keseluruhan mengembangkan semangat kekeluargaan, bukan semangat individual. Tentu saja ini berseberangan dengan semangat kapitalisme dan liberalisme yang mana individualisme sebagai dasarnya. Bung Karno secara tegas mengatakan “Dengan menyetujui kata keadilan sosial dalam *preamble*, berarti merupakan protes kita yang maha hebat kepada dasar individualisme”¹⁷⁸

Berangkat dari pemahaman tersebut maka aparatur sebagai pelayan publik harus mempunyai perhatian yang besar untuk menyeimbangkan pemenuhan kesejahteraan diri dan masyarakatnya. Aparatur harus terlibat pada perwujudan keadilan sosial melalui pelaksanaan pekerjaan profesionalnya. Dengan demikian dalam menjalankan tugas profesionalnya, aparatur tidak boleh hanya mendasarkan pada dipenuhinya hak pribadi dirinya, tetapi lebih mulia dari itu adalah pemenuhan kewajiban kepada masyarakatnya serta beribadah kepada Tuhannya.¹⁷⁹

B. Hukum Birokrasi dan Kepentingan Ekonomi

Salah satu tujuan dibentuknya hukum adalah kepentingan untuk menjamin berbagai kepentingan, seperti kepentingan ekonomi, perlindungan terhadap kepentingan pribadi, kehormatan perorangan, politik, agama dan lain sebagainya. Dari kepentingan-kepentingan diatas tersebut kepentingan ekonomi merupakan salah satu indikator yang paling kuat yang mempengaruhi penciptaan hukum.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Latif, Y., *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 56

¹⁷⁹ Briando, Bobby, *Prophetical Law: Membangun Hukum Berkeadilan Dengan Kedamaian*, Jurnal Legislasi Indonesia 14, no. 3, Jakarta, 2017, hlm. 313-324

¹⁸⁰ Chand, Hari, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1994, hlm. 177

Sebagaimana diketahui pembentukan hukum sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor diluar hukum seperti faktor sosial, politik, ekonomi, budaya, dan lain-lain. Salah satu Sarjana yang mengakui adanya faktor-faktor diluar hukum yang mempengaruhi pembentukan hukum adalah Max Weber.¹⁸¹

Berkaitan dengan pengaruh kepentingan ekonomi dalam pembentukan hukum Max Weber berpendapat:

*“Obviously, any legal guarantee is directly at the service of economic interest to a very large extent. Even where this does not seem to be or actually is not, the case, economic interest are among the strongest factors influencing the creation of law. For, any authority guaranteeing a legal order depends, in some way, upon the consensual action of the constitutive social groups, and the formation of the social groups depends, to a large extent upon constellation of material interest”*¹⁸²

Secara bebas diterjemahkan, terlihat jelas bahwa jaminan hukum ditujukan langsung pada pelayanan kepentingan ekonomi sampai pada batas-batas yang luas. Meskipun pada kenyataannya keadaan yang ada tidak persis seperti itu, namun kepentingan-kepentingan ekonomi adalah salah satu di antara faktor-faktor yang terkuat yang mempengaruhi penciptaan hukum.¹⁸³

Hukum dipandang sebagai kekuatan otonom dalam perkembangan sosial, sehingga hukum mempengaruhi perkembangan ekonomi sementara hukum dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan ekonomi, namun Weber tetap menyadari bahwa keberadaan hukum selalu saja dimaksudkan untuk melayani kepentingan-

¹⁸¹ Max Weber adalah seorang ahli hukum kelahiran Jerman dan sempat menempuh pendidikan di Sekolah Jurisprudensi Sejarah di Jerman dan banyak mempelajari hukum Romawi, Hindu, Inggris dan Hukum Eropa. Pemikirannya banyak dipengaruhi oleh pandangan Karl Marx bahwa struktur ekonomi menentukan politik, seni, hukum, filsafat, dan bidang lainnya. Namun Weber menentang pendapat Karl Marx tentang determinasi ekonomi. Bukunya yang terkenal adalah “Ekonomi and Society”.

¹⁸² Chand, Hari, *op.cit*

¹⁸³ Menurut Weber, aktivitas dasar yang terdapat dalam bidang hukum ada dua yaitu penciptaan hukum dan penemuan hukum

kepentingan ekonomi.¹⁸⁴ Keberadaan ekonomi yang sangat pesat menciptakan kelompokkelompok atau kelas sosial tertentu yang mempunyai kekuatan dalam masyarakat.

Kepentingan-kepentingan kelompok sosial yang memegang kendali pasar ini pada kenyataannya sangat berpengaruh dalam menentukan kebijakan Negara atau pemerintah khususnya yang berkaitan dengan jaminan keamanan usaha-usaha mereka baik di tingkat nasional maupun internasional.¹⁸⁵ Lebih lanjut sistem di dunia modern yang makin kompleks mengharuskan tersedianya jaminan ketertiban hukum oleh Negara, sehingga kelompok-kelompok yang mempunyai peran dalam bidang ekonomi menuntut adanya system hukum yang menjamin *predictability* (dapat diramalkan), *calculability* (dapat diperhitungkan), dan kepastian-kepastian terhadap berlangsungnya transaksi-transaksi ekonomi.¹⁸⁶

Hal tersebut sangat relevan karena suatu transaksi ekonomi tidak lepas dari konsekuensi-konsekuensi untung dan rugi sehingga mereka memerlukan prediksi dan perhitungan yang akurat serta jaminan kepastian hukum terhadap konsekuensi-konsekuensi yang harus mereka tanggung. Menurut Weber transaksi-transaksi ekonomi (pasar ekonomi) hanya bisa berkembang jika konsekuensi-konsekuensi hukum dari transaksi ekonomi dapat diramalkan secara pasti. Lebih lanjut Weber mengatakan bahwa kepentingan-kepentingan kelas yang ada di masyarakat semakin beragam dan mempunyai perbedaan yang tajam daripada masa sebelumnya. Laju komunikasi bisnis modern yang makin cepat

¹⁸⁴ Chand, Hari, *op. cit.* hlm. 178

¹⁸⁵ Lubis, T. Mulya dan Richard M. Buxbaum, ed., *Peranan Hukum dalam Perekonomian Di Negara Berkembang*, Yayasan LBHI, Jakarta, tanpa tahun. hlm. 21-22

¹⁸⁶ Chand, Hari, *op.cit.*, hlm. 177

membutuhkan sistem hukum yang berfungsi secara tepat dan dapat diramalkan,¹⁸⁷ seperti misalnya sistem hukum yang dijamin dengan kekuatan paksaan yang terkuat. Pada akhirnya kehidupan ekonomi modern tersebut dengan karakter dasar yang dimilikinya telah menyingkirkan kelompok-kelompok kepentingan lainnya yang sebelumnya mengemban dan mendapat jaminan hukum.

Hal tersebut merupakan proses pengembangan pasar dimana kekuatan universal dari *market consociation* mensyaratkan berfungsinya system hukum yang dapat diperhitungkan dengan aturanaturan rasional pada satu pihak. Sedangkan pada pihak yang lain pengembangan secara tetap dari *market consociation* telah menunjang monopolisasi dan pengaturan segala kekuatan memaksa yang sah yang dibuat oleh suatu institusi pemaksa universal melalui disintegrasi semua status tertentu dan struktur-struktur pemaksa lainnya, yang selama ini kebanyakan bergantung pada monopoli-monopoli ekonomi.¹⁸⁸

Perkembangan kekuatan ekonomi sangat erat kaitannya dengan hukum kontrak. Dalam hukum kontrak terdapat keterkaitan antara ekspansi pasar dan kebebasan kontraktual, dimana kebebasan kontraktual yang merupakan kebebasan para pihak dalam menentukan isi kontrak yang mereka sepakati pada kenyataannya bukanlah kebebasan yang tanpa batas.¹⁸⁹

Latar belakang munculnya pembatasan-pembatasan tersebut adalah karena adanya kepentingan-kepentingan dari Negara serta kepentingan para pihak itu

¹⁸⁷ Dalam prakteknya, investor yang akan menanamkan modalnya pada suatu Negara akan menuntut persyaratan utama berupa jaminan hukum dan keamanan bagi kelangsungan bisnisnya

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ Pada prinsipnya dalam hukum kontrak berlaku ketentuan bahwa para pihak bebas menentukan materi atau isi kontrak sepanjang tidak bertentangan dengan asasasas umum yang berlaku dalam hukum kontrak, namun dalam perkembangannya kebebasan berkontrak tersebut sangat dipengaruhi berbagai faktor termasuk kepentingan Negara atau pemerintah

sendiri yang berorientasi pada pasar. Dengan kata lain jika Negara menganggap ada kepentingan-kepentingan tertentu yang harus dilindungi, maka Negara dapat memberlakukan keinginannya meskipun hal tersebut berada di luar kesepakatan para pihak. Pada sisi lain para pihak sendiri dapat memberlakukan ketentuan-ketentuan yang tujuannya semata-mata kepentingan pasar demi pencapaian keuntungan yang diharapkan.¹⁹⁰

Selanjutnya pihak yang memiliki posisi lebih kuat mempunyai kesempatan untuk memaksakan syarat-syarat yang dikehendakinya kepada pihak yang lebih lemah melalui aturan-aturan hukum.¹⁹¹ Sehubungan dengan transaksi-transaksi ekonomi yang terus berkembang pesat maka dibutuhkan aturan hukum yang mampu diterapkan secara efektif dalam masyarakat dan sedemikian rupa mampu melindungi kepentingan ekonomi. Pada sisi yang lain sangatlah beresiko jika Negara tidak mampu memberi kepastian dari perlindungan hukum pada kepentingan ekonomi yang ada karena pada dasarnya sasaran atau tujuan kegiatan ekonomi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁹²

Oleh karenanya jika kegiatan ekonomi terganggu maka kesejahteraan masyarakat dapat terhambat bahkan hukum itu sendiri akan menerima

¹⁹⁰ Dalam hukum perdata dikenal “Standar Kontrak” dimana salah satu pihak telah mencantumkan syarat-syarat tertentu yang harus disetujui oleh pihak yang lain. Standar kontrak ini lazim berlaku pada perjanjian dengan kedudukan salah satu pihak lebih dominan dari pada pihak yang lain

¹⁹¹ Chand, Hary, *op.cit*, hlm. 181

¹⁹² Pentingnya hukum dalam menjamin jalannya perekonomian dapat dilihat dalam perencanaan pembangunan ekonomi. Suatu perencanaan ekonomi misalnya, membutuhkan kepastian mengenai kekuatan pemilikan atas tanah, gedung dan kekayaan lainnya, agar kesemuanya dapat diperhitungkan secara tepat dan akurat khususnya berkaitan dengan cost. Tanpa bantuan hukum semua itu sulit diperhitungkan karena akan tergantung pada pihak-pihak (tidak ada kepastian). Jaminan kepastian hukum diperlukan pada setiap unsur kegiatan perencanaan ekonomi seperti kontrak, pajak, dan sebagainya. (Sudjono:1993:13)

dampaknya. Dukungan kepada kepentingan ekonomi melalui penerapan aturanaturan hukum dapat dilakukan melalui pemaksaan pemenuhan syarat-syarat tertentu yang dikehendaki kalangan yang mendukung kepentingan ekonomi. Pencantuman syarat-syarat tersebut menurut Max Weber memang dimungkinkan. Melalui “konsep dominasi”,¹⁹³ Weber menjelaskan adanya kemungkinan bagi seseorang atau pihak-pihak untuk memberlakukan kehendaknya pada orang lain.

Konsep dominasi ini muncul dalam berbagai bentuk, seperti kedudukan monopoli.¹⁹⁴ Dicontohkan oleh Weber tentang suatu bank yang menetapkan syarat-syarat khusus dalam memberikan pinjaman bagi pengusaha yang mempunyai kekuatan dapat mengendalikan pasar, atau seorang professor yang dapat mengatur perilaku murid-muridnya melalui pemaksaan pemenuhan aturan yang dibuatnya.¹⁹⁵

Adapun Perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak terlepas dari faktor kepentingan ekonomi. Apa yang dicapai birokrasi sekarang ini merupakan perjalanan sejarah yang panjang. Dengan menggunakan secara seksama fakta sejarah, akan diperoleh perhatian yang lebih tepat mengenai fakta yang kini ada, dengan mengenali fase perkembangannya dan nilai-nilai birokratisme.¹⁹⁶ yang tercermin dalam sikap

¹⁹³ *Ibid*

¹⁹⁴ Dalam hukum kontrak, pemberlakuan syarat-syarat tertentu atau khusus oleh satu pihak kepada pihak lain dikenal dengan istilah “standart contract”, dimana dalam praktek kontrak telah tertuang dalam formulir tertentu dan tidak ada pilihan lain bagi pihak yang lemah selain menerima syarat-syarat kontrak yang telah ditentukan (tidak ada kesempatan untuk bernegosiasi)

¹⁹⁵ Contoh tersebut merupakan bentuk standar kontrak, dimana pihak yang berposisi lemah didorong oleh kepentingan untuk memperoleh sesuatu mau tidak mau harus mentaati ketentuan yang dibuat pihak yang berposisi kuat

¹⁹⁶ Tjokrowinoto, Moelyarto, *Pembangunan : Dilema dan Tantangannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, hlm. 188

dan perilaku aparatur negara sehingga dapat memproyeksikan kinerja birokrasi pemerintah dan karakteristik pelayanannya di masa mendatang.

Fenomena birokrasi di Indonesia telah lama muncul sejak masa kerajaan yang secara periodik terus berkembang membentuk nilai-nilai kehidupan birokratisasi khas Indonesia. Untuk kejelasan selanjutnya, perkembangan birokrasi Indonesia dibagi ke dalam tiga jaman yaitu masa kerajaan, masa kolonial dan masa merdeka.¹⁹⁷

Tinjauan sejarah birokrasi dengan melihat keberadaan kerajaan yang pernah ada di Indonesia, dimulai kira-kira abad ke V yaitu Kerajaan Kutai (Kalimantan Timur) dan Kerajaan Tarumanegara (Jawa Barat). Dari peninggalan kerajaan ini, agama dan kebudayaan Hindu sangat berpengaruh saat itu. Kemudian abad ke VII berdiri Kerajaan Sriwijaya (Palembang) merupakan kerajaan maritim yang menitikberatkan pada kekuatan armadanya di lautan serta memegang peranan besar dalam percaturan politik di Asia Tenggara. Di Jawa Tengah muncul pula kerajaan-kerajaan seperti Kerajaan Kalingga (abad ke VII), Kerajaan Sanjaya (abad ke VIII), Kerajaan Syailendra (abad ke VIII dan IX). Budaya dan agama yang berkembang pada masa ini adalah berkembangnya agama Hindu dan Budha.

Refleksi budaya tersebut dengan adanya candi Borobudur (candi agama Budha abad ke IX), dan candi Prambanan (candi agama Hindu abad ke X). Di Jawa Timur berkembang kerajaan seperti Darmawangsa (abad X), Kerajaan Airlangga (abad XI), Kerajaan Kediri (abad ke XII), Kerajaan Singosari (abad

¹⁹⁷ Sinambela, Lijan Poltak, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 94

ke XIII), Kerajaan Majapahit (tahun 1293-1520) dan Kerajaan Mataram.¹⁹⁸ Pada masa feodal dalam kehidupan masyarakat terdapat pola lapisan masyarakat yang hierarkis dimana yang berada di puncak, duduk penguasa tertinggi yaitu raja. Kemudian lapisan kedua adalah kaum bangsawan, tentara dan para pendeta, sedangkan lapisan paling bawah adalah masyarakat biasa yang terdiri dari petani dan buruh tani. Pola lapisan di dalam masyarakat feodal tersebut, lebih bersifat tertutup (*closed social stratification*) yang membatasi kemungkinan pindahnya seseorang dari satu lapisan ke lapisan yang lain. Di dalam sistem yang demikian untuk menjadi anggota suatu lapisan tertentu dalam masyarakat tersebut adalah kelahiran, seperti keanggotaan lapisan bangsawan diperoleh oleh seorang anak yang lahir karena kedudukan orang tuanya yang bangsawan. Adapun pola kekuasaan dan wewenang dijumpai pada diri seseorang yaitu raja, sedangkan mereka yang menerima pengaruhnya adalah mereka yang berada pada lapisan dibawahnya yaitu lapisan kaum bangsawan, tentara, serta lapisan paling bawah yaitu pedagang, petani dan buruh tani.

Pemegang kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara (kerajaan) adalah raja, dan secara formal mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, jika perlu dengan paksaan, serta negara (kerajaan) dalam hal ini raja yang membagi-bagi kekuasaan yang lebih rendah derajatnya. Kekuasaan yang lebih rendah derajatnya dari raja biasanya dijalankan oleh segolongan kecil

¹⁹⁸ Dekker, I Nyoman, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, hlm. 135-137

masyarakat yang menamakan diri (*The Rulling Class*).¹⁹⁹ Diantara orang-orang yang merupakan warga the rulling classterdapat pemimpinnya, meskipun menurut hukum dia tidak merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi. Dalam masyarakat feodal atau masa kerajaan, the rulling class dipegang oleh bangsawan, contohnya pada masa Majapahit terdapat Mahapatih.

Golongan yang berkuasa tidak mungkin bertahan terus tanpa didukung oleh masyarakat, karena itu golongan tersebut senantiasa berusaha untuk membenarkan kekuasaannya terhadap masyarakat dengan maksud agar kekuasaannya dapat diterima masyarakat sebagai kekuasaan yang legal dan baik untuk masyarakat yang bersangkutan. Oleh sebab itu, golongan yang berkuasa berusaha menanamkan kekuasaannya dengan jalan menghubungkannya dengan kepercayaan dan perasaan yang kuat di dalam masyarakat yang bersangkutan, yang pada dasarnya terwujud dalam nilai dan norma.²⁰⁰

Pola birokrasi yang terjadi pada masa feodal di atas, penyalurannya terjadi dari lapisan bawah mengarah kelapisan atas, dimana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki penguasa dijalankan dengan menguasai bidang-bidang kehidupan masyarakat baik dengan paksaan, kepatuhan terhadap segala tindakan dan kemauan penguasa, bisa juga atas dasar kepercayaan dan pemujaan, karena menganggap sumber kemampuan adalah suatu yang

¹⁹⁹ Mosca, Gaetano, *The Rulling Class*, Mc.Graw Hill Book Company, Inc, New York, 1993, hlm. 50

²⁰⁰ Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 297-298

berada atau dimiliki raja, sehingga ukurannya adalah bagaimana bentuk pengabdian masyarakat pada rajanya.

Pada masa kerajaan ini yang menonjol adalah, masa Kerajaan Mataram sebelum abad XVIII, karena pada masa ini kekuasaan birokrasi lebih menonjol dibanding dengan kerajaan lain,²⁰¹ dan Kerajaan Mataram dapat menjadi salah satu model dari negara tradisional yang memiliki corak birokrasi patrimonial/ tradisional. Raja Mataram pada masa ini memiliki kekuasaan yang tak terbatas seperti raja-raja Jawa sebelumnya. Raja merupakan pusat mikrokosmos dan duduk di puncak hierarki status, yang dalam kedudukannya menjadi penghubung (mediator) antara manusia dengan Tuhan. Karena kedudukan ini, maka pemerintahan raja dan semua keputusannya tidak dapat dibantah dan raja memiliki kekuasaan tak terbatas.²⁰²

Kekuasaan raja pada umumnya mengandung makna magis dan apa yang dilakukannya merupakan legitimasi atas otoritasnya. Namun dibalik tidak terbatasnya kekuasaan, pada praktiknya raja tidak memerintah sendiri. Raja memerlukan alat yang dapat menjadi penghubung dengan rakyat yang ia pilih dan dapat dipercaya. Alat ini dapat disebut birokrasi paling awal, kendatipun terdiri atas para pangeran dan orang-orang terpercaya yang diangkat dan diberi gelar berbau magis sesuai dengan kedudukannya (pangkat dan jabatan), misalnya pangeran mahkota diberi gelar Mangkubumi, panglima perang Kusumoyudo, panglima rendahan Prawironegoro atau Yudonegoro,

²⁰¹ Castle, Lance, *Op.Cit*, hlm. 6. Lihat Juga Onghokkham, *Sejarah Pembesar Indonesia*, Prisma, Jakarta, 1980

²⁰² Ali, Fachry, *Refleksi Kebudayaan Jawa Dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 27

pejabat administrasi (juru tulis raja) Sosronegoro, dan lain-lain.²⁰³ Gelar-gelar ini menunjukkan legitimasi raja yang ditujukan melalui pengangkatan para pembantunya untuk merealisasikan kekuasaannya, karena ia sendiri tidak dapat memerintah secara langsung kepada rakyat.

Dalam menjadikan para pejabat ini alat-alat kerajaan, maka kekuasaan yang didelegasikan sesuai dengan gelar-gelar yang diberikan. Namun pendelegasian kekuasaan ini tidaklah sama dengan bentuk birokrasi modern, karena di sini raja tetap melakukan kontrol yang ketat. Cara yang lebih konkrit atas kontrol ini ialah dengan menahan atau menempatkan para pejabat ini dalam lingkungan keraton atau tidak jauh dari keraton. Terkadang juga dilakukan dengan menarik anggota keluarganya, terutama anak dalam lingkungan keraton dengan dalih untuk dididik atau dijadikan menantu raja atau akan dijadikan pejabat baru, yang semuanya sebenarnya untuk menjamin loyalitas ayah mereka.

Struktur masyarakat Jawa ketika itu, secara sosiologis terbagi ke dalam dua lapisan yaitu golongan priyayi dan wong cilik (rakyat jelata).²⁰⁴ Struktur golongan priyayi terdiri atas para pejabat tinggi pusat mulai dari keluarga raja (pangeran), panglima perang (militer), penasihat raja (patih). Kemudian pejabat-pejabat dibawahnya seperti juru tulis (pejabat administrasi), abdi dalem, para punggawa (hulubalang istana) dan para bangsawan yang diberi hak istimewa serta pejabat daerah mulai dari adipati / bupati, kuwu (kepala daerah), demang (kepala desa), bekel (kepala kampung), dan lain-lain.

²⁰³ Onghokham, *Op.Cit.* hlm.10

²⁰⁴ Lance Castle, *Op.Cit.*

Sementara itu, wong cilik adalah rakyat jelata yang tidak memiliki kekuasaan apa-apa seperti petani, pedagang, tukang, orang biasa dan lain-lain.

Hubungan antara golongan priyayi dan wong cilik adalah patron client, artinya golongan priyayi bertindak sebagai majikan yang mempunyai hak-hak istimewa, sementara wong cilik adalah kawula yang harus melayani mereka. Keistimewaan golongan priyayi ditunjukkan umpamanya dengan penguasaan atas cacah (keluarga petani) oleh pejabat daerah sebagai kesatuan pajak (pemberi upeti dan kerja bakti) dan kesatuan militer (wajib ikut tuan mereka dalam peperangan). Pejabat daerah itu selanjutnya menyetorkan upeti atau mengirimkan kekuatan militernya kepada raja melalui pejabat pusat atau langsung sebagai tanda pengabdianya kepada tuan yang tertinggi.

Dari hubungan tersebut, maka pola hubungan birokrasi digolongkan sebagai patrimonial karena raja merupakan tuan tertinggi yang semua kebijakannya harus dipatuhi tanpa boleh ditentang oleh pejabatnya, dan antar strata jabatan atas sampai terendah juga mengharuskan kepatuhan yang sama. Bentuk kepatuhan ini tampak diikat dengan hal-hal yang berbau magis dan mengharuskan mereka menunjukkan wujud pengabdianya (loyalias) dengan upeti dan pengikut. Akhirnya, dapatlah dilihat bahwa dalam bentuk birokrasi paling awal ini, kekuasaan menjadi tema sentral dan para pejabat yang diangkat bukanlah digaji oleh raja melainkan diberi hak istimewa untuk mengeksploitasi sumber-sumber ekonomi, bahkan menurut laporan Belanda

ke Amsterdam yang ditulis pada bulan Januari 1669, raja, pangeran, dan bangsawan tinggi juga merupakan pedagang.²⁰⁵

Selanjutnya, sejarah kolonialisme di Indonesia diawali dengan kedatangan orang Eropa di perairan nusantara. Mereka adalah orang Portugis yang kemudian diikuti oleh orang Spanyol yang ingin mencari pusat tanaman rempah. Selanjutnya pada akhir abad ke XVI menyusul pula orang Belanda dengan munculnya VOC (*Verenigde Oostindische Compagnie*) yaitu semacam organisasi atau perusahaan dagang Belanda di Timur Jauh yang diberi wewenang besar mengeksploitasi wilayah dagang atas nama raja Belanda. Tujuan semula VOC hadir di Indonesia adalah berdagang akan tetapi berkembang menjadi menguasai wilayah.

Di dalam perjalanan berikutnya, kolonial Belanda mulai memainkan peranan dalam percaturan perdagangan dan politik sehingga terjadi penguasaan/penjajahan yang berkepanjangan (± 350 tahun) terhadap wilayah dan kehidupan bangsa Indonesia. Di dalam kehidupan masyarakat Indonesia, pemerintah kolonial Belanda melakukan politik dengan mengadakan lapisan-lapisan masyarakat serta diskriminasi dalam semua bidang kehidupan, dimana lapisan masyarakat atas adalah golongan Eropa, lapisan kedua Timur Asing dan lapisan paling bawah adalah Bumi Putera.²⁰⁶ Dalam keadaan demikian, proses birokrasi dan aparaturnya bukan sebagai pelayan masyarakat tetapi bagaimana pelayanan yang menguntungkan bagi penguasa.

²⁰⁵ Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Tentang Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas Di Dunia Ketiga*, terjemahan Indonesia, Yayasan Obor, Jakarta, 1992, hlm. 244

²⁰⁶ Ismaun, *Tinjauan Pancasila Dasar Filsafat Negara Indonesia*, Cahaya Remaja, Bandung, 1970. hlm. 56

Kapitalisme dagang yang sangat berpengaruh dalam abad XVI dan abad XVII mengakibatkan situasi yang sangat menyedihkan yang disebabkan oleh perkembangan ekonomi harus diderita oleh rakyat biasa yang terdiri atas kaum buruh dan petani, seperti yang dikatakan L. Laeyendecker pola produksi yang didasarkan perjanjian-perjanjian tetapi sesungguhnya tidak banyak yang dapat dituntut oleh pihak buruh dan petani. Dari segi ekonomi mereka tidak punya pilihan lain selain menerima syarat-syarat yang diajukan oleh kaum usahawan kapitalis dagang tersebut.²⁰⁷

Kaum buruh dan petani yang tidak berdaya terhadap penghisapan yang dilakukan terhadap mereka, dan kemiskinan mereka menjadi sangat memilukan. Mereka tanpa hak, tanpa daya, tanpa kemampuan untuk berorganisasi, kaum buruh dan petani merupakan lapisan masyarakat terendah. Di dalam struktur stratifikasi sosial terdapat perbedaan antara berbagai lapisan satu sama lain sangat meningkat, kesejahteraan terbagi sangat tidak merata dan kontras yang begitu tajam.

Jika dilihat dari sudut pandang kelembagaan, pada masa kolonial Belanda yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Daendels sudah meletakkan dasar-dasar birokrasi modern di Indonesia yaitu dibentuknya jabatan kenegaraan (*ambten, public offices*) dengan rumusan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing jabatan, menurut skala gaji tertentu yang dibayarkan dari kas negara. Selain itu, membentuk sistem pemerintahan wilayah

²⁰⁷ Laeyendecker, L., *Tata, Perubahan dan Ketimpangan*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm.

yaitu propinsi, karesidenan, kabupaten, distrik, kecamatan, dan kamatan, yang masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat negeri yang resmi.²⁰⁸

Walaupun birokrasi ditinjau dari sudut kelembagaan sudah mengarah pada birokrasi modern dan tertata rapi, namun jika dilihat dari orientasinya, birokrasi pada masa ini dibentuk dan dijalankan untuk kepentingan penguasa kolonial, hal ini bisa dilihat pada masa Gubernur Jenderal Daendels dijalankan secara militer, keras dan otokrasi. Kebijakan yang dibuat pada masa itu adalah, pembangunan jalan dari Anyer sampai Panarukan dengan metode kerja paksa. Rakyat tidak memiliki pilihan, tidak sedikit masyarakat yang dihukum karena menolak perintah. Dengan keadaan demikian, birokrasi tidak berada di pihak masyarakat dan berada pada posisi yang tidak menguntungkan, sehingga birokrasi digerakkan hanya untuk kepentingan penguasa.

Dengan adanya lapisan sosial pada masa kolonial, dimana bumi putera berada pada posisi lapisan bawah, peran orang Indonesia dalam birokrasi sangat kecil. Menurut Edward. H. Litchfield dan Alan C. Rankin, pemerintah kolonial Belanda sedikit sekali memberikan kesempatan pada orang-orang Indonesia untuk memperoleh pengalaman yang berarti dalam bidang administrasi. Jalan untuk memperoleh kesempatan itu dipersulit, bahkan ditutup bagi orang-orang yang bukan golongan Eropa. Dalam departemen jarang sekali orang Indonesia diberi kesempatan untuk memegang tanggung jawab yang berarti. Pada pemerintahan di daerah mereka berhasil mencapai pangkat tinggi, tetapi jarang sampai pada tingkatan yang menentukan kebijakan politik atau dalam jabatan

²⁰⁸ Admosudirjo, Prajudi, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 77

pimpinan yang penting. Dalam lapangan niaga, orang Eropa dan orang Indonesia memegang peranan, hanya pekerjaan *clerk* atau tugas teknik yang tidak berarti diberikan kepada orang Indonesia. Dalam dinas militer jabatan bintara ke atas hampir semua diduduki oleh orang yang bukan orang Indonesia.²⁰⁹

Pada masa kolonial ini birokrasi semata-mata berfungsi hanya sebagai jembatan antara pihak penguasa dan yang dikuasai yaitu pemerintahan asing dari Barat, dan rakyat pribumi yang dijajah. Menurut Robert Van Niel,²¹⁰ dalam proses birokratisasi, pemerintahan kolonial Belanda mengembangkan sistem administrasi ganda (*a dual system of administration*). Di satu sisi dikembangkan penempatan jajaran pejabat administratif pemerintahan dari orang-orang barat dengan sistem kolonial, pada sisi lain tetap mempertahankan segi-segi birokrasi patrimonial atau tradisional. Namun tetap dilandasi dengan prinsip-prinsip *colour lines, race discrimination*, dan dominasi yaitu pegawai pemerintahan dalam negeri adalah golongan putih, dan pegawai pangreh praja pribumi yang dikenal pula sebagai golongan priyayi, dimana pemerintah kolonial masih perlu mempertahankan penguasa lokal dengan mengharapkan wibawa otorita tradisional yang ditempatkan sebagai birokrat yang berfungsi sebagai agen pemerintah kolonial Belanda yang berhadapan dengan rakyat pribumi.

Dalam situasi tersebut, pemerintah kolonial Belanda mengambil sikap membiarkan otoritas tradisional untuk berperan selama tidak mengancam keamanan kekuasaan pemerintah kolonial. Gejala tersebut menimbulkan kecenderungan baru yang timbul, diantaranya adalah timbulnya gejala *neo-*

²⁰⁹ Handayaniingrat, Soewarno, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Haji Masagung, Jakarta, 1996, hlm. 51

²¹⁰ Sinambela, Lijan Poltak, dkk, *Op. Cit*, hlm. 60

feodalisme di kalangan korp pejabat pemerintah. Hal ini ditandai dengan lahirnya golongan pangreh praja atau golongan priyayi, yang menggambarkan sebagai golongan *educated* yang menduduki posisi birokrat tetapi bergaya kehidupan sebagai seorang aristokrat. Golongan birokrat-aristokrat atau kaum priyayi yang terpelajar pada akhirnya tidak bisa membebaskan diri dari etos feodal yang cara kerjanya tidak mendasarkan pada orientasi pencapaian tujuan, yang mestinya dapat mengembangkan profesionalisme dan keahlian sebagai golongan elit modern.²¹¹

Setelah masa kolonial berakhir, dan berganti dengan masa negara Republik Indonesia merdeka yang berdaulat, dengan berkumandangnya Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945. Perubahan bentuk negara yang semula wilayah jajahan Belanda menjadi Republik Merdeka, sudah barang tentu membawa perubahan pula pada birokrasi pemerintahan. Namun perkembangan dan pertumbuhan birokrasi di masa Indonesia merdeka rupanya memasuki fase yang panjang dengan karakteristik perubahan tidak seperti yang diduga. Menelusuri perkembangan birokrasi di masa merdeka terdapat empat periode tinjauan yaitu Masa Awal Kemerdekaan, Masa Demokrasi Liberal, Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama), Masa Orde Baru, dan Masa Reformasi.²¹²

Sementara itu, Masa Awal Kemerdekaan (1945-1949) Warisan kolonial setelah Proklamasi Indonesia merdeka adalah sruktur organisasi birokrasi

²¹¹ Suryo, Djoko, *Transformasi, Budaya Birokrasi Dari Tradisionalitas Ke Modernitas*, Makalah Seminar Reformasi Administrasi Negara FISIP UGM, Yogyakarta, 1993, hlm. 11-12

²¹² Sinambela, Lijan Poltak, *Op.Cit.*

yang telah tertata baik seperti propinsi, gementee (kota), gewest (karesidenan), afdelingen (kabupaten) dan seterusnya, berikutnya adalah jumlah pegawai yang cukup besar, termasuk anggota Angkatan Bersenjata Hindia Belanda (KNIL) yang jumlahnya sekitar 82.000 orang dengan keahlian gaya Belanda.²¹³

Munculnya maklumat pemerintah republik agar para pegawai tetap menduduki pos-posnya disambut beragam sikap.²¹⁴ Ada yang menyambut dengan spontan dan merebut kekuasaan dikantornya, ada yang ragu-ragu karena tidak tahu keadaan, ada yang takut karena Jepang, ada yang bersikap negatif dan menyatakan bahwa Indonesia tidak mungkin merdeka dan sebagainya. Mungkin di sini terkait dengan belum normalnya pemerintahan republik, seperti masih terjadinya suasana revolusi fisik akibat perang dengan tentara sekutu pada bulan Oktober 1945, agresi militer Belanda I tanggal 21 Juli 1947, pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) Madiun tanggal 18 September 1948 dan agresi militer Belanda II tanggal 19 Desember 1948.

Selama awal kemerdekaan, birokrasi tidak berjalan normal dan banyak pegawai terpecah belah. Akan tetapi di masa ini terjadi penambahan pegawai yang relatif besar, karena Belanda menambah pegawai pada daerah-daerah yang didudukinya sementara pemerintah republik juga melakukan hal serupa. Kualitas pegawai pun berbeda yaitu para pegawai yang berada di pihak Belanda pada umumnya mempunyai kualitas tinggi, baik dari

²¹³ Castles, Lance, *Op.Cit.*

²¹⁴ Manihuruk, A.E., *Proses Pembentukan Korps Pegawai Negeri R.I (KORPRI)*, Majalah KORPRI, No. 181, Tahun XVI, Jakarta, November 1981

pendidikan maupun pengalamannya, sedangkan di pihak pemerintah republik pada umumnya kurang memiliki keahlian dan pengalaman. Kemudian karena masih dalam suasana revolusi, pemerintah republik tak sekalipun mengubah organisasi birokrasi peninggalan Hindia Belanda, kecuali menambah dengan disertakannya Komite Nasional dalam mekanisme pemerintahan di daerah. Namun yang terlihat di sana sini jalannya birokrasi sungguh belum normal, terlebih pelayanannya karena tidak jelas siapa yang harus dilayani.²¹⁵

Kemudian, pada masa demokrasi liberal berawal dari akibat keluarnya Maklumat Pemerintah (Maklumat Wakil Presiden No.X) tanggal 3 November 1945 tentang pembentukan partai-partai politik yang berakibat munculnya banyak partai politik seperti jamur di musim hujan, dan berlanjut dengan perubahan sistem pemerintahan presidentil ke parlementer tanggal 14 November 1945. Namun keberadaannya baru berkembang setelah hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir tahun 1949 di Den Haag, yang mengubah negara kesatuan di bawah UUD 1950 pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan sistem pemerintahan tetap parlementer.

Pada masa ini, kabinet seringkali berganti dan tidak berumur panjang. Tercatat sejak sistem parlementer ini diberlakukan tanggal 14 November 1945 sampai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, terjadi kurang lebih 10 kali pergantian kabinet dengan rata-rata umurnya tidak lebih dari satu tahun.²¹⁶ Dengan demikian, masa demokrasi liberal ini menampilkan dua karakteristik, pertama booming

²¹⁵ Sinambela, Lijan Poltak, *Op.Cit.*

²¹⁶ Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia Modern*, Edisi Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 355-431

peran partai politik dalam kancah politik dan pemerintahan akibat euforia politik demokrasi yang berlebihan; kedua, pemerintahan negara tidak pernah stabil.

Birokrasi pada masa demokrasi liberal menjadi semakin terpuruk, tidak berjalan dan tertata lebih baik, bahkan menjadi ajang rebutan partai politik. Hampir semua pegawai berafiliasi kepada partai politik sehingga merangkap terkotak-kotak, juga pos-pos jabatan seringkali mewakili orientasi partai politik, bukan pemerintah apalagi keahlian dan karier sehingga pergantian jabatan tidak lebih karena hasil perjuangan partai politik dalam menempatkan orang-orangnya. Namun, dalam situasi ini maka jumlah pegawai meningkat tajam akibat penetrasi partai politik yang jumlahnya di tahun 1953 saja mencapai 692.000 orang.²¹⁷

Akibat dari meningkatnya secara tajam jumlah pegawai, adalah merosotnya nilai gaji yang diiringi pula dengan tekanan inflasi. Hal ini kemudian menimbulkan merajalelanya korupsi, salah satu ciri khas birokrasi yang tidak bertanggung jawab.²¹⁸ Birokrasi pada masa ini mundur jauh dibanding masa kolonial dulu, karena menjadi tidak profesional. Batas-batas legal rasional kabur, tidak bertanggung jawab, dan terkotak-kotak dalam aliansi politik partai serta amat korup. Dengan demikian, meskipun bentuk struktur organisasi birokrasi peninggalan kolonial tidak berubah, namun mekanisme birokrasi pada masa ini sama sekali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pelayanan birokrasi pun hanya kepada partai politik.

²¹⁷ Castles, Lance Castles, *Op.Cit.*

²¹⁸ *Ibid*

Masa Demokrasi Terpimpin diawali dengan terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Sebelum Dekrit, Presiden Soekarno menemukan sebuah konsep, diantaranya konsep penggantian demokrasi parlementer dengan sistem demokrasi terpimpin, dihadapan para pemimpin partai politik pada tanggal 21 Februari 1959, menanggapi kekacauan politik dan kegagalan konstituante membentuk undang-undang dasar baru menggantikan UUD 1945. Konsep presiden itu melahirkan perdebatan tajam dikalangan pemimpin partai politik yang cenderung mempersoalkan isi konsep itu.

Setelah Dekrit Presiden berlaku, maka sebagai reaksi terhadap permainan partai politik dalam tugas birokrasi, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No. 2/1959 yang isinya melarang pegawai golongan F (golongan pejabat tinggi birokrasi) untuk menjadi anggota suatu partai politik. Upaya pemerintah untuk membentuk netralitas birokrasi awalnya cukup menggugah karena pegawai dihadapkan kepada dua pilihan yaitu tetap menjadi pegawai dengan konsekuensi keluar dari partai politik, atau berhenti menjadi pegawai untuk aktif di partai politik. Namun dalam perkembangannya tidak sekalipun berhasil, hal ini disebabkan oleh situasi politik negara yang tidak mendukung untuk terwujudnya netralitas.

Politik Nasakom (Nasionalis Agama dan Komunis) sebagai ideologi kontemporer waktu itu merebak kesemua kehidupan termasuk birokrasi sehingga keharusan pegawai bebas dari keanggotan partai politik hanya berganti baju saja. Pegawai memang banyak yang melepaskan aliansi dengan partai

politik, akan tetapi mereka beralih orientasi ideologi yang notabene sebenarnya ideologi masing-masing partai. Di lain pihak adanya tingkat inflasi yang tinggi menyebabkan nilai gaji pegawai semakin rendah, yang pada gilirannya mengakibatkan semakin suburnya korupsi sebagaimana terjadi sebelumnya. Korupsi merajalela dan terang-terangan dalam birokrasi, mulai dari atas hingga ke bawah tanpa ada pihak yang mampu mengontrol dan memberantas. Kondisi ini menyebabkan sumber biaya negara banyak terserap oleh birokrasi, dan birokrasi dianggap sebagai ladang subur pegawai sekaligus penyedia dana potensial bagi keuangan partai politik.

Dalam masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama ini, jumlah pegawai juga meningkat menjadi hampir 1 juta orang.²¹⁹ Namun penambahan pegawai tidak melalui penerapan sistem rekrutmen yang jelas dan analisis kebutuhan pegawai lebih kepada cara-cara nepotisme sehingga keadaan sebenarnya kemampuan, keahlian, dan tugas-tugas pegawai pun tidak diketahui dengan jelas. Dengan jumlah pegawai yang cukup besar itu, akhirnya pelaksanaan tugas-tugas birokrasi tidak bertambah lancar, bahkan sebaliknya menjadi kacau dan banyak urusan terlantar.

Dengan demikian, kondisi birokrasi pada masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama tidak berbeda dengan Masa Demokrasi Liberal. Birokrasi masih tetap sebagai alat partai politik, tidak profesional, tidak memiliki batas-batas legal-rasional yang jelas, tidak jujur dan bertanggung jawab, dan amat korup. Keadaan ini semakin diperparah setelah PKI (Partai Komunis

²¹⁹ *Ibid*

Indonesia) menguasai birokrasi yang mengakibatkan birokrasi sebagai elemen gerakan revolusioner daripada memberikan pelayanan kepada pemerintah atau masyarakat.

Selanjutnya pada Masa Orde Baru (1966-1998), Perubahan birokrasi pemerintahan ke arah fungsinya, dapat dikatakan terjadi setelah masa Orde Baru. Masa Orde Baru dimulai dengan diangkatnya Jenderal Soeharto sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menggantikan Presiden Soekarno pada tahun 1966 melalui sidang MPRS.

Secara substansial, Orde Baru merupakan tatanan baru yang menghendaki pemurnian kepada Pancasila dan UUD 1945 sebagai ideologi dan landasan konstitusional dalam berbangsa dan bernegara. Semangat Orde Baru adalah upaya untuk membangun bangsa dan negara, khususnya di bidang ekonomi setelah di masa Soekarno terabaikan, dan memperkokoh kehidupan sosial dan politik dengan mengacu pada landasan Pancasila dan UUD 1945. Beberapa peristiwa politik penting pada masa awal Orde Baru adalah pembubaran PKI, pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Mandataris oleh MPRS, dicanangkannya Program Pembangunan Nasional mulai tahun 1969, Pemilihan Umum 1971, dan pembenahan aparatur.

Dengan pembenahan aparatur, pemerintah Orde Baru dapat dikatakan mulai mengadakan upaya perubahan birokrasi ke arah birokrasi yang bertanggung jawab. Perubahan diawali dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No.6/1970 yang intinya mengatur kedudukan dan landasan sistem

pembinaan pegawai secara komprehensif. Pegawai menurut peraturan ini, bukan lagi alat politik partai tetapi aparatur negara yang memegang peranan penting bagi terlaksananya tugas-tugas pemerintah, dan kepadanya diatur dengan jelas karirnya melalui sistem terpadu yaitu sistem karir dan prestasi kerja.

Kemudian pada tanggal 29 November 1971 dibentuk secara resmi Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) melalui Keputusan Presiden No.82/1971 sebagai wadah pembinaan di luar kedinasan untuk menjamin keutuhan dan kekompakan serta menciptakan dan memelihara jiwa karsa yang bulat di kalangan pegawai.²²⁰

Pembinaan dalam wadah KORPRI pada intinya tidak bersifat politik tetapi bersifat memupuk karsa, kreativitas, dan penciptaan semangat pegawai dalam konteks kesatuan profesi. Kemudian untuk pembinaan pegawai berikut administrasi kepegawaian, pemerintah pada tahun 1972 memantapkan sebuah lembaga yang telah berdiri sejak 30 Mei 1948 yaitu Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang sebelumnya adalah kantor warisan kolonial Belanda dengan nama *Kantoor voor Algemene Personele Zaken* yang semula hanya mengurus kedudukan dan gaji pegawai, menjadi lembaga terpercaya dengan nama Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN). Lembaga ini dimantapkan dengan Peraturan Pemerintah No.32/1972 untuk menjalankan tugas lebih luas, termasuk merencanakan kebijakan di bidang kepegawaian dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.²²¹

²²⁰ Manihuruk, A.E., *Proses Pembentukan KORPRI II*, Majalah KORPRI, No. 182 Tahun XVI, Jakarta, Desember 1981

²²¹ Profil Badan Kepegawaian, Negara, BAKN, 2003

Upaya pembenahan atas tubuh pegawai ini tampak sungguh-sungguh dan terus berlanjut hingga ditetapkan UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang selanjutnya menjadi acuan terbitnya berbagai aturan kepegawaian, yang sampai dengan Desember 1977 mencapai 30 buah Peraturan Pemerintah, 19 Keputusan Presiden, 6 buah Keputusan Menteri/Keputusan Bersama, dan 34 buah Surat Edaran, serta 4 buah Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.²²² Semua aturan ini tidak lebih ditujukan untuk mengikat pegawai sekaligus mewujudkan terbentuknya sistem pembinaan pegawai.

Dalam UU No. 8/1974, dinyatakan dengan tegas bahwa pegawai sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat, yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Di sini pegawai ditekankan pada bentuk kesetiaan (loyalitas) penuh di dalam menjalankan tugas dan fungsinya, patuh kepada negara atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dan patuh kepada kebijakan pemerintah atau perundang-undangan yang berlaku.

Di samping sebagai aparatur, merekapun didudukkan sebagai abdi (hamba) negara dan masyarakat agar menekankan pada pelayanan. Pembenahan pegawai melalui pengaturan perundangan yang cukup terperinci ini, dilakukan mencakup perbaikan sistem rekrutmen, sistem karir (formasi jenjang kepangkatan, jabatan dan promosi), sistem penggajiannya

²²² Himpunan Peraturan Kepegawaian, Jilid, I, BAKN, 1977

(gaji), tunjangan dan pemberian kesejahteraan pegawai, disiplin dan penerapan sanksi, kewenangannya, penerapan pendidikan dan latihan pegawai, pemberhentian, pensiun dan lain-lain.²²³

Upaya lain yang monumental adalah dilaksanakannya proyek Pendaftaran Ulang Pegawai Negeri Sipil (PUPNS) pada tahun 1974 untuk menjaring/ mengetahui data dan keadaan sesungguhnya pegawai. Meskipun proyek tersebut dimaksudkan dalam rangka pendataan pegawai, tidak disangkal dibalik itu ditujukan agar penertiban pegawai dapat segera dilakukan lebih terarah. Dari hasil PUPNS 1974 terjaring jumlah pegawai sekitar 1,6 juta, yang berarti telah terjadi peningkatan dari jumlah sebelumnya (1 juta orang menurut perkiraan Lance Castles). Pegawai waktu itu dianggap sangat menentukan suksesnya pemerintahan dan pembangunan nasional.

Oleh karena itu, segala hal yang berkaitan dengan pegawai harus dibenahi, tidak semata melalui aturan yang mengikatnya tetapi sekaligus pembentukan orientasinya agar tercipta kesetiaan dan kepatuhan pegawai, keterpaduan korps, profesionalisme pegawai dan jauh dari penetrasi partai politik.²²⁴

Di samping itu secara internal pegawai pun diperhatikan dalam rangka tugasnya mencakup kejelasan karir, gaji dan kewenangannya, namun mereka pun diarahkan untuk bertindak tertib serta mutunya ditingkatkan

²²³ Ditandai dengan terbitnya UU, PP, Keppres, Kep/SE, Kepala BAKN yang mengatur aspek-aspek tersebut

²²⁴ Sejak pembenahan pegawai pada awal 1970-an mulai dikenal monoloyalitas pegawai meskipun istilah ini kemudian populer di tahun 1980-an

melalui berbagai upaya pendidikan dan latihan (diklat) yang diselenggarakan pemerintah. Birokrasi yang ditata pemerintah melalui cara ini ingin diletakkan pada tugasnya yang profesional dan bertanggung jawab, meskipun ruang geraknya dikendalikan secara sentralistik dan diikat dengan aturan yang ketat.

Seiring dengan pembenahan pegawai, pemerintah Orde Baru pun membenahi organisasi birokrasi secara besar-besaran melalui upaya penataan kelembagaan, diferensiasi tugas dan fungsi, serta pembentukan mekanisme kontrol/ organisasi yang ketat (penerapan sistem pengawasan melekat) untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan.

Di samping itu setiap periode lima tahun, kinerja organisasi tersebut dievaluasi yang hasilnya organisasi birokrasi terus membesar di pusat dengan strukturnya hingga ke daerah. Pada masa Pelita I birokrasi pemerintah terdiri dari 17 departemen dan lembaga non departemen. Pada Pelita III mengalami pemekaran menjadi 21 departemen, kemudian pada masa Pelita IV menjadi 22 departemen dan 11 lembaga non departemen. Perkembangan ini belum termasuk organisasi pemerintah daerah, tetapi yang jelas pemerintah Orde Baru memperluas jaringan birokrasi pusat menyebar hingga ke daerah dengan apa yang disebut instansi vertikal.²²⁵

Pada organisasi pemerintah daerah diberlakukan seperti sistem kolonial dulu, yakni sistem dekonsentrasi sehingga jabatan strategis

²²⁵ Lijan Poltak Sinambela, *Op. Cit.* hlm. 84

(gubernur, bupati, walikota) merupakan kepanjangan tangan pusat yang diisi oleh pejabat-pejabat pusat sebagai kontrol pusat terhadap daerah yang kesemuanya dilegitimasi melalui UU No.5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Kontrol pusatpun dilakukan dengan penempatan anggota militer dalam jabatan birokrasi di samping dibentuk unit organisasi khusus untuk peran mereka (Direktorat Kantor Sosial dan Politik Daerah).

Selain itu, dilakukan pula penetapan jenis kepegawaian untuk pegawai-pegawai yang bekerja di pemerintahan daerah dengan lebih banyak ditetapkan sebagai status diperbantukan (dpb) atau diperkerjakan (dpk) daripada berstatus pegawai daerah asli yang sewaktu-waktu bisa ditarik pusat manakala indiscipliner. Pemekaran organisasi birokrasi pemerintah yang disertai penerapan sistem kontrol secara sentralistik, baik internal dalam birokrasi pusat maupun kepada daerah, terkait dengan politik mempertahankan laju pembangunan yang dalam kurun waktu antar pelita kerap memerlukan stabilitas politik/pemerintahan dan kontinuitas penanganan teknis yang memadai. Dengan pemekaran tersebut berarti terbentang rangkaian struktur birokrasi pusat yang membesar dan memanjang ke daerah, sedangkan birokrasi daerah (birokrasi pemerintah daerah) mengecil.

Pada masa Orde Baru ini birokrasi akhirnya muncul sebagai kekuatan yang cukup profesional yang dipercaya pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan menyukseskan program pembangunan nasional. Dengan tugas besar ini maka jumlah pegawai di dalam birokrasi pemerintah di tahun 1974 meningkat sekitar 1,6 juta orang,

kemudian di tahun 1985 menjadi 2,4 juta orang dan di tahun 1997 menjadi sekitar 4 juta orang.²²⁶

Penataan birokrasi yang dilakukan pemerintah Orde Baru dalam perkembangannya membentuk nilai-nilai birokratisme pada masa tersebut. Orientasi pemerintahan Orde Baru, penekanannya terutama kepada stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, secara langsung mewarnai performa birokrasi. Adanya kebijakan politik dan ekonomi, pemerintah Orde Baru telah menempatkan birokrasi ke dalam peran-peran luas dan ganda yaitu disatu sisi sebagai alat politik pemerintah yang handal dan dipercaya, namun di sisi lain sebagai mesin administrasi yang bertugas menjalankan administrasi dengan profesional.

Setelah pemerintah Orde Baru membenahi pegawai dan membentuk peraturan yang mengikatnya serta mengembangkan organisasi pemerintahan, birokrasi ditempatkan sebagai instrumen (alat) yang handal dan dipercaya untuk berperan mengamankan dan menjalankan (mengimplementasikan) setiap kebijakan politik pemerintah. Dalam konteks pembangunan, birokrasi ditempatkan bahkan diperankan sebagai agen perubahan,²²⁷ yang membawa misi politik atau program pemerintah kepada masyarakat (mobilisator) bukan sebaliknya. Adapun dalam konteks pemerintah, birokrasi ditempatkan sebagai mesin penggerak administrasi

²²⁶ Profil Badan Kepegawaian Negara, BAKN, Jakarta, 2003, dan Statistik Pegawai Negeri Sipil, BAKN, Jakarta, 1997

²²⁷ Darwin, Muhajir, *Pengembangan Aparatur Pemerintah Indonesia*, dalam Riza Noer Afani (ed), *Demokrasi Indonesia Komtemporer*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1996

pemerintahan yang profesional sekaligus difungsikan sebagai pengendali masyarakat (stabilisator, dinamisator).

Dengan perannya tersebut, akhirnya birokrasi lebih berorientasi ke atas melayani pemerintah daripada berorientasi ke bawah melayani masyarakat. Keahlian atau profesionalitas birokrasi lebih besar digunakan untuk membantu atau melayani pemerintah misalnya dalam mengerjakan analisis kebijakan dan merancang kebijakan atau penyusunan program (birokrat bertindak sebagai *legal drafter* atau *policy analyst*) dan selanjutnya mereka digerakkan ke arah usaha untuk memanipulasi pencapaian tujuan kebijakan melalui teknik administrasi.

Kekuatan dan kemampuan birokrasi ini bertambah besar setelah pemerintah merekrut para intelektual ke dalam jabatan birokrasi, di samping pemerintah sendiri setiap tahun melakukan rekrutmen pegawai dengan mengutamakan tingkat pendidikan dan melakukan berbagai program pendidikan dan latihan pegawai secara intensif.

Usaha pemerintah yang demikian besar dalam menjadikan birokrasi sebagai alat dan mesin administrasi pemerintah yang handal dan terpercaya, pada akhirnya menjadikan birokrasi muncul sebagai kekuatan besar tanpa pengimbang dari luar (masyarakat), terlebih pemerintah sendiri sering bertindak represif terhadap setiap gerakan kritis yang muncul di masyarakat. Dalam hubungan ini, Harry Benda dan Ruth Mc Vey sempat memberikan ciri kepada pemerintah Orde Baru sebagai *beambtenstaat*, yang pada hakikatnya merupakan ciri kolonial dulu (*colonial legacy*).

Manifestasi dari *beambtenstaat* adalah;

- a. Kekuasaan *ambtenaar* (pegawai) lebih besar *vis-a-vis* relatif dominan;
- b. Pengambilan keputusan seolah-olah terisolasi (*insulated*) dari proses politik;
- c. Berbagai rekayasa seringkali dilakukan untuk menjamin stabilitas dan status quo;
- d. Menekankan pada administrasi dan teknisitas serta keahlian teknokratis dan menempatkan posisi politik dalam posisi sekunder.²²⁸

Sementara itu pada saat yang sama, dengan ditempuhnya kebijakan ekonomi pintu terbuka yang menyebabkan membanjirnya investasi asing, telah menimbulkan sumber-sumber baru yang menguntungkan birokrasi yang juga dapat meningkatkan taraf konsumsi dengan cepat. Birokrat dalam situasi ini dengan tangkas menangkap peluang-peluang ekonomi yang menguntungkan untuk kepentingan pribadi dengan mengembangkan berbagai prosedur yang mengarah kepada maladministrasi dalam pelayanan.²²⁹ Dengan kata lain, di sini korupsi bersemi kembali dengan subur seperti masa-masa sebelumnya.

Kinerja pelayanan birokrasi yang korup mulai merangkak pada pertengahan 1970-an setelah tingkat gaji pegawai dirasakan tidak memadai, padahal iklim pertumbuhan ekonomi tinggi pada tahun 1970-an dan 1980-an.²³⁰ Di samping itu, bersemainya monopoli pusat dalam usaha-usaha negara dan pengendalian penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri termasuk eksplorasi sumber daya alam semakin mendorong birokrasi leluasa

²²⁸ Tjokrowinoto, Moelyanto, *Op. Cit*, hlm. 160

²²⁹ Darwin, Muhajir, *Op. Cit*.

²³⁰ Sinambela, Lijan Poltak, *Op.Cit*, hlm. 88

memainkan peran dalam administrasi perizinan, kebutuhan anggaran, dan praktik maladministrasi.

Kontrol eksternal yang lemah baik dari masyarakat maupun dari lembaga-lembaga resmi seperti DPR, BPK atau pun BPKP, dan Inspektorat, yang memang diakibatkan oleh tekanan kekuasaan presiden yang sangatkuat dan sentralistik, mendorong birokrat terus leluasa menjalankan praktik korupsi. Pada konteks inilah akhirnya ciri birokrasi pemerintah Orde Baru menampilkan sisi lain yaitu adanya semacam patologi, penyakit mental korupsi dalam perilaku para birokratnya.

Hal lain yang patut dicatat di dalam konteks memberikan pelayanan adalah kemampuan para birokrat dalam menggunakan prosedur peraturan perundang-undangan, di samping mereka sendiri membuat atau menerapkan berbagai petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) baik untuk kerja ke dalam maupun untuk kerja dengan pihak di luar birokrasi. Sistem formalitas digunakan sebagai alat untuk melancarkan pekerjaan dan peran mereka, sehingga kerja birokrasi menjadi aman dan jika terlanjur di luar prosedur tidaklah perlu khawatir akan resiko diberangus dari luar.

Besarnya kontrol presiden pada masa ini terhadap birokrasi, menyebabkan kinerja birokrasi sebenarnya lebih patuh kepada presiden.

Presiden adalah pusat kekuasaan yang harus diikuti termasuk dalam gaya atau falsafah memerintah ala Presiden Soeharto. Besarnya kekuasaan

presiden terhadap birokrasi ini oleh Dwight King dinamakan bureaucratic authoritarian regime.²³¹

Gaya/ falsafah memerintah yang dianut presiden banyak ditiru birokrasi baik dalam slogan maupun dalam kinerja pelayanan, misalnya slogan tut wuri handayani untuk dijadikan semboyan kinerja birokrasi departemen yang mestinya juga dijadikan falsafah pegawai dilingkungannya dalam melayani masyarakat, atau slogan mikul duwur mendem jero, dan sebagainya. Kinerja birokrasi yang menginduk pada gaya kepemimpinan presiden menurut Donald Emerson mencirikan neo-patrimonialism, karena ada semacam simbiose antara ciri-ciri modern birokrasi dan sikap perilaku tradisional yang bersumber pada budaya politik jawa yang bersifat patrimonial.²³²

Oleh karena itu, struktur kekuasaan dan struktur jabatan penting dalam birokrasi, merefleksikan adanya lingkaran-lingkaran konsentrik yang berpusat pada kekuasaan tunggal (presiden) dimana dalam penempatannya atau wujud aksinya diwarnai hubungan patron-klien. Dengan demikian, dalam mekanisme pengambilan keputusan riil pun di dalam birokrasi sering diwarnai jaringan hubungan pribadi yang bersifat patron-klien menembus mekanisme pengambilan keputusan formal.

Menurut Moelyarto Tjokrowinoto,²³³ kinerja birokrasi untuk menembus unsur-unsur rasional birokrasi Weberian, ternyata masih persisten

²³¹ *Ibid*

²³² Muhaimin, Yahya, *Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia*, Prisma, No. 10, Jakarta, Oktober 1980

²³³ Tjokrowinoto, Moelyarto, *Op. Cit*

culturaldeterminant dari perilakunya. Idealnya,budaya birokrasi menyerap unsur-unsur positif budaya daerah. Namun realitasnya budaya birokrasi pemerintah dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan presiden dan mengalami proses sosialisasi dalam budaya jawa yang selanjutnya gaya kepemimpinan birokrasi merefleksikan gaya jawa (*javanese style of leadership*).

Nilai-nilai budaya jawa seperti prinsip rukun, harmoni, *sabar ojo nggege mongso, ing ngarso sung tulodo*, amat mewarnai manajemen birokrasi. Nilai-nilai budaya yang melekat pada birokrasi pemerintah Orde Baru sebagaimana dikemukakan tersebut, mengingatkan pada pola hubungan birokrasi patrimonial masa Mataram dulu. Dalam substansinya nyaris tidak berbeda, meskipun sekarang berwajah modern. Dengan demikian, kata melayani adalah melayani raja dan sekarang bernama pemerintah bukan rakyat yang dulu dinamakan *wong cilik*.

Pada masa Orde Baru ini juga ditandai dengan melekatnya hubungan birokrasi dengan politik. Upaya pemerintah yang sejak awal ingin menjauhkan birokrasi dari politik, dalam perkembangannya menjadi menyimpang dari komitmen semula setelah pengurus pusat KORPRI pada pertengahan tahun 1980 tidak menolak upaya Golongan Karya (GOLKAR) sebagai organisasi atau partai politik terbesar di masa ini, dan menjadikan birokrasi sebagai pilar utama GOLKAR dengan nama jalur B (birokrasi).

Kemudian menjelang Pemilu 1987, KORPRI melalui musyawarah nasionalnya memutuskan untuk menyalurkan aspirasi politiknya kepada

GOLKAR. Keputusan ini mengakibatkan semua pegawai yang nota bene merupakan stelsel aktif anggota KORPRI, kemudian diinstruksikan menjadikan GOLKAR sebagai pilihan politiknya, dan secara aktif dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan politik GOLKAR menjelang pemilihan umum.

Kenyataan ini mengulang praktik lama pada masa demokrasi liberal bahwa pegawai beraliansi dengan partai politik dan sulit dibebaskan dari penetrasi partai.

Pada konteks tersebut, akhirnya birokrasi pemerintah Orde Baru pun tidak bebas dari politik, mempunyai orientasi politik kepada partai politik, dan menerima penetrasi partai politik. Pelayanan yang diberikanpun menjadi bercirikan kolusi/ kolaborasi untuk lebih mendukung politik GOLKAR, dan demi kelangsungan pemerintahan Orde Baru. Keseluruhan kondisi tersebut telah berlangsung lama dan membentuk nilai-nilai budaya dalam kerja birokrasi pemerintah. Sikap dan perilaku birokrat telah terbiasa dengan cara-cara yang berlaku pada masa itu.

Pada masa reformasi, Perubahan iklim politik negara pada masa sekarang menjadi demokratis dengan diawali munculnya gelombang tuntutan reformasi politik yang pada gilirannya melahirkan pula tuntutan akan perubahan dalam pelayanan birokrasi pemerintah. Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 23 Mei 1998, masa Orde Baru berganti dengan masa Reformasi yang bercirikan demokratisasi di semua bidang kehidupan. Namun dalam kaitannya dengan birokrasi, pemerintah telah mengawali dengan mengubah mekanisme birokrasi pemerintah dengan menggunakan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22/1999 yang telah

diubah dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 43/1999 sebagai pengganti UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Perubahan mekanisme birokrasi pemerintahan mengacu kepada UU No. 22/1999 dengan ditingkatkannya peran pemerintah daerah kota dan kabupaten (sebelumnya disebut daerah tingkat II) di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat, yang berarti organisasi dan kewenangan birokrasi pemerintah pusat beralih ke birokrasi daerah. Secara substansial UU No. 22/1999 mengubah sebagian besar sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akibat penekanan yang lebih besar pada desentralisasi untuk daerah kabupaten dan kota.

Daerah ini menurut undang-undang memiliki hak otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan semua urusan rumah tangganya berdasarkan kepentingan daerahnya tanpa perlu khawatir lagi dicampuri oleh pusat. Tugas dan kewenangan pusat hanyalah meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan kewenangan bidang lain, sementara selebihnya menjadi tugas dan kewenangan daerah. Kemudian daerah juga berhak menyelenggarakan kebijakan dan bertanggung jawab langsung hanya kepada DPRD.

Dengan berlakunya UU No. 22/1999, daerah kabupaten dan kota menjadi konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki wewenang besar dalam mengelola daerahnya. Di sini terjadi perubahan sistem, jika pusat pada masa sebelumnya (Orde Baru) memiliki akses besar untuk mengendalikan daerah melalui politik dekonsentrasi, pada era undang-

undang ini akses pusat dibatasi. Politik desentralisasi yang dianut undang-undang ini menghendaki bahwa daerah otonom memiliki hak penuh untuk secara mandiri mengelola daerahnya, bahkan menghendaki pusat untuk menyerahkan atau melepaskan urusan yang tidak lagi menjadi kewenangannya. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut, birokrasi pusat maupun di daerah harus pula mengalami perubahan.

Perubahan birokrasi baik di pusat maupun di daerah, harus dilakukan dalam kurun waktu dua tahun sesuai dengan ketentuan penutup undang-undang terhitung sejak undang-undang ini ditetapkan. Pertama, instansi vertikal di daerah baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten/kota dihapuskan, kecuali instansi vertikal yang melaksanakan urusan pusat yang digariskan undang-undang yakni politik luar negeri, pertahanan dan keamanan (hankam), fiskal dan moneter, pengadilan dan agama.

Kedua, dinas di tingkat propinsi dihapuskan kecuali dinas-dinas yang melaksanakan urusan yang bersifat lintas antar kabupaten/kota. Ketiga, fungsi departemen teknis atau lembaga teknis dalam struktur pemerintahan pusat dirampingkan dan diganti yang bersifat koordinatif dan fungsional terutama untuk menjawab kebutuhan kewenangan departemen/ lembaga teknis yang bersifat lintas propinsi, dengan demikian perubahan di atas menjadikan struktur birokrasi pemerintah pusat dan provinsi menjadi ramping, sementara struktur birokrasi pemerintah daerah, kabupaten, dan kota menjadi membesar dan kompleks.

Perubahan birokrasi baik di pusat maupun di daerah pada gilirannya membawa pula konsekuensi perubahan pegawai. Pada masa Orde Baru, besarnya kekuasaan pusat atas daerah yang berakibat birokrasi pusat semakin membesar, penambahan pegawai meningkat pesat untuk mengisi jabatan birokrasi. Jumlah pegawai pusat menurut data BAKN sampai tanggal 31 Maret 1997 mencapai 3.588.706 orang atau 87,65% dari total pegawai secara nasional,²³⁴ dan mereka ini tersebar di departemen-departemen dan instansi vertikal. Jadi ketika perampingan struktur birokrasi pusat dilakukan, termasuk instansi vertikal dihapuskan, maka jumlah pegawai mau tidak mau dikurangi dan dialihkan ke birokrasi daerah.

Perubahan pegawai di tingkat pusat ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari penerapan undang-undang, setelah birokrasi pusat benar-benar menjadi ramping. Sebaliknya, ketika birokrasi daerah kabupaten/ kota membesar maka konsekuensinya penambahan pegawai pun harus dilakukan. Adapun untuk perolehan dan alokasi pegawai, Undang- Undang No. 22/1999 memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk mengangkat, memindahkan, memberhentikan pegawai dan sebagainya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Selanjutnya dengan mengacu pada UU No.43/1999, substansi kedudukan pegawai mengalami perubahan pula. Pegawai menurut undang-undang ini dinyatakan tegas berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat

²³⁴ Data Statistik Pegawai Negeri Sipil, BAKN, Jakarta, 1997, Lihat juga Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, hlm. 47

secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Kemudian dalam kedudukan dan tugasnya, pegawai harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan untuk menjamin netralisasinya, undang-undang ini melarang pegawai menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang diharapkan. Dari jenis kebijakan, semakin banyak kebijakan kompetitif dalam bidang ekonomi, industri, dan perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa, pemerintah semakin mengurangi peranannya dalam bidang ekonomi.²³⁵

Demikian pula kebijakan distributif dan redistributif, seperti pemberian subsidi untuk pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beras untuk keluarga miskin (raskin) dan Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Dari perilaku birokrat, meskipun korupsi dan kolusi belum ada tanda-tanda merosot, tetapi arogansi para birokrat telah berkurang.²³⁶

Hal terakhir ini ditunjukkan dalam menangani kasus-kasus yang menonjol sepanjang tahun 2005-2006 seperti bencana alam di Aceh, Nias, Yogyakarta, dan di sepanjang Pantai Selatan Pulau Jawa, penyakit demam berdarah, dan flu burung serta busung lapar, meskipun terhadap hal ini respon pemerintah masih dirasakan lambat oleh masyarakat. Begitu pula dengan

²³⁵ Sinambela, Lijan Poltak, *Op.Cit*, hlm. 25

²³⁶ *Ibid*

terus mengalirnya tuntutan masyarakat ke DPR dan DPRD terhadap persoalan-persoalan publik. Tidak jarang tuntutan tersebut disertai dengan konflik terbuka antara warga masyarakat dengan aparat keamanan.

Penolakan masyarakat terhadap pembangunan tempat pembuangan sampah terpadu di Bojong Bogor merupakan contoh hal ini. Demikian pula peliputan yang luas terhadap kerusakan gedung-gedung sekolah di berbagai wilayah yang tidak segera direspon oleh pemerintah, juga memperkuat masih rendahnya respon dari birokrat.

Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* pada awal reformasi, segera berubah menjadi persekutuan eksekutif dan legislatif dengan mengabaikan pelayanan publik. Anggaran belanja untuk fasilitas anggota legislatif dan pejabat eksekutif telah mengalahkan anggaran untuk pembangunan jalan dan fasilitas publik lainnya di daerah.²³⁷

Di sisi lain efisiensi dan efektivitas pelayanan menunjukkan peningkatan. Sistem dan prosedur pelayanan telah diubah menjadi lebih sederhana dan memperpendek jalur pelayanan yang dikenal dengan pelayanan satu atap. Namun masyarakat masih belum terbebaskan dari biaya siluman, terutama untuk mendapatkan surat izin usaha perdagangan, sertifikat tanah dan semua surat-surat yang dikeluarkan oleh kepolisian dan sebagainya.²³⁸

Di era Reformasi ini sampai akhir tahun 2006, masyarakat masih belum memiliki kepastian dalam hal biaya dan waktu untuk memperoleh pelayanan publik, terutama yang diberikan oleh birokrasi pemerintah dan

²³⁷ Rochadi, Sigit, *Kinerja Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian untuk Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2005.

²³⁸ Sinambela, Lijan Poltak, *Op.Cit*, hlm. 28

kepolisian. Kepastian informasi lebih disediakan oleh swasta, bahkan dengan berbagai kemudahan. Gejala terakhir ini tidak terlepas dari semakin meningkatnya kompetisi antar pelaku implementasi kebijakan. Mekanisme pasar yang didorong melalui kebijakan yang kompetitif, lebih berhasil dalam menyediakan pelayanan yang murah, responsif dan inovatif. Sebaliknya mekanisme administratif masih mengidap penyakit birokrasi seperti lamban, berbelit-belit dan kurang berkualitas.

C. Hukum Birokrasi dan Kepentingan Kekuasaan

Kekuasaan dalam konteks hukum berkaitan dengan kekuasaan negara, yaitu kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang meliputi bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pengaturan dan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara itu mencakup pengaturan dan penyelenggaraan ditingkat pusat dan di tingkat daerah. Dengan demikian, kekuasaan merupakan sarana untuk menjalankan fungsi-fungsi pokok kenegaraan guna mencapai tujuan negara.

Kedaulatan rakyat berarti bahwa yang berdaulat di suatu negara adalah rakyat. Penguasa memperoleh kekuasaan untuk menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan (pemerintahan) karena mendapat persetujuan rakyat yang dilakukan melalui proses pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan mekanisme demokratis untuk menegakkan prinsip kedaulatan rakyat dalam tatanan kehidupan kenegaraan. Esensi kedaulatan rakyat sama dengan sistem demokrasi. Dengan demikian, negara yang berkedaulatan rakyat adalah negara demokrasi.

Elemen negara demokrasi ada lima macam, yaitu: rakyat teriibat dalam pembuatan keputusan politik, adanya tingkat persamaan kedudukan di antara rakyat; adanya tingkat liberasi dan kebebasan yang dijamin untuk atau oleh rakyat; adanya satu sistem perwakilan, dan satu sistem pemilihan berdasarkan aturan mayoritas.²³⁹

Bentuk kedua kekuasaan dalam konteks hukum adalah wewenang. Wewenang berasal dari bahasa Jawa yang mempunyai dua arti, yaitu pertama, kuasa (*bevoegdheid*) atas sesuatu, misalnya atas sebidang tanah, atas suatu hak. Kedua, serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaan dapat terlaksana dengan baik, kompetensi, yurisdiksi, otoritas.²⁴⁰ Adalah ciri khas negara bahwa kekuasaannya memiliki wewenang. Maka kekuasaan negara dapat disebut otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang *de facto* menguasai, melainkan juga berhak menguasai. Wewenang adalah kekuasaan yang berhak menuntut ketaatan, jadi berhak memberikan perintah.²⁴¹

Bentuk ketiga kekuasaan dalam hukum adalah hak. Salmond merumuskan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Rumusan yang hampir sama dikemukakan oleh Allend yang mengemukakan bahwa hak itu sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum yang dengannya seorang dapat meaksanakan kepentingannya (*the legally guaranteed power to realise an*

²³⁹ Sargent, Lyman Tower, *Contemporary Political Ideologies*, Sixth Edition, The Dorsey Press, Jakarta, 1984, hlm. 32-33

²⁴⁰ Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 633

²⁴¹ Suseno. *Op.Cit*, hlm. 53

interest). Sedangkan menurut Holland hak itu sebagai kemampuan seseorang untuk mempengaruhi perbuatan atau tindakan seseorang tanpa menggunakan wewenang yang dimilikinya, tetapi didasarkan atas suatu paksaan masyarakat yang terorganisasi.²⁴²

Definisi hak menurut Holmes adalah *nothing but permission to exercise certain natural powers and upon certain conditions to obtain protection, restitution, or compensation by the aid of public force*. Hak dapat pula diartikan sebagai kekuasaan yang dipunyai seseorang untuk menuntut pemenuhan kepentingannya yang dilindungi oleh hukum dari orang lain, baik dengan sukarela maupun dengan paksaan.

Hukum dan kekuasaan adalah fungsi timbal balik antara hukum dan kekuasaan. Fungsi hukum dan kekuasaan meliputi fungsi kekuasaan terhadap hukum dan fungsi hukum terhadap kekuasaan. Pembahasan pendahuluan akan mendeskripsikan fungsi kekuasaan terhadap hukum. Ada tiga macam fungsi kekuasaan terhadap hukum.

Pertama, kekuasaan merupakan sarana untuk membentuk hukum, khususnya pembentukan undang-undang (*law making*). Kekuasaan untuk membentuk hukum dinamakan kekuasaan legislatif (*legislative power*), yang merupakan kekuasaan pademen atau badan perwakilan. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang berasal dari pemikiran Jhon Locke dan Montesquieu.

²⁴² Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1988 hlm. 45

Dalam praktek ketatanegaraan di berbagai negara, terdapat konvergensi kekuasaan pembentukan undang-undang. Pembentukan undang-undang tidak lagi menjadi monopoli parlemen, tapi kerjasama antara parlemen dan pemerintah. Bahkan kecenderungan di berbagai negara menunjukkan lebih besarnya peran pemerintah dalam pembentukan undang-undang. Hal itu bisa terjadi karena pemerintah mempunyai tenaga ahli yang banyak dalam birokrasi pemerintahan guna menyiapkan konsep atau rancangan undang-undang. Undang-undang merupakan produk hukum yang bersifat umum yang mengikat seluruh warga negara.

Otoritas pembentukan ketentuan hukum yang bersifat umum bukan hanya menjadi kekuasaan legislatif, tapi juga menjadi wewenang badan peradilan, khususnya sistem hukum Anglo saxon yang mengakui yurisprudensi sebagai sumberhukum pokok. Yurisprudensi menjadi acuan penyelesaian kasus-kasus yang sejenis, sehingga dengan demikian juga bersifat umum. Dengan demikian, kekuasaan apa saja yang mempunyai otoritas pembentukan hukum dipengaruhi pula sistem hukumnya.

Fungsi parlemen juga mengalami perkembangan dan pergeseran. Sekarang, fungsi pokok parlemen tidak hanya sebagai badan pembuat undang-undang. namun juga pertudillhatsebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah. Dalam pemerintahan sistem parlementer ia juga berfungsi sebagai jalur rekrutmen kepemimpinan politik sekailgus sebagai badan pengelola konflik yang berkembang di masyarakat.²⁴³

²⁴³ Cipto, Bambang, *Dewan Perwakilan Rakyat Rajawali*, Jakarta, 1995, hlm. 10

Kedua, kekuasaan merupakan alat untuk menegakkan hukum. Penegakan hukum adalah suatu proses mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum adalah disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.²⁴⁴

Penegakan hukum dengan demikian bukan sekedar menerapkan aturan-aturan hukum formal saja, tapi juga mengaitkan secara langsung aturan-aturan hukum itu dengan semangat atau spirit yang melatarbelakangi lahirnya aturan-aturan tersebut. Penegakan hukum yang sematamata menegakkan aturan formal tanpa mengaitkannya secara langsung dengan semangat yang terkandung dalam aturan akan berlangsung dengan cara yang sangat mekanistik. Padahal tuntutan penegakan hukum tidak terbatas pada pelebagaan prosedur dan mekanisme, tapi juga pada penerapan nilai-nilai substantif.²⁴⁵

Kekuasaan sebagai alat untuk menegakkan hukum merupakan otoritas negara yang merupakan otoritas tertinggi dalam struktur kemasyarakatan. Negara memiliki monopoli kekuasaan untuk menegakkan hukum karena negara merupakan organ yang disepakati masyarakat untuk mengelola kehidupan mereka. Otoritas negara untuk menegakkan hukum didistribusikan kepada institusi-institusi formal yang secara operasional melaksanakan fungsi penegakan hukum. Otoritas negara didistribusikan kepada kepolisian untuk upaya penegakan hukum dalam pengertian mendorong masyarakat agar menaati aturan-aturan hukum atau mencegah masyarakat untuk melanggar hukum (penegakan hukum secara

²⁴⁴ Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 24

²⁴⁵ Luthan, Salman, *Penegakan Hukum*, Makalah Tugas S2, 1994

preventif). Pelaksanaan penegakan hukum dalam konteks ini sejalan dengan fungsi kepolisian dalam bidang keamanan guna menciptakan ketertiban dan ketenteraman masyarakat.

Di samping itu, otoritas negara untuk menegakkan hukum diberikan kepada badan peradilan (kekuasaan yudikatif) untuk melakukan proses peradilan terhadap kasus pelanggaran yang terjadi dalam masyarakat (penegakan hukum secara represif). Penegakan hukum secara represif bertujuan untuk mempertahankan legalitas aturan hukum dengan cara menghukum para pihak yang melanggar hukum.

Akhirnya, kekuasaan merupakan media untuk melaksanakan hukum. Adapun yang dimaksud dengan pelaksanaan hukum adalah upaya menjalankan (eksekusi) putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan badan peradilan tidak akan banyak artinya bagi pengorganisasian kehidupan masyarakat jika tidak dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten. Otoritas eksekusi merupakan kewenangan kejaksaan dan pengadilan.

Mengenai fungsi hukum terhadap kekuasaan ada empat macam. Hukum adalah media untuk melegalisasi kekuasaan. Legalisasi hukum terhadap kekuasaan berarti menetapkan keabsahan kekuasaan dari segi yuridisnya. Setiap kekuasaan yang memiliki landasan hukum secara formal memiliki legalitas. Namun yang sering menjadi masalah adalah bila kekuasaan yang legal itu adalah kekuasaan yang sewenang-wenang, tidak patut, dan tidak adil. Hal itu sebenarnya merupakan masalah legitimasi kekuasaan, yaitu pengakuan masyarakat terhadap

keabsahan kekuasaan. Tulisan ini tidak akan memasuki diskursus legitimasi kekuasaan.

Dalam aturan-aturan hukum, terminologi kekuasaan muncul dalam berbagai istilah, yaitu istilah kekuasaan itu sendiri, kedaulatan, wewenang (otoritas), dan hak. Oleh karena itu, legalisasi hukum terhadap kekuasaan mencakup legalisasi terhadap kekuasaan, kedaulatan, wewenang, dan hak. Legalisasi kekuasaan dapat diberikan kepada lembaga, jabatan, dan orang. Legalisasi kekuasaan bagi lembaga misalnya, bagi negara, lembaga-lembaga negara, unit-unit dalam lembaga-lembaga negara, unit-unit pemerintahan, dan lembaga kemasyarakatan. Legalisasi kekuasaan bagi pejabat misalnya, kewenangan presiden, kewenangan gubernur, dan kewenangan bupati. Sedangkan legalisasi hukum bagi orang adalah pemberian atau pengakuan hak bagi seseorang. Misalnya, hak milik, hak cipta, hak usaha, dan sebagainya.

Kekuasaan yang dilegalisasi hukum belum tentu kekuasaan atau wewenang yang adil dan patut. Oleh karena itu, agar legalitas hukum sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan kepatutan, maka legalitas kekuasaan juga harus didukung oleh legitimasi etis. Legitimasi etis kekuasaan bersandarkan pada persetujuan masyarakat terhadap kekuasaan. Dalam perspektif etika, kekuasaan dinyatakan mempunyai legitimasi bila kekuasaan itu digunakan untuk kebajikan dan keadilan masyarakat.

Fungsi hukum terhadap kekuasaan yang lain adalah untuk mengatur dan membatasi kekuasaan. Hubungan-hubungan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara harus diatur sedemikian rupa supaya tidak menimbulkan ambiguitas dan

paradoksal di antara kekuasaan-kekuasaan negara yang ada atau antara kekuasaan pejabat yang satu dengan kekuasaan pejabat yang lain. Adanya kekuasaan yang ambiguitas dan paradoks bukan hanya akan menimbulkan ketidakjelasan wewenang dan pertanggungjawabannya, tetapi juga akan melahirkan ketidaksinkronan dan ketidakpastian hukum.

Untuk menghindari terjadinya ambiguitas dan paradoksal pengaturan kekuasaan, maka pengaturan kekuasaan harus dilihat dalam konteks satu sistem hukum. Pendistribusian wewenang dalam bidang hukum tertentu harus disinkronkan dengan pengaturan wewenang dalam bidang hukum lainnya. Misalnya, harus ada sinkronisasi kewenangan antara kewenangan dalam bidang hukum tata negara dengan kewenangan dalam bidang hukum pemerintahan. Selain fungsi melegalisasi dan mengatur kekuasaan, fungsi hukum terhadap kekuasaan yang lain adalah membatasi kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penumpukan atau sentralisasi kekuasaan pada satu tangan atau pada satu lembaga. Sentralisasi kekuasaan akan mendorong kepada otoritarianisme dalam penyelenggaraan negara dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Kekuasaan mempunyai karakteristik korup. Hal ini pernah dikemukakan oleh Lord Acton dalam satu ungkapan kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan mutlak korup secara mutlak pula. Pembatasan kekuasaan dapat dilakukan secara sistemik, organik dan yuridis. Menurut Bertrand Russel, sistem yang paling baik untuk mengontrol kekuasaan adalah sistem demokrasi. Demokrasi dianggap sebagai sistem terbaik bukan hanya karena adanya konsep pemisahan kekuasaan

negara secara seimbang, tapi juga karena dimungkinkan untuk selalu mengoreksi kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan secara organik dilakukan dengan membentuk institusi-institusi pengawasan bagi pelaksanaan kekuasaan, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat informal. Sedangkan pembatasan kekuasaan secara yuridis dilakukan melalui perumusan wewenang secara jelas mengenai lingkup wewenang itu, limitasinya dan pertanggungjawabannya.

Akhirnya, fungsi hukum terhadap kekuasaan adalah untuk meminta pertanggungjawaban kekuasaan. Menurut Marion Levy, kekuasaan selai menyimpulkan imbangannya oleh tanggung jawab, yang berarti pertanggung jawaban dari individu-individu atau golongan-golongan lainnya atas tindakan-tindakannya sendiri dan tindakan-tindakan orang-orang lain.

Pertanggungjawaban kekuasaan dalam konteks hukum adalah untuk menjaga agar penggunaan kekuasaan sesuai dan mekanismenya dan sesuai pula dengan tujuan pembentukannya tersebut. Penyalahgunaan kekuasaan dapat dimintakan pertanggung jawaban hukum. Penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang hukum administrasi dapat dilakukan melalui proses peradilan tata usaha negara, penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan kepentingan seseorang atau masyarakat dapat digugat melalui peradilan perdata. Penyalahgunaan kekuasaan yang masuk kategori tindak pidana dapat dituntut secara pidana. Demikianlah pokok-pokok pemikiran tentatif mengenai hubungan dialektis hukum dan kekuasaan.

Sementara itu, birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *official dom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the jiles*). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat.

Ciri birokrasi Weberian adalah kekuasaan, itu ada pada setiap hierarki jabatan pejabat. Di depan telah disinggung bahwa semakin tinggi hierarki jabatan tersebut semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah hierarkinya semakin tidak berdaya (*powerless*). Hirarki yang paling bawah (*beyond the hierarchy*) adalah masyarakat atau rakyat. Pada posisi ini mereka sama sekali tidak mempunyai kekuasaan. Disiplin birokrasi model Weber ini menyatakan bahwa hierarki bawah tidak berani atau tidak boleh melawan kekuasaan hierarki atas.

Di Indonesia hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau patrimonial sehingga menjadi lebih kental lagi praktik kekuasaan birokrasi ini. Pejabat hierarki bawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hierarki atas. Semua surat-surat dinas yang berasal dari pejabat

hierarki bawah selalu diakhiri dengan kata-kata manis mohon arahan dan petunjuk dari pejabat hierarki atas.

Kita menyadari saat ini perilaku birokrasi Indonesia selalu diwarnai dengan sikap *nyuwun sewu* (minta seribu), seperti orang Jawa yang mau lewat melangkahi posisi orang tua. Ini merupakan sikap sopan (*proper behaviour*) yang harus dilakukan oleh orang Jawa yang kekuasaannya lebih rendah dari orang yang dimintai seribu tersebut. Maka meminta petunjuk itu merupakan sikap sopan yang harus diperlihatkan agar tidak melampaui kekuasaan yang berada di luar kekuasaannya. Tidak ada rasa salah (*guilty*) atau saru (*inappropriate*) jika meminta petunjuk tersebut.

Pejabat tersebut tidak ada sedikitpun keraguan untuk dikatakan tidak mempunyai inisiatif atau kreatif, seperti yang umumnya menjadi ukuran bagi manajemen rasional yang juga menjadi ciri lain dari birokrasi Weberian. Dengan kata lain birokrasi Weberian di Indonesia sedikit banyak telah disesuaikan dengan kondisi dan situasi Indonesia. Sikap-sikap sopan yang melenceng dari sikap rasional model Weber tersebut banyak dijumpai dalam praktika perilaku birokrasi pemerintah.

Sikap ini berlindung pada kekuasaan yang berada pada hirarki yang kesemuanya, mempunyai hak-hak istimewa berupa fasilitas kekuasaan; Titelatur ajudan, pengawal pribadi, dan pejabat protokol pada birokrasi sipil merupakan jabatan-jabatan yang dipandang berlebihan sehingga cenderung mensakralkan jabatan-jabatan birokrasi tersebut. Meminta pengawalan, disediakan fasilitas, VIP, membawakan naskah pidato, dibukakan pintu mobil, dibawakan tas kerja, dan lain

sebagainya merupakan contoh-contoh kelebihan kekuasaan yang berada di hierarki atas yang pada akhirnya membuat sakral jabatan hierarki birokrasi dan memperkuat *officialdom* tersebut.

Upaya untuk menjelaskan proses pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan telah banyak dilakukan. Beberapa di antaranya mengatakan bahwa pertumbuhan itu adalah akibat dari perkembangan sosio ekonomi. Pertumbuhan dan perkembangan yang semakin kompleks, dari sesuatu masyarakat membuat permintaan jasa pelayanan semakin besar. Penjelasan lain menyatakan per Birokrasi Pemerintah tumbuan itu didasarkan atas tekanan-tekanan ideologi dan politik. Pada umumnya perkembangan pemerintahan dalam masyarakat barat (*western society*) secara evolutif berjalan ; dari kategori menetapkan batas-batasnya menuju ke fungsi memobilisasi sumber-sumber dan fungsi publik atau masyarakat.

Selanjutnya menurut Rose, pemerintah sekali telah menetapkan kekuasaan dalam tiga kategori tersebut, maka pemerintah tidak bakal mengurangi atau menghilangkan kekuasaan tersebut. Disinilah pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan dan kekuasaannya semakin hari semakin besar. Membahas lebih lanjut, pertumbuhan kegiatan dan kekuasaan dalam pemerintahan, bahasan yang agak mendekati pada alasan yang realitas ialah dengan melihat indikator pertumbuhan budget pemerintah. Alasan pertumbuhan budget yang cenderung semakin meningkat akan mudah dipahami oleh orang di jalan. Karena anggaran meningkat, mengakibatkan pajak naik, harga-harga bahan kebutuhan pokok naik, harga bahan bakar minyak juga naik, dan tarif angkutan naik.

Kenaikan ini dipandang oleh anggota masyarakat akibat karena pemerintah menaikkan kegiatannya yang memerlukan biaya besar dan itu tergambar dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Indikator lain yang bisa mengukur pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan ialah angkatan kerja yang bekerja di sektor publik (*total work force employed in the public sector*) termasuk di dalamnya tentara dan polisi semakin meningkat jumlah karyawan pemerintah, semakin besar pula kegiatan pemerintah yang mengakibatkan pula semakin berkembang dan besar organisasi pemerintah.

Istilah pemerintah selalu dipergunakan untuk menghubungkan antara dua hal yang berbeda satu sama lain. Kadang-kadang dikaitkan dengan orang-orang (*people*) yang mempunyai keistimewaan satu sama lain, mempunyai keberuntungan dan kesialan yang tertera dalam nasibnya masing-masing. Kadang-kadang dikaitkan dengan kelembagaan (*institution*) yang menunjukkan adanya serangkaian prosedur aturan yang diterima untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu dari waktu ke waktu tanpa memanda siapa yang bakal dikenai oleh prosedur aturan tersebut.

Pandangan seperti ini lalu merumuskan pemerintahan itu merupakan perpaduan antara orang-orang dan kelembagaan yang membuat dan memaksakan hukum dan undang-undang kepada masyarakat.²⁴⁶ Pemahaman seperti ini lalu melekat kekuasaan itu pada pemerintah. Selain itu tidak lagi diragukan bahwa pemahaman pemerintahan seperti itu merupakan paham kemanusiaan yang tertua dan institusi yang universal.

²⁴⁶ Ranney, Austin, *Governing: An Introduction to Political Science (7th Edition)*, Prentice Hall International, Inc., London, 1996. Hlm. 196

Orang-orang merasa bahwa kehadiran pemerintah dengan kekuasaannya itu amat diperlukan untuk mengatur kehidupan bersama. Aturan yang dibuat oleh suatu organisasi tertentu belum tentu bisa berlaku dan diterima oleh organisasi lain. Sebaliknya suatu aturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah berlaku bagi semua anggota masyarakat dalam negara tersebut. Kekuasaan berada di pemerintahan setelah rakyat atau masyarakat ini mempercayakan kepadanya untuk mengatur dan mengatasi masalah-masalah yang biasa diterima oleh semua pihak.²⁴⁷ Pemerintah Indonesia dan perilaku birokrasi merupakan pencerminan dari sebagian aspek yang terpenting dari budaya politik karena perilaku birokrasi tersebut sangat mempengaruhi seluruh dimensi kehidupan politik masyarakat Indonesia.

Dalam kaitan ini budaya birokrasi mempunyai kaitan relevansi yang sangat tinggi dengan budaya politik di Indonesia karena beberapa pertimbangan :

1. Birokrasi sebagai sebuah institusi politik, dalam sejarah Indonesia modern, paling tidak sejak proklamasi 17 Agustus 1945, memegang peranan politik yang sangat penting, dan birokrasi dapat dibagi-bagi sebagai imbalan terhadap jasa atau peranan partai-partai dalam perjuangan dan pertarungan politik.
2. Budaya birokrasi mempunyai peranan yang penting dalam memahami budaya politik elit karena untuk sebagian besar elite politik Indonesia modern diisi oleh para birokrat. Aparatur negara, baik eksekutif maupun legislatif pada hakikatnya didominasi oleh para birokrat, baik sipil maupun militer. Perilaku politik Indonesia, pada dasarnya tidak lain adalah perilaku para aktor politik yang sebagian besar adalah birokrat (para gubernur, Bupati, Menteri, yang diangkat oleh presiden berdasarkan hak prerogatif, ataupun anggota DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II dan DPR Pusat).
3. Pembangunan nasional Indonesia pada dasarnya amat ditentukan oleh peranan birokrat yang berfungsi sebagai pemikir, perencana, pelaksana maupun pengawas pembangunan. Peranannya dalam pembangunan tercermin dalam konsep Administrator Pembangunan sebagai salah

²⁴⁷ Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. Hlm. 2-11

satu peran kepala wilayah yang bekerja secara efisien, efektif dan produktif. Hal ini pada dasarnya merupakan cerminan dari nilai, sikap, perilaku aparat perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan tugasnya.²⁴⁸

Birokrasi pemerintah Indonesia menurut beberapa pengamat diwarnai oleh konsep politik kelompok etnis Jawa tradisional yang aristokrat. Aparat pemerintah adalah sekedar alat raja untuk mengurus kelangsungan kepentingan pribadi raja dan kepentingan kerajaannya. Dalam konteks seperti ini masyarakat terbagi menjadi dua golongan, yakni golongan para pejabat (punggawa) yang terkenal dengan kelompok rakyat jelata atau wong cilik Raja melalui aparat yang bernama priyayi memerintah rakyatnya yang bernama rakyat jelata atau wong cilik.

Kekuasaan raja ke luar kepada rakyat kecil melalui hierarki pejabat birokrasi abdi dalem. Para ahli abdi dalem oleh raja diberi hak atas tanah menarik pajak dari rakyat tanpa ada batasan maupun peraturan yang jelas yang kemudian diserahkan kepada raja setelah diambil sekedarnya oleh para abdi dalem. Dalam hal ini tidak ada kontrol terhadap tindakan raja oleh rakyat sebagaimana tidak adanya perundangan yang memuat prinsip *check and balances*. Raja mempunyai hak penuh atas petani, pedagang, pemuka agama dan tentara yang kesemuanya merupakan sumber hidup dan kekuasaan kerajaan.

Dalam sistem seperti di atas dapat dikatakan berapapun besarnya hasil yang diperoleh, petani tidak dapat mengambil seluruh hasilnya. Mereka hanya diperbolehkan mengambil atau menikmati sejumlah yang diperlukan untuk kebutuhan pokok mereka. Selebihnya harus diserahkan kepada raja melalui para

²⁴⁸ Setiawan, Akhmad, *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998. Hlm. 141-142

pejabat (punggawa). Pengambilan hasil jerih payah rakyat tersebut biasanya dilakukan lewat lembaga yang dinamakan *bekel* yang pada umumnya selalu memanfaatkan jabatannya untuk memeras rakyat. *Bekel* ini memperoleh bagian yang cukup sebelum diserahkan kepada pejabat (patron) di atasnya. Bahkan pada setiap kesempatan para pejabat birokrasi ini akan selalu mengambil keuntungan untuk kepentingan mereka sendiri.

Nah, sistem seperti ini tidak mempunyai kekuatan yang mampu menjadi penyeimbang di luar aparat birokrasi. Akhirnya birokrasi suka melakukan perbuatan yang sewenang-wenang dan tidak mempunyai tanggung jawab terhadap rakyat. Rakyat menjadi pasif sehingga kurang memiliki partisipasi dalam kehidupan politik dan ekonomi. Masa Belanda keadaan birokrasi seperti ini tetap berlangsung. Situasi birokrasi yang kacau dan tidak bertanggungjawab pada masa VOC memang diubah oleh pemerintah Hindia Belanda dengan menjadikannya menjadi satu aparat birokrasi yang bekerja efisien, jujur dan bertanggungjawab. Barangkali pada fase terakhir penjajahan, Belanda inilah terdapat birokrasi paling baik di Indonesia.

Menjelang Jepang menjajah, Belanda telah memperkenalkan satu model birokrasi yang berdisiplin, bekerja keras, dan menghargai hukum. Akan tetapi pemerintah Belanda tidak menyertainya dengan pembinaan yang baik di luar birokrasi yang dapat menjaga agar aparat birokrasi terus berjalan baik. Adanya partai politik yang demokratis, lembaga perwakilan yang berwibawa, dan badan pengadilan serta media-massa yang otonom saja belum sepenuhnya dapat

menopang bekerjanya birokrasi yang terkontrol lancar terus bila mana tidak ada satu golongan menengah yang secara ekonomis kuat.

Pada awal tahun 1950-an pemerintah mencoba membina satu kelas kompetisi dengan pengusaha asing dan keturunan Cina dengan memberikan perlindungan melalui program yang terkenal dengan nama Program Beteng. Namun usaha pemerintah Indonesia ini tidak merupakan program yang bersifat nasional, konsepsional, terpadu dan melembaga. Akibatnya timbul penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat birokrasi seperti korupsi dan berbagai perbuatan yang tidak bertanggung jawab. Ini terutama berkaitan dengan kepentingan kekuatan-kekuatan politik yang membutuhkan dana keuangan yang besar guna melancarkan pemilihan umum tahun 1955, sehingga Program Beteng tersebut dimanipulasi melalui aparat birokrasi yang mereka kuasai.

Menjelang kekuasaan Presiden Soekarno, perkebunan-perkebunan dan bank-bank serta perusahaan-perusahaan Belanda dinasionalisasi. Para perwira militer ditempatkan pada sektor-sektor kunci, dan pada kedudukan manajemen. Pengambilalihan milik Belanda tersebut diharapkan akan memberikan jalan baru untuk memecahkan masalah-masalah perekonomian yang rupanya tidak akan teratasi selama sektor-sektor kunci dikuasai oleh orang asing. Tetapi kenyataannya kekayaan dan milik modal nasional yang berlimpah dari nasionalisasi tersebut mengalami mismanajemen dan menjadi sumber kekayaan kelompok baru dalam masyarakat. Mentalitas *apanage* tumbuh kembali, sementara sektor-sektor perekonomian dikuasai oleh pejabat-pejabat birokrat atau kelompok-kelompok politik sebagai patron.

Konsep Presiden Soekarno untuk memimpin ekonomi dalam keadaan mentalitas *apanage* seperti ini hanya memberikan kesempatan lebih luas kepada aparat birokrasi untuk memeras sektor-sektor swasta. Sikap dan tindakan Soekarno yang mengesampingkan pemecahan persoalan-persoalan ekonomi menyebabkan terjadinya hiper inflasi yang berkecamuk sejak akhir pertengahan pertama tahun 1950-an. Dalam keadaan seperti ini, tidak mungkin orang membuat perencanaan yang tepat. Oleh karena itu pembuatan rencana dirasakan lebih penting dari pada pelaksanaannya. Apalagi sumber-sumber untuk pelaksanaan yang efektif sangat terbatas.

Hal ini menyebabkan timbulnya tekad Pemerintah Orde Baru pada tahun-tahun pertama untuk mengembalikan birokrasi yang kacau dan tidak bertanggungjawab tersebut menjadi birokrasi yang efisien, jujur, bertanggungjawab dan menghargai hukum. Akan tetapi kemudian terlihat bahwa kecenderungan yang mengandung harapan tersebut tidak kuat melawan kecenderungan yang menuju kepada birokrasi yang tidak bertanggungjawab. Ada yang disebut *bureaucratic streamlining*, juga kekuatan-kekuatan di luar aparat birokrasi telah menjadi impoten. Perekonomian yang tumbuh dengan pesatnya, di samping membanjirnya penanaman modal asing telah menjadi penghidupan aparat birokrasi secara tidak wajar. Pemegang-pemegang *apanage* terbesar Orde Baru adalah Pertamina, Bulog dan Bea Cukai yang telah memetik keuntungan yang unik jauh melebihi yang dilakukan oleh para “punggawa” pada masa kerajaan Mataram.

Orang kemudian sering mengkhawatirkan akan berkelanjutannya atmosfer politik pada masa-masa terakhir kekuasaan. Pemerintah Soekarno dimana politik hanya terbatas pada kelompok-kelompok yang dekat dengan istana dan favoritistis, sebagaimana pola kehidupan politik pada masa pemerintahan kerajaan di Jawa sebelum kedatangan kolonial dari Barat. Kiranya pendapat Karl D. Jackson yang mengatakan bahwa kehidupan politik di Indonesia merupakan satu masyarakat yang dinamakan “*bureaucratic polity*” (masyarakat politik birokrasi) yaitu suatu masyarakat yang bersistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi dapat dibenarkan walaupun pendapat ini banyak dikritik karena dianggap kurang tepat dan kurang memperhatikan faktor eksternal dengan baik.

Namun demikian, konsep yang dikembangkan oleh Jackson ini setidaknya dapat menerangkan stabilitas politik di Indonesia pada masa Pemerintahan Soeharto, yaitu stabilitas politik yang demikian mantap yang belum pernah dialami oleh pemerintahan pada masa sebelumnya.

Dengan berbagai ukuran, Pemerintahan Soeharto telah menunjukkan hasil-hasil yang sangat besar dalam memperkuat kehidupan negara. Kalau pada masa Demokrasi Terpimpin, 1960-1966, pendapatan negara menurun 21 persen per tahun, maka tahun 1966-1978 penerimaan pendapatan negara (tidak terhitung akibat yang ditimbulkan oleh inflasi) menanjak naik rata-rata 27 persen per tahun. Anggaran belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan antara 1969/1970 dan 1975/1976 bertambah sebelas kali lipat

pertambahan pendapatannegara ini tercermin pula dari upah yang diterima oleh para pegawai negara. Pendapatan pejabat dan pegawai negeri sejak tahun 1966 meningkat dua kali lipat lebih.

Dalam pertumbuhan dan perkembangan selanjutnya di mana jumlah penanam modal semakin meningkat dan kehidupan ekonomi bertambah kompleks, kelancaran usaha tidak lagi bergantung pada perorangan yang merupakan patron-patron, tetapi ditentukan oleh sistem birokrasi dimana usaha dan kegiatan akan dijamin oleh berlaku peraturan dan perundang-undangan yang dilaksanakan secara konsisten oleh aparat Birokrasi yang sepenuhnya loyal kepada Pemerintah Pusat.

Namun, jika loyalitas yang tercipta tersebut karena bekerjanya kekuasaan patronase individu maupun kekuasaan Pemerintah Pusat yang mampu memberikan sanksi kepada aparat birokrasi yang dianggap tidak loyal, akibatnya dapat menciptakan suatu sistem politik yang oleh sementara orang dinamakan negara pejabat. Negara semacam ini barangkali oleh Clifford Geertz dinamakan *power house state* di mana orang biasanya menjadi kepala (*master*) tetapi tidak menjadi manajer. Budaya seperti ini merupakan salah satu persoalan yang dihadapi birokrasi di Indonesia, yaitu mengubah budaya master menjadi manajer di samping budaya yang dilandasi oleh prinsip-prinsip malu, segan, tenggang rasa, hormat Bapak, hutang budi dan prinsip-prinsip lain yang hanya dapat dipahami lewat proses sosialbudaya Jawa yang dapat dikatakan bahwa legitimasi kekuasaan politik termasuk wewenang jabatan birokrasi amat ditentukan oleh sistem hubungan bapak dan anak buah. Hal ini menunjukkan bahwa konsep bapakisme”

merupakan salah satu sumber legitimasi yang kuat dalam kehidupan masyarakat Indonesia.²⁴⁹

Dalam konteks pelayanan publik, paternalisme memiliki 2 (dua) dimensi yaitu : Pertama, hubungan paternalisme antar aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Kedua, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan dan bawahan dalam sebuah organisasi. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan yang bersifat eksternal, sedangkan yang kedua lebih menekankan pada hubungan yang bersifat internal. Sifat budaya dualisme dalam birokrasi ini tercermin dalam pemberian pelayanan publik, birokrasi memiliki orientasi nilai yang berbeda dan saling bertentangan.

Pada satu sisi, birokrasi dituntut harus loyal kepada pimpinan dan pada sisi yang lain diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat, yaitu sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dan harus mementingkan masyarakat yang dilayaninya. Dipandang dari segi filsafat, birokrat pemerintahan telah dipandang sebagai penyelamat oleh para teoritis utopia yang percaya bahwa abad milenium hanya didekati melalui kepemilikan publik atas barang dan alat-alat produksi. Banyak fitnah yang ditujukan pada birokrat dan birokrasinya dalam program-program kesejahteraan sosial merupakan hasil dari harapan program-program baru dan inovatif yang aslinya sangat tinggi mungkin berlebihan.

Apabila tujuan-tujuan atau solusi-solusi tidak tercapai, kebencian kepada birokrat tersebut menghasilkan ukuran keyakinan yang diberikan kepada dirinya

²⁴⁹ Setiawan, Akhmad, *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998. Hlm. 153-158

sebagai penyelamat.²⁵⁰ Pada akhirnya, proses ini berujung pada proses internalisasi kepribadian dan sinergi ekonomi masyarakat sebagai basis utamanya. Pelayanan aparat birokrasi yang diberikan kepada publik menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman kepentingan dan tujuan.

Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun nonpemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika nonpemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.

Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugastugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) birokrasi diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan

²⁵⁰ Dvorin, Eugene P. dan Robert H. Simmons, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000, hlm. 48-49.

aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik).

Maka dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi *orwellian* yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien.

Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan barunya secara optimal. Meskipun sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi

tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya. Mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: Pertama, manusia birokrasi tidak selalu berada (*exist*) hanya untuk organisasi. Kedua, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial.

Ketiga, birokrasi dirancang untuk semua orang. Keempat, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi. Ada kecenderungan bahwa beberapa indikator birokrasi lebih berjaya hidup di dunia barat daripada di dunia timur. Hal ini dapat dipahami, karena di dunia barat birokrasi telah berkembang selama beberapa abad. Suatu misal pada abad pertengahan dan seterusnya, perkembangan birokrasi semakin dipacu dan didukung oleh masyarakat industri.

Oleh karena rasionalitas birokrasi cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakatnya menjadi masyarakat industri dan mengadopsi model birokrasi rasional di dalamnya. Namun demikian, bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecaman dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan perkembangan masyarakatnya.

Misanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya.²⁵¹ Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya.

Ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain :

1. Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan;
2. Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan;
3. Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan level menengah (prinsip rasionalisasi);
4. Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris baahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani).

²⁵¹ Islamy, Muh.Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya, Malang, 1998, hlm. 7

Faktor-faktor yang membuat seorang birokrat pemerintahan tidak populer dengan klien-kliennya, perilaku yang tidak ramah dan tiadanya kepedulian yang tulus dengan para kliennya sebagai manusia, sesungguhnya mendatangkan keuntungan bagi klien-kliennya.²⁵²

Menurut Islamy ada berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami organizational slack yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap administrative engineering yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*).²⁵³

Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya.

D. Hukum Birokrasi dan Hukum yang Belum Sepenuhnya Berpihak Kepada Rakyat

Birokrasi merupakan mesin utama penyelenggaraan negara, yang tugas dan perannya adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hadirnya

²⁵² Blau, Peter.M dan Meyer, Marshall.W, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000, hlm. 25.

²⁵³ Islamy, Muh.Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya, Malang, 1998. Hlm. 7

suatu negara didahului dengan adanya kontrak di antara masyarakat yang terintegrasi untuk saling mengurus dan diurus. Artinya bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, antara negara dan masyarakat dibuat suatu kesepakatan yang penting di antara mereka agar negara mampu memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang diharapkan masyarakat. Bahwa sesungguhnya yang memegang kedaulatan adalah rakyat, sebab merekalah yang memberi mandat sosial kepada pemerintah untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara.²⁵⁴ Sehingga sudah menjadi kewajiban bagi negara untuk mengurus rakyatnya.

Meskipun secara konseptual teoritis kehadiran negara menjadi sesuatu yang penting bagi masyarakat. Namun, adanya suatu negara pada dasarnya masih menyisakan sejumlah kesangsian, sebagai akibat dari kemungkinan tidak dipenuhinya semua asumsi yang mendasari pembentukan negara. Asumsi yang mendasari pemberian legalitas dan legitimasi dari suatu negara. Oleh paham integralistik, eksistensi rakyat dianggap telah sepenuhnya melebur kedalam negara. Apa yang disebut negara tidak lain adalah jelmaan dari rakyat itu sendiri. Dengan demikian kedaulatan rakyat tidak perlu lagi disebut-sebut. Sebab apa yang dilakukan oleh negara tidak lain adalah kehendak rakyat. Negara dianggap tidak mungkin melakukan penyimpangan atau pengkhianatan, sebab negara adalah rakyat dan rakyat adalah negara.

Nampaknya paham integralistik mengandaikan bahwa negara adalah malaikat yang tidak akan pernah melakukan kesalahan. Suatu entitas yang penuh

²⁵⁴ Budiman, Arief, *Teori Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 62

pengertian, bahwa tanpa dimintapun hak-hak rakyat akan dengan sendirinya diberikan. Sungguh sebuah konsepsi yang dahsyat, bahwa negara mempunyai misi suci untuk mensejahterakan rakyatnya tanpa diminta sekalipun.

Untuk mensejahterakan rakyatnya maka negara memiliki birokrasi pemerintahan. Birokrasi dianggap sebagai instrumen penting dalam negara yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Dengan pernyataan lain birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi suci tersebut. Karena itu, negara terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi negara yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi pemerintah.

Birokrasi sebagai organisasi modern yang konsep dasarnya dikembangkan pertama kali oleh Max Weber merupakan bentuk organisasi rasional yang ideal, yang sepenuhnya diserahkan kepada para aparat pemerintah yang memiliki syarat-syarat tertentu bagi bekerjanya sistem administrasi pemerintahan. Weber dengan cerdas membentuk seperangkat karakteristik ideal (*ideal type*) dari suatu birokrasi legal-rasional, yang dapat menjadikannya sebagai alat yang dapat mengimplementasikan tujuan-tujuan organisasi birokrasi secara efektif dan efisien.

Meskipun dalam penerapannya banyak mendapat kritikan dari berbagai pakar organisasi yang muncul kemudian seperti yang masuk dalam kelompok pendekatan Neo-Klasik, Behavioral, Sistem, Kontingensi, Modern maupun

Kontemporer karena memiliki berbagai kelemahan, tetapi karakteristik birokrasi Weber ini diakui masih mendominasi organisasi pemerintahan dewasa ini, juga di Indonesia, walau telah mengalami pergeseran yang signifikan dari konsep Weber semula.

Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, aparat negara (birokrasi) itulah yang menjadi inisiator dan perencana pembangunan, mencari dana dan yang menjalankan investasi pembangunan, yang menjadi manajer produksi maupun redistribusi outputnya, bahkan birokrasi pula yang menjadi konsumen terbesar hasil kegiatan pembangunan itu.²⁵⁵

Dalam konteks ini kemudian muncul birokrasi sebagai tanggapan terhadap kebutuhan jaman. Dengan perkataan lain, suatu struktur birokrasi, muncul karena adanya fungsi-fungsi yang harus ditangani, yaitu fungsi teknis-administratif untuk mengkoordinasikan berbagai unsur yang makin lama makin kompleks dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Etzioni-Halevy berikut: *"This bureaucracy developed, because its rationality and technical superiority made it the most appropriate tool for dealing with the task and problems of complex, modern society"*.²⁵⁶

Jadi, apabila mengikuti alur pemikiran di atas dapat disimpulkan bahwa semakin kompleks persoalan dalam masyarakat modern, peran birokrasi pemerintah dapat dikatakan semakin penting pula. Birokrasi pemerintah ada untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat modern.

²⁵⁵ Bryant, Coralie & Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara-Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta, 1987, hlm. 56

²⁵⁶ Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 31

Hal itu dipertegas oleh pandangan kaum Pluralis, yang menyatakan bahwa birokrasi sebagai salah satu elemen negara yang merupakan bagian terdepan yang menjalankan fungsi pelayanan masyarakat yang dibebankan kepada negara melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan, program-program yang dilaksanakan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukannya dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan itu.

Pada konteks, kedudukan dan/atau peran birokrasi pemerintah sebagaimana digambarkan secara teoritis di atas juga dialami. Birokrasi pemerintah merupakan instrumen negara yang memiliki legitimasi yang kuat untuk menjalankan administrasi negara dalam praktik, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk memahami realitas peranan dan perilaku birokrasi Indonesia secara utuh dalam praktiknya, kita harus melihatnya dalam suatu kesatuan sejarah. Karena hanya melalui penelusuran historis inilah kita akan mengenal secara lebih dekat *the state of the art* birokrasi Indonesia. Secara historis, perkembangan praktik birokrasi Indonesia dapat dikategorikan ke dalam tiga periodisasi sejarah, yaitu periodisasi birokrasi pada masa feodal, periodisasi birokrasi pada masa kolonial, dan periodisasi birokrasi pada masa kemerdekaan sampai sekarang. Periodisasi birokrasi yang terakhir dibagi ke dalam rezim Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi.

Pada masa feodal, Indonesia mengenal dua bentuk birokrasi menurut dua bentuk model kerajaan nusantara utama yang berkembang di Indonesia, yaitu kerajaan maritim dan kerajaan agraris. Keduanya memiliki tipe penyelenggaraan kekuasaan yang berbeda satu dengan yang lain, baik dalam keluasaan maupun

jangkauannya. Birokrasi dalam kerajaan maritim bekerja melayani sistem ekonomi dagang. Adapun dalam kerajaan agraris birokrasi melayani sistem perekonomian agraris yang biasanya merupakan bentuk perekonomian subsistem.²⁵⁷

Dalam perkembangannya, birokrasi pada kerajaan agraris tampak lebih mampu bertahan dibandingkan dengan birokrasi pada kerajaan maritim. Lepas dari, mana yang lebih bisa bertahan, umumnya birokrasi yang dimunculkan oleh kedua kerajaan ini, menampakkan karakteristik birokrasi yang disebut sebagai birokrasi kerajaan.

Schrieke dalam Hariandja mengungkapkan bahwa karakteristik birokrasi kerajaan adalah:²⁵⁸

1. Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi kerajaan sebagai urusan pribadi;
2. Administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya;
3. Tugas pelayanan ditunjukkan kepada pribadi sang raja;
4. Gaji dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja; dan
5. Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya kepada rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja.

Jadi dalam sistem masyarakat feodal, peran birokrasi tidak lebih sebagai kepanjangan tangan kekuasaan raja. Artinya, pelayanannya lebih ditujukan kepada kekuasaan (raja), daripada kepada rakyat. Dengan pemikiran lain menurut Kuntowijoyo,²⁵⁹ bahwa birokrasi sebagai penyelenggara kekuasaan, di mana

²⁵⁷ Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 37

²⁵⁸ Hariandja, Denny, *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta, 1999, hlm. 72.

²⁵⁹ Kuntowijoyo, *Paradigma Islam : Interpretasi Untuk Aksi*, Penerbit Mizan, Bandung, 1991, hlm. 34.

mereka termasuk dalam elite penguasa yang lebih mempunyai orientasi pada kepuasan raja daripada kepentingan orang-orang kecil. Jadi netralitas jauh dari apa yang diharapkan, melainkan keberpihakan pada kepentingan raja.

Pada periodisasi kolonial, sistem dan struktur birokrasi modern telah mulai diperkenalkan di Indonesia, maka pada masa itu terjadilah apa yang disebut sebagai pembaharuan dalam birokrasi kerajaan. Tetapi spirit birokrasi yang dibawa oleh Belanda, tetap sama. Birokrasi pemerintahan pada masa kolonial merefleksikan peran yang berorientasi pada kepentingan ekonomi-politik pemerintah kolonial. Terutama struktur birokrasi pemerintahan sangat terpengaruh oleh kepentingan ekonomi-politik VOC, dalam hal melakukan kontrol-kontrol teritorial agar bisa menguasai sumber-sumber hasil bumi secara menyeluruh.

Pemerintah kolonial Belanda memang membuat organisasi birokrasi yang legal rasional, tetapi tetap saja tak bisa mengubah lingkungan pangreh-praja yang sarat dengan nilai-nilai tradisonal, aristokratikbirokratik, sebagaimana terjadi pada birokrasi kerajaan. Setidaknya, demikianlah kesimpulan Benda dalam studinya, yaitu bahwa: *"...if we scan the entire colonial period in Java, we can observe one striking fact of continuity; in course of two centuries the Javanese elite did move out of its traditional moorings, its bureaucratic habitat...its worldview remained basically aristocratic and bureaucratic."*²⁶⁰

Akhir dari masa kolonial Belanda, yaitu kurun waktu pendudukan Jepang sampai masa Demokrasi Parlemerter, dapat dikatakan sebagai interupsi atau jeda

²⁶⁰ Benda-Beckmann, Keebeth, *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Dalam Tim HuMa (Penyunting), *Pluralisme Hukum, Sebuah Sketsa Genealogis dan Perdebatan Teoritis*, Selected Reading, HuMa, Jakarta, 2005, hlm. 34-35.

dari struktur dan bentuk birokrasi yang bersifat tradisional.²⁶¹ Pada masa pendudukan Jepang, hak istimewa dan gaji para pejabat pribumi "dikurangi" meskipun sebagai korps mereka tetap dipertahankan guna melaksanakan kontrol administratif maupun kontrol politik.²⁶² Jadi, pada masa jeda tersebut tidak terjadi transformasi secara kualitatif pada tubuh birokrasi, yang terjadi adalah sekedar modifikasi yang bersifat kosmetik saja.

Periodisasi ketiga adalah periodisasi birokrasi masa kemerdekaan sampai sekarang. Pada permulaan kemerdekaan, yaitu masa Orde Lama, birokrasi pemerintahan berperan sangat penting. Hal ini mengingat kondisi elemen masyarakat lainnya masih belum siap ketimbang birokrasi pemerintahan. Namun, yang menjadi permasalahan adalah bahwa pola-pola tradisional praktik birokrasi masih terus terbawa oleh aparatur birokrasi.

Sementara itu, Emerson menyimpulkan bahwa sampai masa pasca-1965, baik model birokrasi sebelum kemerdekaan seperti pangreh-praja maupun birokrasi pasca kemerdekaan seperti pamong praja dan pegawai negeri tampak lebih banyak menunjukkan ciri-ciri serta gaya yang sama daripada sebaliknya. Sehingga dapat dikatakan bahwa orientasi aparatur birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan ataupun menyelenggarakan administrasi pemerintahan, masih lebih terfokus pada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat.

Selain itu, dalam masa Orde Lama, birokrasi mengalami politisasi yang luar biasa kuat. Birokrasi pemerintah semata-mata ditempatkan sebagai instrumen politik bagi partai politik yang berkuasa atau yang berpengaruh. Apalagi pada saat

²⁶¹ *Ibid*

²⁶² Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm. 260

itu, sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer. Sungguh menjadi ladang persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat didalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, birokrasi tidak pernah dapat menjalankan kebijakan karena seringnya pergantian pejabat, pengangkatan dan penempatan pegawai untuk menduduki suatu jabatan tidak berdasarkan merit system, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya, didalam birokrasi sangat diwarnai oleh konflik internal yang sarat dengan muatan kepentingan politik, saling mencurigai, dan pada akhirnya kinerja birokrasi menjadi terpuruk.²⁶³

Memasuki awal masa Orde Baru, banyak harapan tertuju pada birokrasi pemerintahan. Pemerintah Orde Baru, benar-benar memanfaatkan besarnya kekuatan birokrasi pemerintah yang telah meluas sampai ke pelosok desa. Birokrasi pemerintahan menempati posisi strategis dalam memainkan perannya, baik sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, sekaligus melakukan evaluasi kebijakan. Hampir semua aspek kehidupan masyarakat tidak pernah terlepas dari intervensi pelayanan dan kebijakan birokrasi pemerintah.

Birokrasi Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol masyarakat secara penuh. Akibatnya, masyarakat diorganisasikan dalam wadah kepentingan yang sifatnya serba tunggal untuk memudahkan mobilisasi serta meminimalisir dan/atau menghindari konflik sosial. Birokrasi lebih menonjolkan perannya atau fungsinya sebagai regulatif ketimbang

²⁶³ Dwiyanto, Agus, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hlm. 27

perannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya peran birokrasi dalam aspek kehidupan masyarakat, berakibat pada jauhnya birokrasi dari upaya kontrol masyarakat, sehingga patologi birokrasi, seperti KKN, menjadi sulit terdeteksi dan marak terjadi.

Realitas birokrasi pada masa Orde Baru juga ditunjukkan oleh panjangnya rantai birokrasi yang harus ditempuh oleh masyarakat ketika harus berhubungan dengan birokrasi pemerintahan (birokratisasi). Misalnya, Izin Mendirikan Bangunan, masyarakat harus mengisi formulir permohonan mulai dari RT, RW, Kadus, Kades, dan Camat setempat, sebelum selanjutnya diproses di Kantor Cipta Karya atau Tata Kota di tingkat kabupaten/kota.

Disamping itu, dominannya kultur kekuasaan politik juga melekat pada birokrasi Orde Baru, mulai di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Dampaknya adalah bahwa sosok birokrasi pemerintah lebih berorientasi sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Kultur pelayanan yang merupakan misi utama birokrasi terabaikan. Akibat selanjutnya adalah tingkat kepercayaan masyarakat menjadi amat lemah terhadap birokrasi. Hal itu memuncak pada pertengahan tahun 1997 ketika terjadi krisis ekonomi dan runtuhnya penguasa Orde Baru.

Birokrasi pemerintah mengalami suatu krisis kepercayaan yang mendalam, seperti yang diungkapkan oleh Kumorotomo berikut:²⁶⁴

“Salah satu masalah mendasar yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia sebelum dan setelah terjadinya krisis ekonomi ialah turunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik dan sistem pemerintahan pada umumnya. Setelah melihat bahwa birokrasi selama ini

²⁶⁴ Kumorotomo, Wahyudi, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi Parlementer*, Gava Media, Yogyakarta, 2005, hlm. 3

hanya dijadikan sebagai alat politik bagi rejim yang berkuasa. Rakyat kini sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat, atau unsur-unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik.”

Kondisi ini menjadi starting point bagi munculnya birokrasi pada masa Reformasi. Birokrasi pemerintah dihadapkan pada banyak dan besarnya tuntutan dan harapan masyarakat untuk keluar dari persoalan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat pada birokrasi. Profesionalisme birokrasi, birokrasi yang bebas dari KKN, adanya akuntabilitas dalam pelayanan, netralitas birokrasi, dan sebagainya, menjadi nuansa yang dituntut oleh masyarakat terhadap birokrasi pemerintah. Tetapi apa mau dikata, perubahan yang diharapkan terjadi dalam prakteknya belum terwujudkan.

Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa dalam praktiknya pentingnya peran birokrasi pemerintah tidak diimbangi oleh kinerja yang baik dalam menjalankan perannya, dan faktor sejarah pembentukan birokrasi pemerintah dari waktu ke waktu, banyak mempengaruhinya. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan, yakni raja. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrumen bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai masa pemerintahan Orde Baru dan saat ini. Berbagai kebijakan politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai 'instrumen kekuasaan' yang dominan atau mesin politik para penguasa, dan sentral mengatur kehidupan masyarakat.

Efek dari kebijakan yang menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan atau elit politik yang berkuasa dan menduduki jabatan-jabatan politik. Oleh sebab itu, birokrasi pelayanan sangat rendah tingkat akuntabilitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Demikian juga dalam daya inovasi dan kreativitasnya terlihat rendah. Mentalitas minta petunjuk dan gemar memberi petunjuk menjadikan birokrasi cenderung memiliki orientasi sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Sehingga tidak heran struktur dan sistem birokrasi pemerintah pun dibangun dalam kerangka tersebut, yang membawa birokrasi pada persoalan yang semakin kompleks hingga saat ini, terutama persoalan netralitas dan profesionalisme dalam tugasnya sebagai abdi masyarakat dan negara.

Secara sederhana netralitas birokrasi dimaknai sebagai ketidakberpihakan birokrasi dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya terhadap kepentingan kelompok atau golongan tertentu yang berkuasa. Netralitas birokrasi artinya bahwa birokrasi hanya memberikan pelayanan kepada kepentingan negara dan masyarakat. Birokrasi sebagai pelayan publik yang menjalankan fungsi-fungsi negara mengayomi warganya. Gambaran birokrasi yang berposisi netral ini merupakan gambaran yang cocok sebagaimana yang diidealisasikan oleh Max Weber.

Pemahaman tersebut akan lebih terasa komprehensif apabila kita menelusuri berbagai pandangan tentang kedudukan, fungsi dan peran birokrasi dalam mengurus negara. Dengan perkataan lain, bagaimanakah hubungan antara

negara, birokrasi dan masyarakat dalam tataran teoritis. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar kita lebih memiliki wawasan yang lebih luas dalam mengkaji dan meninjau kedudukan birokrasi tersebut.

Birokrasi, sebagaimana kita ketahui bersama, bukanlah sesuatu fenomena atau hal baru dalam perkembangan sejarah masyarakat karena birokrasi telah ada dalam bentuknya yang sederhana pada jaman Mesir dan Romawi. Tetapi dalam perkembangan masyarakat kontemporer, birokrasi telah menjadi satu lembaga yang dominan, dan sesungguhnya merupakan simbol utama yang menggambarkan lahirnya masyarakat modern. Apa yang dikatakan oleh Blau dan Meyer berikut dapat mempertegas hal tersebut. “Dalam masyarakat modern, jika kita tidak memahami bentuk lembaga birokrasi, maka kita tidak dapat memahami kehidupan sosial masyarakat modern dewasa ini.”²⁶⁵

Pada masa berikutnya, yaitu zaman Aufklarung, tradisi pemikiran di atas diteruskan oleh Gratius dan Hobbes sebagai dua tokoh yang terkemuka. Sebuah kredo yang terkenal Hobbes yang berkaitan dengan pentingnya negara adalah homo homini lupus, dimana manusia dianggap dapan mencelakakan sesamanya dengan cara-cara yang tidak beradab. Untuk itu, mereka, khususnya Hobbes, memberikan justifikasi rasional pada kekuasaan negara dengan menyandarkan logikanya pada sejarah perkembangan masyarakat negara.²⁶⁶

Oleh karena itu, jika kita menyelami pemikiran Hegel dan para pemikir sebelumnya hingga masa Aufklarung, menegaskan bahwa negara yang dianggap

²⁶⁵ Blau, Peter. M dan Meyer, Marshall.W, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000, hlm. 13.

²⁶⁶ Hariandja, Efendi Tua Marihot, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 41.

memiliki kekuasaan dan nilai-nilai moral yang utama, harusnya berdiri netral di tengah-tengah individu warga masyarakat yang memiliki beragam kepentingan yang subyektif. Negara harus mampu mengurus, memfasilitasi dan menjembatani kepentingan-kepentingan individu warga masyarakat secara absolut agar mereka mampu tinggal dalam masyarakat negara yang merdeka dan sejahtera bagi semua.

Dalam kondisi seperti itu, hubungan antara negara dan individu warga masyarakat, muncullah institusi lain, yakni birokrasi pemerintah. Institusi ini menurut Weber dan Hegel merupakan medium yang menghubungkan atau menjembatani antara kepentingan subyektif (partikular) individu dengan kepentingan umum negara.²⁶⁷ Pada satu sisi, birokrasi harus mampu menjembatani beragam individu agar kepentingan partikularnya tidak menjadi korban bagi negara dalam mencapai kepentingan umum. Sementara pada sisi lain, birokrasi harus menjembatani kepentingan umum negara itu sendiri agar tidak menjadi korban dari aneka individu yang memperjuangkan kepentingan partikularnya sendiri. Namun, dalam netralitas tersebut, negara dan/atau birokrasi berkuasa mutlak atau absolut atas individu dan masyarakat. Kondisi seperti ini, peluang untuk lahirnya negara otoritarian dan/atau totalitarian, yang merefeksikan negara sebagai suatu totalitas hidup masyarakat dapat terjadi.

Model netralitas birokrasi yang lain, secara teoritis dikembangkan oleh penggagas Teori Negara Pluralis. Jika kelompok Hegelian, Weber, dan para pakar lainnya melihat birokrasi pada konteks pandangan politik tentang negara dan masyarakat, maka menurut kelompok Pluralis meninjau peran dan kedudukan

²⁶⁷ Thoha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 23

netralitas birokrasi berasal dari persinggungan berbagai kepentingan masyarakat yang pada gilirannya melahirkan equilibrium.

Logika berpikir teori ini harus dipahami dengan asumsi telah tumbuhnya civil society yang mampu mengimbangi kekuasaan negara. Asumsi yang mendasari adalah bahwa setiap warga negara memiliki akses yang sama dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara. Bila negara dikuasai oleh suatu kelompok masyarakat tertentu, adalah logis bila negara dan birokrasinya melayani kepentingan kelompok tersebut. Akan tetapi, menurut Kaum Pluralis, negara tetap tidak berperilaku semena-mena menindas kepentingan kelompok lain yang tidak berkuasa.

Negara tetap membutuhkan dukungan kelompok tersebut untuk mempertahankan dan melestarikan kekuasaannya dalam jangka panjang. Dengan demikian, walaupun melayani kepentingan kelompok tertentu, negara harus juga mengakomodasi kepentingan kelompok lain, dengan konsekuensi mereduksi kepentingan kelompok yang dilayannya. Jadi, negara bukanlah sekumpulan nilai-nilai moral yang absolut, sebagaimana pemikiran Hegelian, melainkan wahana pertarungan politik tempat setiap kekuatan politik dalam masyarakat saling bersaing menguasai negara dan elit birokrasinya.

Kadang-kadang, negara dan elit birokrasinya dikuasai oleh kelas masyarakat tertentu, di lain waktu kelas masyarakat yang berhasil menguasai birokrasi negara. Negara dan birokrasinya juga dapat dikuasai bersama-sama melalui kompromi kepentingan politik. Artinya, tidak ada satu kelompok pun yang secara absolut mampu menguasai birokrasi, akibatnya negara tidak bisa

secara total mengabdikan pada kepentingan kelompok tertentu. Hal itu disebabkan karena adanya kepentingan kelompok-kelompok lain yang mengawasi keberpihakan negara. Oleh karena itu, netralitas birokrasi dalam konteks pemikiran kaum Pluralis adalah merupakan hasil dari proses bargaining antar berbagai kepentingan menuju keseimbangan yang memuaskan semua kelompok masyarakat.

Selain pandangan dan teori tentang netralitas birokrasi di atas, sebagai bahan untuk wawasan pemikiran tentang birokrasi, maka perlu pula kita melihat pemikiran lain tentang keberpihakan birokrasi atau ke-tidaknetralitas-an birokrasi. Pemikiran ini lahir dari Karl Marx. Menurut Marx, perjalanan kehidupan masyarakat akan selalu diwarnai perjuangan antar dua kelompok utama dalam masyarakat. Kelas proletar yang tidak memiliki alat-alat produksi dan kelas kapitalis yang memiliki dan menguasai alat-alat produksi. Dalam struktur masyarakat kapitalis, kekuasaan politik yang ada dalam masyarakat, termasuk lembaga negara (birokrasi) akan didominasi oleh kelas dominan yang ada dalam masyarakat, yakni kelas kapitalis dalam sebuah sistem masyarakat kapitalisme.

Birokrasi yang merupakan institusi yang diperlukan untuk melaksanakan kekuasaan politik negara, dalam posisi ini, tidak lain hanyalah sebuah institusi yang lebih banyak berfungsi sebagai instrumen politik untuk melakukan eksploitasi dan penindasan dari kaum kapitalis terhadap kaum proletar. Namun, dalam pemikiran Marx, suatu ketika situasi ini akan berbalik, di mana kaum proletar yang tertindas akan melakukan perlawanan secara revolusioner kepada kaum kapitalis yang berkuasa, termasuk dalam birokrasi, sehingga

menghancurkan tatanan sistem kapitalisme yang ada, dan pada saat itu, birokrasi sebagai alat negara akan lenyap pula atau tidak diperlukan lagi karena birokrasi tidak lebih dari sekedar perluasan kekuasaan negara.

Dengan perkataan lain, birokrasi merupakan institusi yang bersifat parasit dan menempel pada kekuasaan negara yang didominasi oleh kelas kapitalis. Marx tidak mempercayai bahwa negara sebagai instrumen netral yang berdiri di atas seluruh kepentingan masyarakat. Negara dan birokrasinya selalu menjadi alat memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, yaitu kaum kapitalis. Oleh karena itu, lebih lanjut Marx berpandangan bahwa perlu dihapuskan sistem kapitalisme di dunia, karena hanya bersama hancurnya kapitalisme, tidak ada diperlukan lagi sarana-sarana penindas yang digunakan oleh kaum kapitalis, yaitu negara dan birokrasinya. Yang dibutuhkan adalah masyarakat tanpa kelas dan tanpa perlu adanya birokrasi.

Jadi pemikiran tentang netralitas dan keberpihakan birokrasi, dalam tataran teoritis, sudah menjadi polemik yang serius, terutama antara Kelompok Hegelian dan Kelompok Marxis. Kedua belah pihak, masing-masing memiliki pandangan tersendiri, namun dapat kita lihat bahwa semuanya itu terjadi melalui suatu proses yang dinamis dalam kehidupan masyarakat modern. Suatu saat birokrasi dapat netral, suatu saat bisa berpihak, dan suatu saat birokrasi pun bisa tidak dibutuhkan lagi karena anggapan bahwa masyarakat telah mampu mengurus urusan dan masalah dalam kehidupannya. Pertanyaannya adalah apakah hal tersebut dapat terjadi secara alamiah? Menurut penulis, tidak demikian. Konteks sosial politik masyarakat dan sistem dan dinamika politik di suatu negara tertentu, kiranya

dapat menentukan apakah birokrasi itu netral atau berpihak. Untuk lebih applicable dan jelas melihatnya, kita dapat meninjaunya dalam praktek birokrasi di Indonesia.

Menyimak gagasan teoritis di atas, kita bisa mengetahui bahwa birokrasi, selain merupakan instrumen penting yang menjembatani hubungan negara dan masyarakat, juga menjelaskan bahwa posisinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat adalah hal yang penting pula. Di Indonesia, bahwa birokrasi adalah instrumen penting, tidak terbantahkan. Namun, hal yang menarik yang perlu ditinjau dan terkait dengan tulisan artikel ini adalah bahwa bagaimana posisi birokrasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat? Netral atau partisan? Pada poin terakhir ini akan dibahas dalam sub bagian ini. Percaya atau tidak percaya. Setuju atau tidak setuju. Banyak kajian dan penelitian yang dilakukan tentang posisi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan/atau mengurus urusan negara dan masyarakat menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia selalu menjadi mesin politik kekuasaan. Artinya bahwa birokrasi di Indonesia dalam praktiknya cenderung tidak netral, birokrasi selalu berpihak pada penguasa (partai yang memenangi pemilu) yang berkuasa beserta kelompoknya.

Birokrasi pemerintah belum ditempatkan pada posisi, fungsi dan perannya sebagai sebuah organisasi atau institusi yang netral yang mengurus negara secara profesional dan tidak diskriminatif secara politis atau apolitis. Birokrasi, menurut Rozi (2006), relatif menjadi instrumen politis atau alat untuk mencapai logika

kekuasaan, yaitu mendapatkan, meningkatkan, memelihara, dan memperluas kekuasaan aktor, elit atau faksi politik tertentu. Hal yang berbeda dengan idealisasi Weber terhadap pemikiran netralitas birokrasinya.

Kecenderungan praktik birokrasi Indonesia yang tidak netral tersebut, sudah tergambar mulai Pemerintahan Indonesia terbentuk, ketika masa Orde Lama. Pada tahun 1945, ketika maklumat X dari Mohammad Hatta, selaku Wapres dikumandangkan pada tanggal 16 Oktober 1945, berdirilah banyak partai politik. Dan dalam perkembangannya, kabinet kemudian terisi oleh elit-elit dari partai politik tersebut. Sehingga secara nyata, kehadiran partai politik dalam birokrasi di Indonesia mulai terjadi sejak saat itu. Dengan perkataan lain, bahwa politisasi birokrasi terjadi sejak elit partai politik menjadi menteri dan memimpin kementerian dalam susunan kabinet yang ada.

Kehadiran menteri yang memimpin kementerian merupakan sesuatu yang wajar bila kita tinjau dari aspek sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh negara kita. Dengan sistem tersebut, presiden yang berkuasa memiliki kewenangan penuh untuk menentukan orang-orang yang dapat dipercayainya guna membantu presiden dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Sayangnya, dalam posisi perannya yang besar dan mutlak tersebut,

Presiden kadang tidak terlalu mempertimbangkan faktor kompetensi dan komitmen calon menteri, tetapi lebih mempertimbangkan jasa-jasa calon menteri tersebut ketika proses pemilihan presiden dilakukan. Akibatnya, elit-elit politik yang pernah berjasa kepadanya yang menjadi pilihan presiden untuk

memimpin kementerian dalam susunan kabinet. Jabatan menteri kemudian, sudah menjadi rahasia umum, ditunjuk berdasarkan keanggotaan partai politik.

Hal di atas secara logik, dapat dibenarkan, sebatas pada pimpinan puncak suatu kementerian, karena menteri merupakan jabatan politis. Tetapi praktik yang terjadi bahwa sampai pada eselon I dan II dalam birokrasi yang seharusnya diduduki oleh pejabat karier birokrasi, pada kenyataannya diambil juga oleh partai politik yang berkuasa. Atau setidaknya, intervensi partai politik yang berkuasa, terhadap penentuan jabatan tersebut sangat kuat dilakukan, sehingga menimbulkan konflik internal dalam birokrasi antara individu-individu yang sudah berkariyer lama dalam birokrasi dengan pejabat yang menduduki jabatan tersebut. Politisasi birokrasi, akhirnya tumbuh subur dalam birokrasi pemerintahan Indonesia.

Politisasi birokrasi ini, tidak hanya terjadi di tingkat pemerintah pusat saja, tetapi di beberapa daerah juga terjadi. Birokrasi dijadikan rebutan oleh partai politik. Implikasinya, sampai pada tingkat daerah posisi jabatan dalam birokrasi dipegang pula oleh partai politik yang berkuasa di pemerintah pusat. Hal ini dapat kita berikan contohnya pada masa Orde Lama, ketika itu Kementerian Dalam Negeri yang menterinya dari Partai Nasional Indonesia (PNI), maka struktur jabatan mulai dari menteri sampai lurah di desa adalah orang-orang PNI.²⁶⁸

Proses politisasi birokrasi yang paling vulgar dapat kita lihat pada masa pemerintahan Orde Baru. Pada saat itu, birokrasi diposisikan sebagai salah satu instrumen untuk memobilisir massa dengan didesakkannya monoloyalitas kepada

²⁶⁸ Tim Simpul Demokrasi, *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebyakan Publik*, Averroes Press, Malang, 2006, hlm. 130

pegawai negeri (birokrat). Bahkan birokrasi pada masa Orde Baru dianggap sebagai salah satu soko guru kekuasaan rezim Soeharto bersama-sama dengan ABRI dan Golkar.

Dalam setiap pemilu, pegawai negeri dan keluarganya tidak sekedar diharuskan untuk memilih Golkar, melainkan juga diharuskan untuk menjadi mesin politik kekuasaan dalam menggalang dukungan dari masyarakat di wilayahnya masing-masing. Birokrasi pada saat itu digunakan sebagai alat kepentingan bagi rezim Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya, sehingga memunculkan tersumbatnya sirkulasi elit yang kompetitif. Padahal, secara logik dan praktiknya, kekuasaan yang mutlak dan tidak diperebutkan secara teratur, benar dan kompetitif, cenderung mengalami pembusukan dalam birokrasi pemerintah, dengan indikasi terjadinya diskriminasi, kolusi, nepotisme dalam rekrutmen pegawai, hambatan jenjang karier bagi non-partisan, intervensi parpol dalam hal siapa yang mendapat kemudahan, kedudukan dan hambatan pelayanan publik, penggunaan fasilitas, dan dana program negara untuk kepentingan Golkar, bahkan terjadinya korupsi. Birokrasi menjadi sapi perah atau alat partai politik untuk mencapai tujuannya. Birokrasi Orde Baru terkena Parkinsonisasi, yaitu proses menjadikan fungsi birokrasi untuk menampung kader-kader politik penguasa atau rezim.

Akibat dari intervensi yang begitu kuat dari partai politik terhadap birokrasi, dengan berbagai akibat yang terindikasikan di atas, menyebabkan profesionalitas birokrasi dalam bekerja menjadi tidak nampak secara optimal, bahkan cenderung buruk. Birokrasi pada akhirnya dicap berkinerja buruk dan

menimbulkan kesengsaraan bagi masyarakat banyak karena uang yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan kepentingan kelompok dan/atau golongan tertentu yang berkuasa. Birokrasi menjadi ladang bagi perburuan rente oleh oknum-oknum birokrat tersebut.

Dampak dari itu semua adalah hilangnya kepercayaan masyarakat (public untrust) terhadap birokrasi. Dengan kondisi birokrasi yang begitu kuat diintervensi oleh partai politik atau dengan kata lain hilangnya netralitas birokrasi pemerintah tersebut, mendorong tumbuhnya gerakan untuk mengupayakan netralitas birokrasi sebagaimana yang digagas oleh Weber dan juga para pemikir teori negara lainnya. Gerakan ini mulai terasa kuat dikumandangkan pada periode menjelang jatuhnya Orde Baru dan lahirnya era reformasi.

Namun, sayangnya di masa reformasi ini pun netralitas birokrasi yang diharapkan itu, pada praktiknya semakin jauh dari harapan. Keberpihakan birokrasi bahkan berkembang relatif cepat. Apalagi ketika yang memenangi pemilu pilpres dan/atau gubernur, walikota dan bupati secara langsung adalah partai-partai politik yang berkoalisi. Dampaknya, birokrasi menjadi sangat berwarna, dan profesionalitas dalam bekerja menjadi jauh api dari panggang.

Sebagai dampaknya, bahwa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, kita dapat berkesimpulan bahwa birokrasi pemerintah hampir tidak pernah netral dalam arti yang sebenarnya, bahkan dari beberapa kajian dan penelitian menunjukkan bahwa dalam posisi tersebut, birokrasi pemerintahan kita telah gagal dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat (*to serve public*), yang seharusnya menjadi ruhnya aktivitas dan tugas birokrasi.

Birokrat idealnya mendasarkan pelaksanaan kebijakannya pada penilaian yang obyektif. Artinya bahwa sekali pemerintah atau elit pejabat politik pemerintahan menentukan kebijakan, birokrat dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut tanpa harus terpengaruh oleh kepentingan partai penguasa atau partai yang beroposisi. Hal ini mempertegas kepada kita bahwa netralitas birokrasi yang dimaksud adalah birokrat dapat mengekspresikan keberpihakannya, tertuju pada sinergitas kerja dengan pejabat politik (formulasi kebijakan), tetapi bukan pada ketika melaksanakan tugas-tugas birokrasi.

Netralitas birokrasi perlu dilakukan juga karena mempertimbangkan bahwa budaya masyarakat kita, yang telah terimbas kedalam birokrasi kita, adalah budaya paternalistik atau patrimonial yang selalu melayani pihak yang memiliki sumber daya ekonomi, sosial dan politik yang besar. Implikasinya adalah bahwa ketika dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, jika sedari awal netralitas birokrasi ini tidak ditegakkan maka birokrasi dalam praktiknya akan berpihak pada mereka, karena ada budaya seperti itu.

Akibat lebih lanjut adalah bahwa keberpihakan yang bersifat sesaat dan untuk kepentingan sesaat dapat terus terjadi dalam birokrasi kita. Dengan perkataan lain, bahwa birokrasi kita akan selalu tidak netral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam mengurus negara dan pelayanan kepada masyarakat. Implikasinya bahwa harapan masyarakat agar birokrasi pemerintahan itu bisa profesional dan melayani masyarakat secara berkualitas belum bisa terealisasi dengan optimal.

E. Peran Serta Masyarakat dalam Pelayanan Jasa Keimigrasian

Pelayanan jasa keimigrasian tidak dapat terlepas dari peran serta masyarakat. Dengan semakin banyaknya lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia, justru karena alasan ini keimigrasian hadir di tengah-tengah masyarakat. Sebagaimana halnya definisi Keimigrasian yang disebutkan merupakan hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara.²⁶⁹

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa Keimigrasian tidak dapat terlepas dari peran masyarakat begitu juga halnya penyusunan kebijakan Keimigrasian. Hal ini juga dapat dilihat dari fungsi keimigrasian sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011

Tentang Keimigrasian. Fungsi keimigrasian adalah :²⁷⁰

1. Memberikan Pelayanan Keimigrasian;
2. Penegakan Hukum;
3. Keamanan Negara;
4. Fasilitator Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat.

Masyarakat semakin berperan dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Hal ini sudah menjadi keharusan dalam proses sebuah penyusunan kebijakan. Pelayanan keimigrasian ditujukan kepada orang yang akan melakukan perjalanan baik ke dalam maupun ke luar wilayah negara kita. Dalam hal ini tugas pelayanan dapat digolongkan kepada dua kelompok besar yaitu pelayanan kepada Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing. Kedua arah pelayanan

²⁶⁹ Lihat Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

²⁷⁰ Lihat Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

diisyaratkan diberikan hak yang sama dalam memperoleh layanan dari aparatur keimigrasian untuk memasuki atau keluar wilayah negara kita.

F. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Belum Berbasis Nilai Keadilan

Pelayanan jasa keimigrasian yang merupakan pelayanan publik. Pelayanan kepada Warga Negara Indonesia diberikan dengan tujuan bahwa seorang Warga Negara Indonesia yang melakukan perjalanan atau melintasi batas teritorial negara

kita telah memiliki identitas yang sah atau yang kita kenal sebagai Surat Perjalanan Republik Indonesia.²⁷¹ Dalam hal ini pelayanan dapat berupa pemberian paspor atau pemberian surat perjalanan laksana paspor maupun pas lintas batas. Untuk itu ketika mereka sampai di negara tujuan diharapkan tidak akan memperoleh kesulitan-kesulitan yang berarti. Sehingga yang menjadi tujuan dari perjalanan dimaksud dapat dicapai. Pada hakekatnya proses pelayanan inilah yang sangat menentukan legalitas seseorang itu berhal atau tidak untuk memegang atau memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia, misalnya paspor.

Dalam pandangan awam, pemberian paspor itu nampaknya begitu mudah. Padahal kalau kita cermati, tidak sesederhana pandangan awam dimaksud. Orang yang telah memenuhi persyaratan administratif tidak dengan sendirinya dapat diberikan paspor atau surat perjalananan lainnya. Diisyaratkan masih untuk memenuhi persyaratan lainnya yang tidak terlepas dari kepentingan nasional.

Sebagaimana kita ketahui paspor adalah dokumen negara yang diberikan kepada seseorang. Untuk itu, sebagai dokumen negara tentunya melekat disana

²⁷¹ Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1994 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, Republik Indonesia, 1994

hak dan kewajiban baik negara maupun bagi pemegangnya. Selaras dengan asas legalitas menjadi kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada pemegangnya. Hal ini merupakan manifestasi dari konvensi Montevideo tentang hak dan kewajiban negara. Sementara bagi individu sebagai pemegangnya merupakan data otentik bahwa yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan dan berhak untuk memperoleh paspor.

Menyimak akan sangat vitalnya pemegang paspor, sehingga dalam implementasinya juga menuntut prinsip kehati-hatian bagi institusi yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan paspor. Perlu ditambahkan di sini, kebijakan pengelauran paspor tidak hanya oleh Departemen Hukum dan hak Asasi Manusia dalam hal ini Direktorat Jenderal Imigrasi, melainkan terdapat institusi lain yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan atau memberikan layanan paspor. Sebut saja Departemen Agama, mengeluarkan paspor untuk kepentingan umat muslim khususnya ibadah haji, Departemen Luar Negeri untuk paspor Dinas.

Untuk dua jenis paspor yang terakhir niscaya dalam implementasinya tidak serumit paspor yang dikeluarkan oleh kantor Imigrasi. Mengapa? Karena paspor yang dikeluarkan oleh kedua institusi dimaksud telah melalui berbagai saringan. Paspor dinas, misalnya, tentunya pihak yang diberikan paspor telah terikat oleh suatu institusi tertentu, sehingga administrasi penunjangnya relatif lengkap. Demikian pula untuk paspor haji, tidak tertutup kemungkinan dalam hal ini telah terjadi pengelempokan atau pengklasifikasian, yaitu khusus bagi warga negara kita yang muslim atau muslimat.

Berbeda dengan jenis paspor biasa yang dikeluarkan oleh jajaran keimigrasian atau Kantor Imigrasi. Semua warga negara yang telah memenuhi syarat diisyaratkan dapat diberikan pelayanan paspor. Namun dalam kenyataannya tidak sesederhana statemen dimaksud. Untuk itu cukup banyak aspek yang dijadikan bahan pertimbangan ketika Pejabat Imigrasi dalam memutuskan atau meloloskan memberikan paspor kepada seseorang.

Salah satu dasar utama dalam pemberian paspor adalah kewarganegaraan, baik itu Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing. Kewarganegaraan seseoranglah yang menentukan dapat tidaknya seseorang itu memperoleh paspor. Hal inilah yang menjadi titik rawan bagi aparat keimigrasian. Aparatur keimigrasian akan berhadapan dengan operasionalisasi kewarganegaraan seseorang melalui keabsahan kartu tanda penduduk yang merupakan identitas seseorang yang menerangkan bahwa bagi pemegangnya adalah warga negara Indonesia. Sedangkan bagi Warga Negara Asing (orang asing) telah memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan.

Manakala aparat keimigrasian hanya mempedomani ketentuan formal, dimaksud, niscaya dalam pemberian paspor tidak banyak mengalami kesulitan. Namun siapa yang mampu menjamin bahwa pemegang paspor dimaksud benar-benar warga negara Indonesia? Dan apakah tidak tertutup kemungkinan dari pihak-pihak tertentu yang akan menyalahgunakan paspor negara kita?

Bukan rahasia, bahwa untuk memperoleh selembar kartu tanda penduduk di negara kita ini tidaklah sulit. Sebagai contoh, pemerintah DKI Jakarta telah menyatakan sebagai wilayah tertutup bagi kaum pendatang. Namun larangan

dimaksud tidaklah merupakan halangan bagi masyarakat yang akan masuk ke DKI Jakarta. Dan faktanya, setiap tahun mengalami penambahan jumlah penduduk yang tidak sedikit. Tidak sampai mengeluarkan uang hingga ratusan ribu rupiah, seseorang dapat memperoleh kartu tanda penduduk suatu daerah tertentu.

Kerawanan inilah yang perlu diperhatikan oleh pejabat imigrasi dalam pelaksanaan tugasnya. Pentingnya pemahaman kewarganegaraan seseorang merupakan hal yang teramat penting. Apakah seseorang termasuk warganegara kita atau orang asing akan membawa konsekuensi besar sekali. Dalam kondisi yang demikian, hubungan antara negara dan perseorangan yang lebih nyata adalah status kewarganegaraan. Lebih-lebih dalam suasana hubungan antara perseorangan, maka dalam bidang publik ini terasa betapa penting status kewarganegaraan.²⁷²

Untuk itu hukum seseorang warganegara mengenai status, hak, dan kewenangan tetap akan melekat kepadanya dimanapun ia berada. Juga ketika yang bersangkutan berada di luar negari, maka akan tetap dapat berlakukan yurisdiksi nasional kepadanya.²⁷³ Sehingga status kewarganegaraan seseorang menjadi isu yang sangat mendasar dalam menentukan status kewarganegaraannya sehubungan dengan pemberian atau pelayanan paspor. Tidak hanya berimplikasi kepada status seseorang (keperdataan seseorang), melainkan juga menyangkut kedaulatan negara. Maksudnya adalah negara memiliki kedaulatan dalam menentukan siapa saja yang dapat menjadi warganegara.

²⁷² Gautama, Sudargo, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 3

²⁷³ Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 1999, hlm. 23-26

Prinsip kehati-hatian dalam pelayanan paspor selain hal tersebut, tidak dapat dilepaskan dari pengaruh global. Pada tata pergaulan global yang saling memiliki keterikatan, eksistensi negara kita tidak terlepas dari tata pergaulan dunia. Sebagai warga global, keikutsertaan negara kita pada penandatanganan konvensi *trans organizer crime* (TOC)²⁷⁴ telah mengedepankan aspek kewaspadaan pejabat imigrasi. Sebagaimana diisyaratkan, para negara pihak diwajibkan untuk mengikuti konvensi dan protokolnya. Dalam penanganan TOC, trafficking merupakan isu central. Dimana negara peserta yang terbukti terlibat dalam kegiatan trafficking berkewajiban memenuhi ketentuan konvensi TOC beserta protokolnya yang mewajibkan untuk memberikan perlindungan kepada korban.

Operasionalisasi konvensi TOC dimaksud dalam kaitan dengan tugas keimigrasian, sangat dekat dengan otoritas pejabat imigrasi. Pejabat imigrasi memiliki kedekatan hubungan yang merupakan wilayah kerjanya dalam meloloskan seseorang untuk masuk atau keluar dari wilayah nasional. Otoritas yang dimiliki pejabat imigrasi memperoleh tantangan yang sangat besar. Apakah otoritas yang melekat pada dirinya dapat dilaksanakan dengan baik dan benar ataukah sebaliknya. Dalam hal yang demikian, aspek moralitas pejabat imigrasi menjadi salah satu instrumen penting. Ketika para pejabat imigrasi menjunjung tinggi moralitas, akan tegaklah hukum kemigrasian di negara kita. Sebaliknya jika moralitas pejabat imigrasi telah terkontaminasi oleh paham hedonisme, tidak

²⁷⁴ Santoso, Iman, *Persepektif Imigrasi dalam United Nation Against Transnational Organization Crime*, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 340-344

tertutup kemungkinan pejabat imigrasi sebagai tukang stempel paspor akan semakin nyata.

Kembali kepada pelayanan paspor biasa pada umumnya dilaksanakan di Kantor Imigrasi. Dimana untuk saat ini pelayanan keimigrasian dimaksud telah dapat dilayani tidak kurang dari 114 (seratus empat belas) kantor imigrasi yang tersebar di seluruh wilayah negara kita. Sedang untuk jenis layanan pemberian tanda bertolak atau masuk diberikan pada tempat-tempat pemeriksaan imigrasi, yang dalam hal ini operasionalisasinya dapat berupa pada tempat-tempat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga maupun pada bandar udara atau pelabuhan laut. Sehingga secara garis besar tempat pemeriksaan imigrasi merupakan batas yurisdiksi nasional itu diterapkan.

Sementara itu untuk tugas pelayanan kepada warga negara asing dapat digolongkan menjadi 5 (lima) tugas pelayanan yang meliputi: pemberian dokumen keimigrasian; perpanjangan izin tinggal; perpanjangan dokumen keimigrasian, pemberian izin masuk dan izin bertolak serta pemberian tanda bertolak dan masuk. Kelima tugas layanan dimaksud tentunya tidak terlepas dari politik keimigrasian. Pada satu sisi kepentingan nasional merupakan sesuatu yang mesti dijunjung tinggi. Demikian pula kepentingan warga negara asing atau orang asing juga dapat diakomodir. Maka untuk operasionalisasinya, dalam hal pemberian dokumen keimigrasian kebijakan pemberian izin tinggal terbatas, pemberian izin tinggal tetap, serta pemberian kemudahan khusus keimigrasian, tetap mengacu kepada kepentingan nasional.

Masih dalam semangat pembangunan nasional, sehingga eksistensi orang asing atau warga negara asing di negara kita masih dibutuhkan, maka layanan keimigrasian dalam hal pemberian perpanjangan dokumen keimigrasian dapat berupa pemberian izin tinggal sementara, pemberian izin tinggal tetap serta pemberian kemudahan khusus keimigrasian. Demikian pula ketika kepentingan warga negara asing atau orang asing masih berkaitan dengan kepentingan nasional, layanan keimigrasian diteruskan dengan memberikan izin masuk kembali, izin bertolak dan pemberian tanda bertolak atau masuk.

Masyarakat memiliki andil besar bagi optimalnya pelayanan jasa keimigrasian. Begitu halnya pelayanan jasa keimigrasian oleh Kantor Imigrasi Sibolga. Kepala Kantor Imigrasi Sibolga, Samuel Pangihutan Panggabean,²⁷⁵ menyampaikan bahwa secara garis besar pelayanan jasa keimigrasian yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Sibolga diperuntukkan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

Lebih lanjut Samuel Panggabean menyampaikan, peran masyarakat sangat berarti bagi suksesnya pelayanan jasa keimigrasian yang berkualitas. Seperti halnya dalam pelayanan paspor. Bahwa pembuatan paspor yang dilakukan oleh WNI juga melewati proses identifikasi identitas pemohon paspor hingga wawancara termasuk pengecekan daftar cegah dan tangkal. Kerjasama yang baik, dalam hal ini kejujuran masyarakat sangat berperan penting dalam proses pembuatan paspor. Bagi WNA, Samuel Pangihutan Panggabean menuturkan bahwa pelayanan yang dilakukan berupa pemberian izin tinggal dan

²⁷⁵ Wawancara dilakukan di Kantor Imigrasi Sibolga pada tanggal 28 Maret 2019

perpanjangan izin tinggal bagi WNA. Dalam proses ini tak jarang harus dilakukan cek lapangan untuk memastikan kebenaran data dan keberadaan orang asing di tengah-tengah masyarakat.

Sementara itu, Kepala Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Sibolga, Anton Purnomo Hadi,²⁷⁶ menambahkan bahwa Kantor Imigrasi Sibolga memiliki Tim Pora (Tim Pengawasan Orang Asing). Tim Pora ini salah satu tugasnya adalah mengumpulkan informasi sebanyak-banyak yang didapat dari masyarakat terkait keberadaan orang asing. Hal tersebut menggambarkan bahwa peran aktif masyarakat sangat berandil besar guna meningkatkan efektivitas pelayanan jasa keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Regulasi pelayanan jasa keimigrasian diharapkan dapat memenuhi nilai-nilai keadilan. Regulasi pelayanan jasa keimigrasian belum ditempatkan pada posisi, fungsi dan perannya sebagai sebuah organisasi atau institusi yang netral yang mengurus negara secara profesional dan tidak diskriminatif secara politis atau apolitis. Masyarakat memiliki andil besar bagi optimalnya pelayanan jasa keimigrasian, begitu juga halnya pelayanan jasa keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian masih bersifat umum, belum secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain, diantaranya:

²⁷⁶ Wawancara dilakukan di Kantor Imigrasi Sibolga pada tanggal 30 Oktober 2019.

1. Pasal 3 ayat (2), Kebijakan keimigrasian dilaksanakan oleh Menteri. Isi pasal ini masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribukan pada peraturan pelaksana lain;
2. Pasal 4 ayat (3), Pembentukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri. Isi pasal ini masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribukan pada peraturan pelaksana lain;
3. Pasal 7 ayat (2), Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dapat diakses oleh instansi dan/atau Lembaga pemerintahan terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam pasal tersebut belum diatur secara jelas peran serta masyarakat, sehingga tidak adanya peran aktif masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian;
4. Pasal 23, Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah. Isi pasal ini masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribukan pada peraturan pelaksana lain;
5. Pasal 33, Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah. Isi pasal ini masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribukan pada peraturan pelaksana lain;

6. Pasal 41 ayat (2), Orang Asing yang dapat diberikan Visa Kunjungan saat kedatangan adalah warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri. Isi pasal ini masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribukan pada peraturan pelaksana lain;



BAB IV
KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PELAYANAN JASA
KEIMIGRASIAN SAAT INI

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Berbicara mengenai birokrasi tentu tidak terlepas dari sistem-sistem organ utama dari birokrasi itu sendiri yang merupakan elemen vital dalam birokrasi, dimana masing-masing memiliki fungsi yang khas, oleh sebab itu birokrasi tidak dapat dipandang sebagai satu elemen tunggal. Birokrasi tersusun dari beberapa sistem dan membentuk satu mata rantai yang saling berhubungan satu sama lain. Sebagai satu kesatuan sistem, tugas utama birokrasi adalah bagaimana mengejawantahkan tujuan besar bangsa dan negara yang abstrak itu agar menjadi kenyataan yang konkrit.²⁷⁷

Birokrasi haruslah menjadi penerjemah dari yang sangat abstrak itu menjadi konkrit. Jembatan penerjemah pertama yang dibutuhkan adalah bangunan organisasi. Sesuatu yang besar, luas dan sangat abstrak itu hanya bisa dicapai manakala dikerjakan bukan secara individual atau berdasarkan agregat kerja individual yang terpisah dan berdiri sendiri, namun hanya bisa dicapai lewat kerja yang terorganisir,²⁷⁸ dengan demikian dalam sub bab ini akan dibahas mengenai struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, sumber daya manusia pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta sarana pendukung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

²⁷⁷ Said, M. Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Op.Cit, hlm. 93

²⁷⁸ *Ibid*

1. Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Sibolga

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks. Namun, masalah yang dihadapi oleh masyarakat adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan masyarakat, seperti rumusan tipe idealnya birokrasi Max Weber yang mendefinisikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peranan-peranan tersebut.²⁷⁹

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, karena akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya dalam organisasi. Ketika arah dan strategi organisasi secara keseluruhan telah ditetapkan, serta struktur organisasi telah didisain, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut melakukan kegiatan atau melaksanakan tugas dan fungsinya.

²⁷⁹ Weber, Max dalam Victor A. Thompson, *Modern Organization*, Alfred A.Knoff, New York, 1961, hlm.152

Shofari mengemukakan bahwa, selain struktur organisasi yang mempengaruhi kinerja suatu birokrasi di masa depan, masih ada beberapa faktor lain yang juga ikut berpengaruh yakni:²⁸⁰

1. Kebijakan pengelola, berupa visi dan misi organisasi;
2. Sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal;
3. Sistem informasi manajemen yang berhubungan dengan pengelolaan data base untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi;
4. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Ditinjau dari tujuannya, organisasi dapat dirumuskan sebagai a system of action atau sebagai sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama, sedangkan ditinjau dari strukturnya, organisasi dapat dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.²⁸¹

²⁸⁰ Shofari, Bambang, *Perencanaan Strategi dan Pengukuran Kinerja Organisasi*, BAPELKES, Jawa Tengah, 2000, hlm.12-13. Bandingkan K. Atmosoeperto yang mengemukakan faktor eksternal dan faktor internal, dimana faktor eksternal terdiri dari: faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial, sedangkan faktor internal terdiri dari: tujuan organisasi, struktur organisasi, sumber daya manusia dan budaya organisasi, dalam *Produktifitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 11-19. Lihat juga S. Achmad Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja : Panduan Praktis Untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 7. Sony Yuwono mengemukakan bahwa faktor-faktor yang dominan mempengaruhi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi, dan kepemimpinan yang efektif, dalam *Petunjuk Praktis Penyusunan Balance Scorecard: Menuju Organisasi Yang Berfokus Pada Strategi*, Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 53

²⁸¹ Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik, Op.Cit*, hlm.59. Bandingkan dengan Hidayat dan Sucherly yang lebih menonjolkan struktur organisasi birokrasi yang organis dan adaptif yaitu : 1) berorientasi pada kebutuhan para pemakai jasa; 2) bersifat kreatif inovatif, 3) SDM sebagai modal tetap jangka panjang, 4) kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi sehingga dapat menumbuhkan sinergisme dalam Prisma No. 12, Desember, 1986, hlm. 92.

Adapun menurut Jones struktur organisasi adalah sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerjasama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Perhatian sebuah organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat memberikan daya saing, membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengelola keanekaragaman, meningkatkan efisiensi organisasi, meningkatkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa, memberikan organisasi ke arah yang lebih baik, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya serta membantu organisasi untuk mengembangkan strategi implementasi.²⁸²

Dari rumusan di atas, tampaknya ada beberapa hal yang menjadi aspek utama dari sebuah struktur organisasi yaitu :²⁸³

1. Pembagian kerja menunjukkan tanggung jawab atau satuan organisasi untuk bidang tertentu dari beban kerja organisasi;
2. Pimpinan dan bawahan: garis yang menunjukkan hubungan wewenang dan tanggung jawab yang menghubungkan atasan dan bawahan dalam keseluruhan organisasi;
3. Jenis pekerjaan yang dilaksanakan;
4. Pengelompokan bagian-bagian kerja;
5. Tingkat manajemen.

Disebabkan, karena struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi, maka untuk mewujudkan suatu organisasi yang baik serta efektif, dan agar struktur organisasi yang ada dapat sehat dan efisien, perlu diterapkan beberapa asas atau prinsip organisasi. Dengan kata lain, organisasi yang sehat, efektif dan efisien adalah

²⁸² Jones, Gareth R., *Organizational Theory : Text and Cases*, Addison Wesley Publishing Company, New York, 1995, hlm. 12.

²⁸³ Tangkilisan, Hessel Nogi S, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 159

organisasi yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya mendasari diri pada asas-asas organisasi tertentu sebagai berikut :

1. Rumusan tujuan dengan jelas;
2. Pembagian pekerjaan;
3. Pelimpahan/ pendelegasian wewenang;
4. Koordinasi,
5. Rentangan kontrol;
6. Kesatuan komando.²⁸⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam penataan kelembagaan/ organisasi pemerintah, pemerintah daerah diharapkan tetap berpegang pada prinsip-prinsip organisasi modern, diantaranya yaitu :²⁸⁵

1. Visi dan misi yang jelas Hal ini akan sangat membantu disusunnya organisasi yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan terutama untuk mengantisipasi tuntutan perubahan di masa yang akan datang;
2. Organisasi flat atau datar Jenjang organisasi dibatasi, sehingga organisasi lebih datar. Hal ini berarti tingkatan/ eselon dikurangi, atau lebih jelasnya organisasi pemerintah cukup memiliki dua atau tiga tingkatan struktural di bawah pucuk pimpinan;
3. Organisasi ramping (tidak banyak pembedangan) Merujuk pada format organisasi pemerintah di masa yang akan datang, maka organisasi yang ramping dengan jumlah pembedangan yang dibatasi merupakan suatu keharusan. Organisasi pemerintahan yang benar-benar diperlukan dapat dikembangkan, sebaliknya lembaga yang dianggap menambah jenjang pengambilan keputusan dihapuskan, artinya penataan organisasi pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan kebutuhan.

Berbicara tentang struktur organisasi pemerintahan, maka tidak akan terlepas dari teori yang dikemukakan oleh Max Weber yaitu spesialisasi, hierarki, otoritas, sistem peraturan dan perundang-undangan, dan sifat hubungan

²⁸⁴ Kurniawan, Agung, *Op. Cit.* hlm. 59

²⁸⁵ Nirwandar, Sapta, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Sebagai Penjabaran UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah*, Kantor MENPAN, Jakarta, 1999, hlm.12-13

yang impersonal. Secara formal, pengertian birokrasi pemerintahan di Indonesia mengacu pada tipe ideal yang dikemukakan Weber tersebut.²⁸⁶

Penerapan ciri-ciri tersebut tampak dengan jelas bahwa, dalam struktur birokrasi pemerintahan di Indonesia terdapat spesialisasi baik secara vertikal maupun horisontal. Secara vertikal, organisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia dibagi menurut jenjang hierarki dari pimpinan yang paling atas, Presiden dalam menjalankan tugas dibantu para Menteri, sampai hierarki paling bawah Kepala Desa atau Kepala Kelurahan dengan perangkatnya. Secara horisontal, disusun berdasarkan pembagian fungsi dan tugas yang tertentu.²⁸⁷

Sementara itu, proses pengambilan keputusan dalam birokrasi pemerintahan dilakukan secara struktural melalui prosedur dan ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan. Prosedur dan ketentuan ini diharapkan menjadi pedoman bagi perilaku dari anggota-anggota organisasi birokrasi tersebut. Dengan pedoman itu diatur pula hubungan kerja para anggotanya yang berdasarkan kedudukan, fungsi dan tugas-tugas pokoknya masing-masing. Dalam hubungan kerja inilah sebenarnya jika konsisten.

Dengan tipe ideal yang dikemukakan Weber ditekankan sifat yang impersonal. Akan tetapi, dalam praktik birokrasi pemerintahan di Indonesia, hubungan kerja bahkan masalah yang menyangkut promosi jabatan dan perilaku

²⁸⁶ Dalam pandangan Anwari WMK, birokrasi di Indonesia sebenarnya adalah birokrasi yang lebih dekat dengan gambaran Marx atau manifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan adalah birokrasi yang tidak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi malah berfungsi sebagai broker yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus yaitu rakyat dan pemerintah, dalam Birokrasi Indonesia, Hegelian atau Marxis, Kompas, 8 April 2003.

²⁸⁷ *Ibid*

dalam keseluruhan hierarki birokrasi, tidak jarang lebih didasarkan pada hubungan-hubungan kekeluargaan, pribadi dan *patron client*.

Dengan praktik birokrasi yang lebih diwarnai dengan bentuk-bentuk hubungan yang bersifat pribadi itu berakibat dalam sistem rekrutmen pegawai di pemerintahan lebih berorientasi juga pada hubungan-hubungan pribadi. Dalam tradisi kerajaan, hal itu muncul dengan adanya konsep dewa-raja yaitu suatu paham yang berpandangan bahwa, raja merupakan keturunan langsung Tuhan atau Dewa, maka untuk dapat bertemu raja diperlukan adanya penghubung. Raja terlalu tinggi untuk dapat bertemu langsung dengan rakyat atau hambanya. Penghubung itu disebut priyayi (berasal dari kata parayayi yang artinya adik-adik raja),²⁸⁸ tentu saja dalam hal ini tidak hanya adik-adik raja saja yang dimaksudkan, tetapi juga orang-orang yang dekat dengan raja dan diangkat sebagai pejabat yang mempunyai tugas tertentu.

Oleh karena itu, kedudukan birokrasi lebih cenderung untuk menciptakan prosedur administrasi yang berbelit-belit, dan dalam sistem yang seperti ini bawahan tidak mengabdikan untuk kepentingan umum, tetapi justru mengabdikan pada atasan atau pejabat yang sedang berkuasa.

Secara struktural-organisasi, tanggung jawab untuk melaksanakan desentralisasi politik serta sekaligus mengupayakan kemaslahatan kolektif di daerah terletak pada birokrasi daerah. Birokrasi merupakan wadah implementasi kekuasaan negara untuk melayani rakyat, artinya posisi birokrasi di sini merupakan kekuatan pembangunan kepentingan rakyat dalam struktur negara,

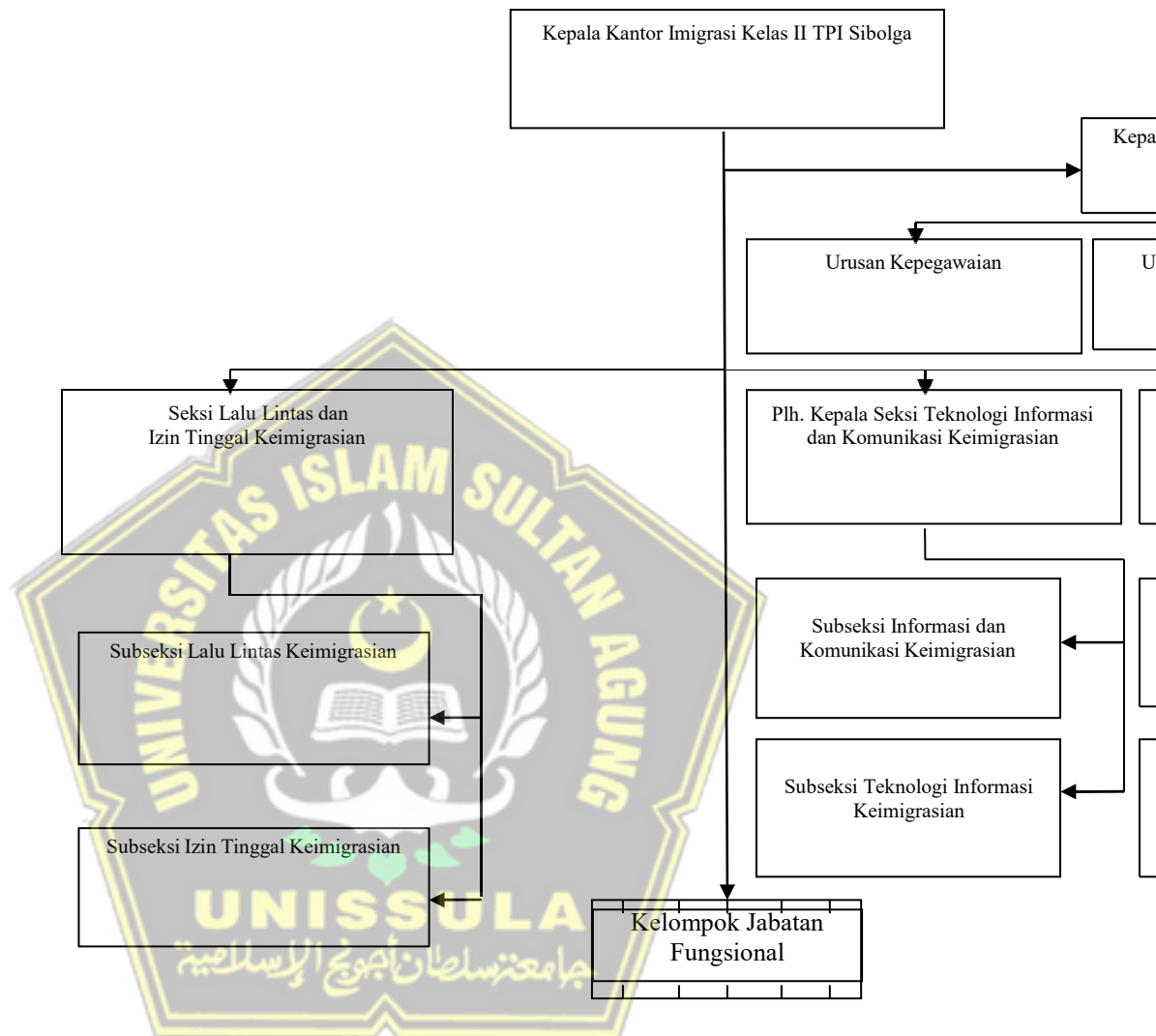
²⁸⁸ Rochwulaningsih, Yeti, *Praktik Birokrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Tinjauan Sosial Budaya*, Lembaran Sastra, Jakarta, 1996, hlm. 207-208

atau dengan kata lain bahwa, birokrasi adalah titipan rakyat untuk melaksanakan fungsinya bagi kesejahteraan rakyat.

Sebagaimana organisasi yang memiliki struktur organisasi yang sangat menunjang berjalannya suatu kinerja organisasi. Adapun struktur-struktur yang dimiliki dalam organisasi memiliki peran dan fungsi yang berbeda. Berangkat dari hal tersebut dirasa perlu mencantumkan struktur organisasi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Berikut dilampirkan struktur organisasi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, sebagai berikut:



Struktur Organisasi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga



Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga merupakan salah satu Kantor Unit Pelayanan Teknis dalam menjalankan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga diawali dengan pendirian Pos Imigrasi pada tanggal 01 April 1966 berdasarkan kawat Direktur Jenderal Imigrasi No. 022 tanggal 02 Maret 1966. Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inspektorat Imigrasi Wilayah I Sumatera Utara/Aceh No. I/Sekr/1881, tanggal 24 Juni 1972 ditetapkan bahwa Pos Imigrasi Sibolga menjadi Kantor Resort Direktorat Jenderal Imigrasi dibawah Kantor Direktorat Jenderal Imigrasi Pematang Siantar, dengan wilayah kerja meliputi: Kodya Sibolga, Kabupaten Tapanuli Tengah, Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kabupaten Nias.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI. No. M.02.PR.07.04 tanggal 10 Maret 1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi jo Keputusan Menteri Kehakiman RI. No. M-04-PR.07.10 Tahun 1982 tanggal 29 Maret 1982, Kantor Resort Ditjen Imigrasi Sibolga menjadi Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga yang beralamat di Jl. Sisingamangaraja No. 477 Sibolga. Tidak terjadi perubahan wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga, kecuali wilayah Kabupaten Tapanuli Utara yang masuk kedalam wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Pematang Siantar. Sebagai kepala kantor pertama yang memimpin Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga adalah Bapak M. Jusuf Pakeh, Bc.Im.

Seiring dengan perkembangan otonomi daerah dan pemekaran wilayah, maka wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga berkembang menjadi 12 kabupaten/kota yang terdiri dari: Kota Sibolga, Kota Padangsidimpuan, Kota Gunungsitoli, Kabupaten Tapanuli Tengah, Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Padang

Lawas Utara, Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Nias Utara dan Kabupaten Nias Barat.

Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga membawahi 3 (tiga) Tempat Pemeriksaan Imigrasi yaitu:

1. TPI Pelabuhan Laut Sibolga
2. TPI Pelabuhan Laut Gunungsitoli
3. TPI Bandara Binaka di Gunungsitoli

Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga beralamatkan di Jalan Sisingamangaraja No. 486, Aek Muara Pinang, Sibolga Selatan, Kota Sibolga, Sumatera Utara (22524).

Adapun visi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga yang ditetapkan adalah "Menjadikan insan imigrasi yang profesional, berwibawa, dan berwawasan global". Misi Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan pelayanan yang cepat;
2. Memberikan kemudahan yang berkualitas;
3. Melaksanakan pengawasan dan pemantauan orang asing dalam rangka keamanan serta menunjang pembangunan nasional.

Adapun tugas pokok dan fungsi yang ditetapkan Kantor Imigrasi Kelas II Sibolga adalah sebagai berikut :

1. Perumusan kebijakan di bidang imigrasi;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang imigrasi;
3. Penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang imigrasi;
4. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang imigrasi; dan
5. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Imigrasi.

Dari bagan struktur organisasi di atas dapat disimpulkan bahwa Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga memiliki satu Kepala Kantor Imigrasi, dan seorang Kepala Subbagian Tata Usaha yang membawahi seorang Kepala Urusan Kepegawaian, Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Umum. Sementara itu, Kepala Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga juga membawahi 3 (tiga) orang Kepala Seksi, yaitu Kepala Seksi Lalu Lintas dan Izin Tinggal Keimigrasian, Kepala Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian, serta Kepala Seksi Teknologi Informasi dan Komunikasi Keimigrasian.

Kemudian, Kepala Seksi Lalu Lintas dan Izin Tinggal Keimigrasian membawahi 2 (dua) orang Kepala Subseksi, yaitu Kepala Subseksi Lalu Lintas Keimigrasian, dan Kepala Subseksi Izin Tinggal Keimigrasian. Kepala Intelijen dan Penindakan Keimigrasian membawahi 2 (dua) orang Kepala Subseksi, yaitu Kepala Subseksi Intelijen Keimigrasian, dan Kepala Subseksi Penindakan Keimigrasian. Kepala Seksi Teknologi Informasi dan Komunikasi Keimigrasian juga membawahi 2 (dua) Kepala Subseksi, yaitu Kepala Subseksi Teknologi Informasi Keimigrasian, dan Kepala Subseksi Komunikasi Keimigrasian. Di dalam struktur organisasi juga Kelompok Jabatan Fungsional yang langsung bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Imigrasi.

2. Sumber Daya Manusia pada Kantor Imigrasi Sibolga

Manusia adalah unsur terpenting dalam keberhasilan suatu organisasi. Dikatakan oleh Susanto,²⁸⁹ aset organisasi yang paling penting dan harus diperhatikan adalah manusia (sumber daya manusia atau *human resources*). Hal ini bermula pada kenyataan bahwa manusia merupakan elemen yang selalu ada dalam setiap organisasi. Manusia membuat tujuan-tujuan, inovasi, dan mencapai tujuan organisasi. Manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang dapat membuat sumber daya organisasi lainnya bekerja dan berdampak langsung terhadap kesejahteraan perusahaan. Organisasi hanya merupakan satu wadah untuk mencapai tujuan dan manusialah yang akan membawa organisasi tersebut mencapai tujuannya.

Adapun menurut Notoatmojo melihat sumber daya manusia dari dua aspek yaitu :²⁹⁰

- a. Mutu dan kualitas yang diukur melalui kemampuan fisik seperti kesehatan jasmani, kekuatan untuk bekerja dan kemampuan non fisik misalnya kecerdasan dan mental;
- b. Jumlah atau kuantitas yaitu banyaknya sumber daya sebagai tenaga kerja dalam suatu organisasi.

Lebih lanjut Notoatmojo,²⁹¹ mengatakan bahwa, manfaat sumber daya manusia dalam suatu organisasi memegang peranan penting. Fasilitas yang canggih dan lengkap pun belum merupakan jaminan akan keberhasilan suatu lembaga, tanpa diimbangi kualitas dari staf atau karyawan yang akan

²⁸⁹ Susanto, *Budaya Perusahaan*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 1997, hlm. 13

²⁹⁰ Notoatmojo dalam Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, *Op.Cit*, hlm. 91-92

²⁹¹ Notoatmojo dalam W. Riawan Tjandra, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, *Op.cit*, hlm. 61

memanfaatkan fasilitas itu, sedangkan menurut Amstrong,²⁹² bahwa sumber daya manusia sebagai harta yang paling penting yang dimiliki suatu organisasi.

Dalam organisasi pemerintahan, sumber daya manusia sering disebut sebagai aparatur yaitu pegawai yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan. Dari kenyataan yang dihadapi, faktor yang sangat menentukan sebagai pemegang kunci tetap ada pada manusianya sebagai perencana, pelaksana, pengendali, pengawasan maupun evaluasi, dan pemanfaatan hasilnya.²⁹³ Menurut Tjipto Herijanto, dalam pengelolaan suatu organisasi diperlukan suatu sistem yang baik yang mencakup enam unsur yaitu keuangan, material, mesin, pemasaran, metode dan yang sangat penting adalah unsur manusia.²⁹⁴

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa, keberhasilan organisasi publik dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sangat ditentukan oleh sumber daya yang tersedia yang dapat dipergunakan untuk mendukung kegiatan dalam upaya mengatasi permasalahan. Dari sumber daya yang tersedia dalam organisasi, sumber daya manusia memegang peranan yang paling menentukan. Tanpa sumber daya manusia yang handal, pengolahan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber lainnya akan menjadi efektif, efisien dan produktif.

Suatu organisasi publik (birokrasi) tidak dapat bekerja dengan baik tanpa adanya unsur manusia didalamnya. Keterkaitan antara kinerja organisasi dengan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan organisasi publik, sesungguhnya bermuara pada kemampuan daerah untuk mempersiapkan jajaran birokrasi yang ada bagi penyelenggaraan pelayanan publik secara optimal dan berdayaguna.

²⁹² Amstrong dalam *Ibid*, hlm. 60

²⁹³ *Ibid*

²⁹⁴ Tangkilisan, Hessel Nogi S., *Manajemen Publik, Op.Cit*, hlm. 11

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi yang berbasis pada kemampuan daerah, kabupaten atau kota dengan memberikan pelayanan publik secara mandiri, terpadu dan efektif. Tanpa kesiapan sumber daya yang baik, maka pelayanan publik yang baik pula akan sulit dicapai. Oleh sebab itu, menurut Moeljarto Tjokrowinoto, figur atau sosok sumber daya manusia Indonesia pada abad ke-21 adalah manusia-manusia yang memiliki kualifikasi sebagai berikut :²⁹⁵

1. Memiliki wawasan pengetahuan, keterampilan dan sikap atau perilaku yang relevan dan mampu menunjang pencapaian sasaran dan bidang tugas dalam suatu organisasi;
2. Memiliki disiplin kerja, dedikasi, dan loyalitas yang tinggi terhadap pekerjaan dan organisasi;
3. Memiliki rasa tanggung jawab dan pengertian atau pemahaman yang mendalam terhadap tugas dan kewajibannya sebagai karyawan dan atau unsur manajemen organisasi;
4. Memiliki jiwa dan kemauan atau hasrat yang kuat untuk berprestasi, produktif dan bersikap profesional;
5. Memiliki kemauan dan kemampuan untuk selalu mengembangkan potensi dan kemampuan diri pribadi demi kelancaran pelaksanaan tugas organisasi;
6. Memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang teknik maupun manajemen dan kepemimpinan;
7. Memiliki keahlian dan keterampilan yang tertinggi dalam bidang tugas serta memiliki kemampuan alih teknologi;
8. Memiliki jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) yang tinggi dan konsisten;
9. Memiliki pola pikir dan pola tindak yang sesuai dengan visi, misi, dan budaya kerja organisasi.

Untuk mewujudkan sosok aparatur negara yang mempunyai kualitas dan daya saing tinggi tersebut, maka beberapa aspek yang perlu dibina adalah pembinaan inisiatif (*initiative*), kreativitas (*creativity*), kepercayaan terhadap diri sendiri (*selfconfidence*), tanggung jawab (*responsibility*), dinamika atau mobilitas

²⁹⁵ *Ibid*, hlm.187-188

(*mobility*), kemampuan menyesuaikan diri (*flexible*), kesiapan untuk menerima pengetahuan baru (*readiness to learn*), sadar terhadap kualitas (*quality conciousness*), kemampuan untuk bekerjasama (*ability to cooperate*), kemampuan bermusyawarah untuk mufakat, memiliki loyalitas terhadap organisasi (*loyalty*), siap melakukan pengambilan keputusan (*prepared for decision making*), memiliki pemahaman terhadap compromi suatu sistem yang kompleks (*understanding of complex systems*), memiliki kemampuan berkomunikasi (*communication skills*), serta mempunyai semangat untuk bekerja secara kelompok (*team spirit*).²⁹⁶

Keseluruhan upaya tersebut diharapkan dapat mewujudkan kualitas aparatur negara dalam manajemen pembangunan yakni yang memiliki kualifikasi sebagai berikut: Pertama, melekatnya sifat-sifat loyalitas, dedikasi dan motivasi kerja dalam mengemban tugas-tugasnya; Kedua, dimilikinya kemampuan dan keahlian profesional; Ketiga, dilaksanakannya sikap-sikap mental yang berorientasi pada etos kerja yang tertib, jujur, disiplin, produktif, dan bekerja tanpa pamrih. Tiga kualifikasi inilah yang diperlukan oleh setiap aparatur negara untuk menghadapi berbagai implikasi dari pemberlakuan perdagangan bebas pada era globalisasi.²⁹⁷

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Notoatmodjo perlu pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi yang mencakup tiga pokok kegiatan yang saling berkaitan yaitu :²⁹⁸

1. Perencanaan sumber daya manusia Perencanaan sumber daya manusia dilakukan untuk mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia, menyesuaikan kegiatan sumber daya manusia dengan tujuan

²⁹⁶ *Ibid*

²⁹⁷ *Ibid*, hlm. 189

²⁹⁸ Notoatmojo dalam Hessel, *Ibid*, hlm.14

organisasi, dapat mengkoordinasikan kegiatankegiatan manajemen sumber daya manusia, dan mengembangkan sistem manajemen sumber daya manusia;

2. Pendidikan dan pelatihan sebagai upaya pengembangan sumber daya manusia Pendidikan dan pelatihan merupakan upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia;
3. Manajemen sumber daya manusia Manajemen sumber daya manusia adalah seni dalam merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan dan mengawasi kegiatan-kegiatan sumber daya manusia dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Selain dari hal tersebut, dalam meningkatkan kinerja individu dan organisasi dilakukan dengan mengoptimalkan kemampuan atau kualitas dari aparatur pemerintah daerah. Peningkatan kualitas sumber daya manusia (aparatur pemerintah daerah) saat ini dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik merupakan kebutuhan yang mendesak. Pengembangan sumber daya manusia dituntut untuk menghasilkan aparat-aparat birokrasi yang memiliki kemampuan yang memadai dalam perumusan dan pelaksana kebijakan pemerintah termasuk dalam hal memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Untuk dapat menciptakan aparatur pemerintah yang berkualitas dalam memberikan pelayanan publik, harus pula diperkuat oleh mekanisme kerja yang adil dan memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak untuk berkompetisi dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Mekanisme *reward* dan *punishment* bisa menjadi suatu alternatif, sehingga aparatur yang memang berprestasi dan penuh inisiatif dalam memberikan pelayanan akan mendapat *reward* yang lebih baik dibanding dengan aparat yang tidak berprestasi.

Aparatur pemerintah daerah dapat dikatakan berkualitas, jika aparatur tersebut juga mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan

tanggung jawab yang diberikan kepadanya, Hal ini dapat dicapai apabila aparatur pemerintah daerah mempunyai pendidikan, latihan, dan pengalaman yang cukup, serta memadai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan, karena pada dasarnya kemampuan merupakan ilmu pengetahuan, pengalaman dan keterampilan. Namun, kemampuan saja dirasa belum memadai untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara efektif, akan tetapi perlu ada kemauan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut. Kemauan ini berkaitan dengan motivasi, komitmen dan keyakinan diri.

Adapun menurut Joko Widodo, berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia (aparatur pemerintah) dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:²⁹⁹

1. Melalui pendidikan
Pemberian kemampuan melalui pendidikan ini dapat dilakukan melalui dua jenjang. Pertama, pendidikan formal kejenjang lebih lanjut (S1, S2, S3). Kedua, melalui pendidikan perjenjangan sejenis ADUM, ADUMLA, SEPAMA, SEPAMEN, SEPATI untuk para aparatur pemerintah daerah. Setelah menjadi aparatur pemerintah daerah juga harus diberi keterampilan, pengetahuan, dan kecakapan teknis untuk mendukung dalam menjalankan tugas sebagai aparatur pemerintah daerah;
2. Melalui Pelatihan
Pemberian kemampuan melalui pelatihan dimaksudkan untuk mengikutsertakan para aparatur pemerintah daerah setiap ada kesempatan dalam kegiatan pelatihan, kursus, seminar, diskusi dan sejenisnya, baik diselenggarakan oleh lembaga lain, bisa publik maupun bisnis;
3. Melalui pengalaman
Pemberian kemampuan melalui pengalaman dimaksudkan adalah melakukan tour of duty para aparatur pemerintah daerah dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya. Dengan adanya kegiatan tour of duty secara rutin, maka para aparatur pemerintah daerah tidak hanya mempunyai pengalaman cukup banyak dalam berbagai bidang tugas dan tanggung jawab, tetapi juga mempunyai motivasi yang tinggi karena ada suasana kerja baru dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tadi;

²⁹⁹ Widodo, Joko, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Op.Cit, hlm. 87

4. Revitalisasi aparatur pemerintah daerah

Pemimpin birokrasi dalam meningkatkan kinerja individu dan organisasi harus melakukan revitalisasi diri dan anak buahnya. Hal itu disebabkan karena kondisi masyarakat telah mengalami perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik merupakan indikasi empowering yang dialami oleh masyarakat, oleh karena itu pimpinan birokrasi dan anak buahnya harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur, berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratif dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga memiliki 28 Pegawai ASN, serta 6 PTT (Pegawai Tidak Tetap) atau honorer. Dari 28 pegawai ASN Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga ini, sebanyak 14 pegawai struktur dan 14 pegawai pemangku jabatan Analis Keimigrasian. Dari keseluruhan ASN Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga tersebut berhak dan telah mengikuti pelatihan, pengembangan SDM (Sumber Daya Manusia) melalui pendidikan oleh BPSDM (Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia) Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.³⁰⁰

3. Sarana Pendukung Kantor Imigrasi Sibolga

Berkenaan dengan sarana atau fasilitas pendukung dari suatu birokrasi pemerintahan ini, menurut M. Mas'ud Said dapat dibagi menjadi 3 (tiga) bagian sebagai berikut :³⁰¹

1. Fasilitas pendukung operasional kerja seperti gedung kantor, peralatan kantor, komputer, kendaraan dinas dan sebagainya. Pada intinya fasilitas ini adalah fasilitas berupa barang atau mesin untuk mendukung operasional kerja sehari-hari dari aparatur birokrasi;

³⁰⁰ Hasil wawancara kepada Kepala Urusan Kepegawaian Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Pince Nainggolan pada tanggal 11 Juli 2019.

³⁰¹ Said, M. Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Op.Cit, hlm. 109

2. Fasilitas pendukung insentif kerja seperti gaji, tunjangan pensiun dan sebagainya. Fasilitas ini adalah fasilitas pendukung yang mendukung semangat dan loyalitas kerja dari aparatur birokrasi. Mengenai gaji Bintoro menyatakan bahwa secara ideal gaji pegawai dan sistemnya harus memenuhi tiga unsur yaitu : adil, cukup dan merangsang serta berorientasi pada prestasi kerja. Oleh karena menjadi pegawai negeri diharapkan merupakan suatu karier dalam hidup, maka perlu kiranya gaji yang wajar dihubungkan dengan beratnya beban tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi kerja, lamanya menjabat dan tingkat biaya hidup;
3. Fasilitas pendukung administrasi kerja seperti sistem akuntansi, sistem pengawasan, sistem pelaporan, dan sebagainya. Pada intinya, fasilitas ini berupa sistem yang bisa menjadi alat ukur dan alat kontrol objektif yang bisa membantu aparatur birokrasi untuk menilai dan mengawasi kerja dan kinerja secara keseluruhan sebagai aparatur birokrasi.

Oleh karena kinerja pelayanan publik dalam suatu sistem birokrasi sangat kompleks karena menyangkut banyak hal yaitu : Pertama, aspek-aspek input atau sumber-sumber dayanya antara lain seperti pegawai (sumber daya manusia), anggaran, sarana dan prasarana, informasi dan budaya organisasi. Kedua, berkaitan dengan proses manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, penganggaran, pengawasan dan evaluasi,³⁰² maka dari berbagai sarana atau fasilitas pendukung tersebut di atas, diharapkan kinerja aparatur pemerintah daerah semakin sensitif terhadap keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Dalam hal sarana atau fasilitas pendukung yang menyangkut dengan pendanaan atau sumber pendapatan dari suatu instansi birokrasi sifatnya masih terbatas, dalam arti pos penerimaannya sudah ditentukan. Efek negatif yang muncul dengan terbatasnya jumlah sumber pendapatan ini dapat berupa :³⁰³

³⁰² Kurniawan, Agung, *Op.Cit*, hlm.47

³⁰³ Setiyono, Budi, *Op.Cit*, hlm. 123

1. Terjadinya kesenjangan antara kebutuhan dan pendapatan secara individual (para pegawai) maupun institusional. Hal ini menyebabkan para birokrat tidak nyaman bekerja karena masih harus mencari tambahan pendapatan di luar maupun di dalam jam kerja, bahkan kadang harus menutup biaya operasional;
2. Terjadinya berbagai mark-up proyek dan pungutan liar (pungli). Untuk menambah pendapatan, birokrat berpotensi untuk me-mark up nilai proyek atau melakukan pungutan kepada para pengguna jasa secara ilegal;
3. Semangat kerja rendah. Gaji yang tidak mencukupi menyebabkan birokrat malas bekerja dalam melayani masyarakat;
4. Keterbatasan anggaran juga mengakibatkan terbatasnya gerak operasional tugas birokrasi.

Dalam hal sarana atau fasilitas pendukung yang menyangkut sistem komputerisasi dalam suatu instansi birokrasi sangatlah diperlukan mengingat semakin luasnya pekerjaan dan beban tugas dari aparatur pemerintah daerah saat ini. Dengan sistem komputerisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi administrasi pemerintahan daerah sekaligus menampung semakin banyaknya kebutuhan pengolahan data untuk pelayanan publik termasuk pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil.

Dengan teknologi informasi dan komunikasi saat ini, persepsi tentang birokrasi berkenaan dengan kinerja yang lambat, berbelit-belit, berproduktivitas rendah dapat berubah menjadi fleksibel, berproduktivitas tinggi, dan memiliki tingkat responsifitas yang dapat diandalkan. Birokrat dalam institusi pelayananpun akan berubah dari *street level bureaucrats* yang banyak bersentuhan langsung dengan rakyat menjadi *system level bureaucrats* yang bekerja dalam sistem komputer yang terintegrasi. Kontak antara aparatur pemerintah daerah

dengan masyarakat tidak lagi terjadi pada jalan, ruangan atau loket pelayanan, melainkan pada kamera, modem, *website* atau *e-mail*.³⁰⁴

Secara umum, aplikasi teknologi informasi dalam organisasi birokrasi memberikan berbagai macam keuntungan sebagaimana yang dikemukakan oleh Coates, yaitu :³⁰⁵

1. *Streamlining bureaucratic operations* (mengurangi beban kerja birokrasi). Melalui teknologi informasi, banyak beban operasi instansi birokrasi yang dapat dikurangi. Contohnya: bila semula untuk mengadakan suatu rapat antar instansi birokrasi, pejabat harus berkumpul pada suatu tempat, dengan teknologi informasi rapat dapat diselenggarakan secara online dengan fasilitas local area network (LAN) ataupun internet service provider (ISP) di kantor masing-masing;
2. *Reduction in public service cost* (pengurangan biaya pelayanan publik). Teknologi informasi memungkinkan masyarakat mendapatkan pelayanan tanpa harus berhubungan langsung dengan petugas birokrasi. Oleh karena itu akses negatif dari kontak langsung antara konsumen dengan aparatur birokrasi (seperti tip, suap, dan sebagainya) dapat dikurangi;
3. *Providing non stop service: 24 hours a day service, 7 days a week* (menyediakan pelayanan non stop selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu). Oleh karena teknologi informasi dapat dioperasikan terus menerus, maka setiap saat masyarakat dapat mengakses pelayanan pemerintah secara online, dengan demikian pelayanan dapat dilakukan secara cepat tanpa harus berhadapan dengan kendala jam kerja dan hari libur;
4. *Lessening the number of in person bureaucratic contacts* (mengurangi jumlah kontak langsung antara birokrat dengan pengguna jasa). Pelayanan tidak perlu dilakukan langsung oleh personel birokrasi, melainkan cukup menggunakan media seperti komputer;
5. *De-territorialization of bureaucracy* (penyampaian pelayanan birokrasi yang tidak dibatasi oleh kendala geografis). Aplikasi teknologi informasi memungkinkan masyarakat mengakses pelayanan birokrasi melalui *website* darimanapun dan tersedia peralatan serta infrastrukturnya, dengan demikian para pengguna jasa birokrasi yang berada jauh dari kantor pelayanan tidak harus berkunjung ke kantor itu untuk mendapatkan pelayanan tertentu. Di samping itu, aparatur birokrasi sebagai pengambil keputusan dan pemasok data juga dapat

³⁰⁴ *Ibid*, hlm.225.

³⁰⁵ Coates dalam Budi Setiyono, *Ibid*

- bergerak bebas dari satu tempat ke tempat lain dan tidak harus selalu berada di dalam kantor;
6. *Providing bureaucratic control sistem* (menyediakan sistem kontrol birokrasi). Dengan teknologi informasi semua proses output dan input dalam pelayanan dapat diketahui dengan pasti sehingga kecil kemungkinan terjadinya penyimpangan;
 7. *Flexibility of hierarchies within bureaucracy* (keleluasaan struktur hierarki dalam institusi birokrasi). Penggunaan teknologi informasi memungkinkan form organisasi birokrasi tidak selalu merupakan struktur yang ketat dan banyak personil, melainkan simpel dan sedikit personil;
 8. *Effecting vertikal and horizontal communication* (mengefektifkan komunikasi vertikal dan horizontal). Lewat teknologi informasi, komunikasi tidak selalu harus bertatap muka dan berada pada satu tempat, melainkan dapat terjadi kapan saja walaupun terpisah satu sama lain;
 9. *Facilitating inter-organizational cooperation* (memfasilitasi kerjasama antar instansi pemerintah). Komputerisasi dan website yang terpadu akan lebih memudahkan instansi pemerintah berkoordinasi dan berkomunikasi;
 10. *Providing the capacity for virtual simulation for aiding bureaucratic policy making* (menyediakan kapasitas dalam simulasi abstrak sehingga mempertajam pembuatan keputusan). Program-program komputer saat sekarang sudah banyak dibuat untuk membuat simulasi-simulasi dan kalkulasi terhadap rancangan sebuah keputusan untuk membantu para pembuat kebijakan.

SDM (Sumber Daya Manusia) Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga dalam menjalankan tugas dan fungsinya dilengkapi sejumlah sarana dan prasana. Dalam menjalankan pelayanan publik berupa jasa keimigrasian, sarana dan prasarana sangat berperan penting demi menunjang efektivitas pelayanan. Diantaranya sejumlah peralatan komputer yang disediakan bagi seluruh SDM. Disamping itu juga, ada sistem informasi yang dinamakan SIMKIM (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian) milik Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI yang digunakan oleh seluruh Kantor Imigrasi. SIMKIM ini digunakan dalam proses pelayanan publik permohonan paspor bagi WNI (Warga

Negara Indonesia) dan permohonan Izin Tinggal bagi WNA (Warga Negara Asing). Sementara itu, juga ada sistem informasi dalam layanan keimigrasian yang digunakan oleh Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian, yaitu dengan nama Nyidakim.³⁰⁶

B. Kelemahan-Kelemahan Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Saat Ini

Perjalanan panjang dinamika perkembangan birokrasi di Indonesia terutama pada masa Orde Baru merupakan pengalaman tentang berbagai praktik birokrasi yang sama sekali tidak positif bagi tercapainya tujuan negara. Padahal, birokrasi ada demi mencapai tujuan negara. Namun dalam konteks Orde Baru, birokrasi sepertinya menjadi tujuan dalam dirinya sendiri, atau dengan kata lain tujuan hidupnya justru untuk melestarikan kekuasaannya sendiri. Birokrasi ada bukan untuk melayani atau mengabdikan pada tujuan negara, namun justru segala hal harus dilayani atau mengabdikan kepadanya. Birokrasi di masa Orde Baru bukan memecahkan problem-problem bangsa dan negara, tetapi justru menciptakan berbagai problem bangsa dan negara karena ketidakefisienan dan ketidakresponsifannya terhadap situasi dan kondisi realita yang ada.

Secara umum bisa dikatakan bahwa, birokrasi semasa Orde Baru sangat diwarnai oleh kekuatan politik yang menjadi rezim berkuasa pada saat itu, yaitu militer. Pada masa Orde Baru, birokrasi sipil mengalami proses militerisasi, mulai dari struktur hingga budayanya. Sistem komando yang sentralistik menjadi format baku dari birokrasi sipil pada masa itu. Hal ini berkaitan dengan usaha rezim yang

³⁰⁶ Hasil wawancara bersama Plh. Kepala Seksi Teknologi Informasi dan Komunikasi Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, Anton Purnomo Hadir pada tanggal 7 April 2020.

berkuasa untuk mengontrol dan mengendalikan segenap sendi kehidupan bangsa secara sentralistik.

Dengan situasi sebagai negara otoriter birokratik, maka kekuatan pemerintah dan negara disusun bersamaan dengan kepasifan massa, dan kontrol yang ketat dari penguasa sehingga pemerintah merupakan kekuatan tunggal dalam negara. Pengusaha dan *civil society* sangat lemah sehingga tidak mampu mengimbangi pemerintah. Dalam kondisi seperti ini, pelayanan publik menjadi terabaikan karena bidang ini dianggap tidak memberikan keuntungan secara finansial dan politis. Sebaliknya bidang yang terlalu jauh dicampuri oleh pemerintah adalah bidang yang memberikan manfaat ekonomi maupun politik bagi aparatur negara terutama para pejabat tinggi negara.

Birokrasi kemudian menjadi mesin penggalang atau mobilisasi dukungan bagi rezim Orde Baru yang berkuasa. Konsep monoloyalitas yang secara konseptual diarahkan pada terciptanya aparatur negara yang profesional dengan tidak selalu melibatkan pertimbangan-pertimbangan politik praktis secara subjektif dalam pelaksanaan kerjanya, justru menjadikan aparatur negara menjadi sangat politis. Dengan memahami konteks luas dari birokrasi Indonesia pada masa Orde Baru, maka upaya pembenahan harus dilakukan agar birokrasi sanggup mengikuti dinamika kehidupan yang melingkupinya dan tuntutan masyarakat yang dilayaninya. Birokrasi harus terus menerus menyelaraskan dirinya sesuai dengan konteks dinamika sekelilingnya. Dengan kata lain, birokrasi harus fleksibel dan kontekstual sesuai dengan tuntutan realitas yang dihadapinya.

Permasalahan yang menyangkut pelayanan publik sangat kompleks dan tidak mudah untuk diatasi. Hal ini terbukti bahwa, berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini belum mampu meningkatkan kinerja aparatur negara secara signifikan. Strategi pembangunan aparatur negara tidak terlepas dari strategi pembangunan nasional seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 dimana dinyatakan bahwa, pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi. Oleh karena itu, dalam era globalisasi saat ini tuntutan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat tidak dapat dihindarkan. Era ini ditandai dengan ketatnya persaingan di segala bidang kehidupan, baik kehidupan berbangsa maupun bermasyarakat. Di samping itu globalisasi ditandai juga dengan investasi global, industri berorientasi global, informasi yang mengglobal dan individual konsumen.³⁰⁷ dengan demikian kualitas pelayanan publik merupakan salah satu jawaban dalam menghadapi era globalisasi yang semakin kuat, dan tuntutan untuk melakukan pembenahan pelayanan publik pun menjadi suatu kebutuhan yang sangat mendesak.

Dalam melakukan upaya pembenahan pelayanan publik, tentu tidak akan terlepas dari berbagai permasalahan yang dialami birokrasi pemerintah dalam pelayanan publik. Secara umum Ambar Teguh Sulistyani mengelaborasi pendapat

³⁰⁷ Hidayat, Arief, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional di Era Global*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pembangunan Sumber Daya Aparatur Negara, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, Tanggal 8 Mei 2008, hlm.10

Praktikno dan Muhajir Darwin bahwa, kecenderungan-kecenderungan tersebut antara lain :³⁰⁸

1. Tingginya tingkat birokrasi di Indonesia, terutama jika dilihat dari pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur birokrasi;
2. Berkembangnya red tape dalam pelayanan publik;
3. Rendahnya kualitas atau profesionalitas aparatur negara;
4. Produktivitas dan disiplin kerja yang masih rendah, serta meluasnya berbagai macam praktik maladministrasi di kalangan aparatur negara;
5. Birokrat masih melihat dirinya sebagai elit sosial yang meminta pengabdian masyarakat bukan sebagai abdi masyarakat;
6. Rendahnya kapasitas inovasi untuk memecahkan permasalahan publik yang semakin kompleks dalam dinamika perubahan sosial yang pesat.

Senada dengan pendapat di atas, Knott dan Miller mengemukakan adanya 4 (empat) macam persoalan yang sering terdapat dalam birokrasi pemerintahan yaitu:³⁰⁹

1. Daur kekuatan aturan (*regidity cycle*). Hal ini disebabkan oleh struktur birokrasi yang kurang fleksibel, birokrasi pemerintah cenderung membatasi kapasitas kognitif dari aparatur-aparaturannya. Birokrasi sering ragu-ragu untuk bertindak karena sistem senioritas dan aturan yang kaku sebelum bertindak. Kebanyakan birokrat akan mengganggu orang lain untuk bertindak dan meyakinkan dulu apakah tindakan itu dibenarkan menurut prosedur;
2. Pengalihan sasaran (*goal displacement*). Kelemahan manajerial seringkali tidak berhasil memotivasi individu untuk mencapai tujuan organisasional. Sebaliknya sistem manajerial itu hanya merangsang individu untuk mengikuti aturan-aturan hierarkis dan prosedur-prosedur standar operasi. Itulah sebabnya sasaran atau tujuan organisasi seringkali bergeser, bukan untuk melaksanakan layanan umum secara efisien melainkan sekedar untuk melestarikan aturan-aturan;
3. Kurangnya kapasitas personal terlatih (*skilled incapacity*). Yang dimaksud di sini adalah kemampuan untuk melihat tugas-tugasnya dalam kerangka proses organisasi secara keseluruhan. Dalam birokrasi politik terdapat kecenderungan bahwa, masing-masing personil melihat

³⁰⁸ Sulistiyani, Ambar Teguh, *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm.16-18

³⁰⁹ Jack, H. Knoff dan Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy the Politics of Intitutional Choice*, Prentice-Hall, Inc, 1987, hlm.173-175

- masalah dari perspektifnya sendiri dan menganggap bahwa tidak ada sumbangan personil lain untuk memecahkan masalah tersebut;
4. Sistem kewenangan berganda (*dual system of authority*) adalah perbenturan antara kewenangan struktural dan kewenangan fungsional.

Dari beberapa pendapat di atas, tampaknya didukung pula oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Sofian Effendi bahwa, tingkat kemudahan (*accessibility*) pelayanan bagi masyarakat golongan menengah ke bawah ternyata masih sangat rendah. Hal ini menunjukkan bahwa, sistem pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah masih berorientasi pada golongan elit, sementara golongan yang marginal semakin terlantar. Dalam banyak hal, ternyata birokrasi pemerintah cenderung mempertajam stratifikasi sosial yang terdapat dalam masyarakat, sehingga perbedaan antara yang kaya dengan yang miskin semakin tajam.³¹⁰

Diketahui bahwa, dalam survei mengenai penilaian kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia yang dilakukan oleh *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd.* Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia. Memburuknya kualitas birokrasi di Indonesia tersebut, tercermin dari meningkatnya skor birokrasi dan nilai merah dalam praktik birokrasi pada tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Year Book* tahun 1999, birokrasi pelayanan publik di Indonesia berada pada kelompok

³¹⁰ Effendi, Sofian, *Kebijaksanaan Publik Berwawasan Pemerataan*, dalam Akhmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Yogyakarta, Fisipol-UGM, 1990, hlm. 219-236

negara-negara yang memiliki indeks competitiveness paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia.³¹¹

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka didapati kelemahan-kelemahan budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, yaitu :

1. Berkaitan dengan ketidakpastian pelayanan yang mencakup adanya ketidakpastian waktu, biaya dan prosedur pelayanan. Secara umum hal ini sebenarnya sudah tercantum dalam tata nilai pasti, yaitu kepastian waktu, kepastian biaya dan kepastian prosedur pelayanan. Sebagian besar hal ini sudah dijalankan dengan baik di Kantor Imigrasi TPI Sibolga. Hanya saja beberapa masyarakat masih merasakan kendala. Diantaranya saat menunggu proses BAP (Berita Acara Pemeriksaan) dalam pengurusan paspor hilang atau rusak;
2. Diskriminasi pelayanan. Beberapa kendala sempat terjadi saat pengakuan Resi KTP (Kartu Tanda Penduduk) saat blanko KTP Elektronik menjadi langka. Diskriminasi dimaksudkan di sini, hanya beberapa wilayah saja yang diakui terkait dibolehkannya mencantumkan resi KTP, seperti Sibolga dan Tapanuli Tengah. Sementara itu, beberapa wilayah kerja lainnya sifatnya harus mendapatkan kepastian dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat. Hal ini terjadi usai pernyataan Menteri Dalam Negeri terkait

³¹¹ Mas'ud, M., *Op.Cit*, hlm. 55

blanko KTP Elektronik sudah didistribusikan ke daerah-daerah serta tidak adanya lagi keluhan kehabisan blanko KTP;

3. Masih kecilnya kewenangan untuk mengambil dikresi membuat pejabat birokrasi tidak mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keharusan pejabat birokrasi untuk taat prosedur, membuat birokrasi menjadi rigid dan gagal merespons dinamika yang berkembang dalam masyarakat. Sistem hirarki yang berlaku, maksudnya di sini petugas pelaksana (bagian loket) menjadi sebuah kebingungan ketika sudah menjalankan tugas sesuai prosedur namun berbeda pendapat dengan pimpinan. Salah satu contohnya seperti penerimaan blanko KTP Elektronik. Kesamaan serta ketegasan menjalankan tugas sesuai prosedur menjadi hal yang sangat penting. Sehingga multi persepsi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat diminimalisir;
4. Masih kurangnya tingkat pengetahuan masyarakat akan persyaratan pengurusan paspor bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan pengurusan Izin Tinggal bagi Warga Negara Asing. Hal ini menjadi penghambat serta membuat waktu pengurusan menjadi lebih lama. Apabila para pemohon atau masyarakat sudah mengetahui lebih awal, seperti yang sudah dicantumkan pada media-media online dan di Kantor Imigrasi tentu pelayanan yang cepat dapat langsung dirasakan oleh masyarakat.

1. Survei Pengaduan dan Laporan Masyarakat

Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik juga mengatur mengenai Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) yang merupakan bagian dari sistem informasi pelayanan publik secara nasional yang dapat merealisasikan kebijakan “no wrong door policy” dalam menjamin hak masyarakat untuk menyampaikan pengaduan atas kinerja pelayanan publik. Terbentuknya SP4N diharapkan dapat menjawab tantangan koordinasi dan sinkronisasi pengelolaan pengaduan di berbagai institusi di Indonesia, yang tidak hanya menyediakan sarana pengaduan, tetapi termasuk pengelolaan pengaduan serta tindakan korektif atas penanganan dan penyelesaian pengaduan.

Pada Perpres Nomor 76 Tahun 2013 ini juga telah di definisikan bahwa pengelolaan pengaduan adalah kegiatan penanganan pengaduan sesuai dengan mekanisme dan tata cara pengelolaan pengaduan. Menurut LAN (2008) dalam buku Pengelolaan Pengaduan dan Pelayanan Publik, pengelolaan pengaduan adalah subsistem dari sistem manajemen pelayanan publik yang prima yang bercirikan dan mengandung nilai- nilai yang selama ini melekat pada good governance (pengelolaan yang baik/ pengelolaan yang amanah). Sedangkan tujuan umum pengelolaan pengaduan/penanganan pengaduan (PP) menurut Bappenas (2010) adalah menyediakan sistem, prosedur, dan mekanisme yang memungkinkan segala keluhan ataupun protes dari semua pihak dapat terkelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan gejolak dan mengganggu kelancaran jalannya kegiatan suatu institusi pemerintah. Jadi dapat dikatakan pengelolaan

pengaduan merupakan kegiatan penanganan pengaduan yang mengandung nilai-nilai yang melekat pada prinsip *good governance* yang sesuai dengan mekanisme dan tata pengelolaan sebuah pelayanan.

Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pengelolaan pengaduan menjadi salah satu prosedur yang harus dilakukan pada setiap penyelenggaraan pelayanan yang nantinya akan disusun kedalam suatu survey kepuasan masyarakat. Penanganan pengaduan, saran dan masukan diartikan sebagai tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Mengingat PERMENPAN dan RB diatas merupakan peraturan yang cukup baru maka dapat terlihat pentingnya penanganan pengaduan dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan pengalaman penanganan keluhan di beberapa daerah di Indonesia terdapat variasi upaya penanganan keluhan. Untuk dapat memperbaiki sistem dan prosedur komplain diperlukan komitmen yang tinggi dari pimpinan, kemampuan tim penanganan keluhan, dan sarana komplain. Sistem dan prosedur komplain perlu dikembangkan dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Adanya keterlibatan dan komitmen yang kuat dari pimpinan pelayanan dengan menetapkan sumber dan pelatihan staf pelayanan yang tepat;
2. Mengakui dan melindungi hak-hak pelayanan yang tepat;
3. Tersedianya sistem dan prosedur komplain yang terbuka, efektif dan mudah diikuti pelanggan;

4. Memanfaatkan lembaga dari luar, misalnya ombudsmen, lembaga konsumen, dll.;
5. Terus menerus memonitor keluhan pelanggan agar organisasi bisa memonitor mutu pelayanan;
6. Mengaudit sistem dan prosedur komplain yang telah ada untuk menilia keefektifan tim;
7. Menginformasikan prosedur komplain kepada masyarakat dan meyakinkan kepada pelanggan bahwa komplain yang disampaikan akan disambut dengan baik dan diperhatikan untuk ditindaklanjuti.

Penyampaian aduan atau informasi dari masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:

1. Pengaduan secara langsung. Pengaduan secara langsung dilakukan oleh masyarakat dengan cara datang langsung ke meja pengaduan (*helpdesk*) dan/atau bertemu langsung dengan pejabat yang berwenang dalam menangani pengaduan masyarakat. Pengaduan secara langsung dilakukan dengan menyampaikan secara lisan keluhan atau ketidakpuasan dan/atau informasi adanya dugaan pelanggaran kode etik/disiplin pegawai. Untuk kemudian dicatat oleh pegawai yang menangani pengaduan masyarakat;
2. Pengaduan secara tidak langsung. Pengaduan secara tidak langsung dilakukan oleh masyarakat dengan cara tidak langsung berhadapan atau bertemu dengan pejabat yang berwenang dalam menangani

pengaduan masyarakat atau datang langsung ke meja pengaduan/saluran.

Pengaduan secara tidak langsung biasanya dilakukan melalui:

- a. *Short Message Service* (SMS);
- b. Surat;
- c. Faximili;
- d. *E-mail*;
- e. Telepon;
- f. *Website* atau aplikasi yang dibuat secara khusus untuk saluran pengaduan *online*;
- g. Kotak Pengaduan.

Dapat disimpulkan bahwa pengaduan masyarakat adalah informasi/pemberitahuan yang disampaikan oleh masyarakat, baik perseorangan dan/atau keluarga yang berasal dari pegawai di lingkungan pemerintahan, dan/atau masyarakat umum yang berisi keluhan dan/atau ketidakpuasan terkait dengan perilaku dan/atau pelaksanaan tugas dan fungsi anggota Pemerintahan, yang dilakukan pegawai pemerintahan, dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran kode etik atau disiplin pegawai yang dilakukan oleh pegawai pemerintahan.

Aduan masyarakat adalah bentuk dari pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang disampaikan kepada yang diberikan kewenangan untuk menerima dan/atau menindaklanjuti aduan masyarakat. Pengadu atau pelapor adalah perseorangan atau kelompok yang menyampaikan keluhan dan/atau

ketidakpuasan terkait dengan perilaku dan/atau pelaksanaan fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh pegawai pemerintahan dan/atau informasi tentang adanya dugaan pelanggaran kode etik atau disiplin pegawai yang dilakukan oleh pegawai pemerintahan.

Pengaduan merupakan proses penyampaian informasi yang berisi keluhan dan/atau ketidakpuasan. Mekanisme pengaduan masyarakat yang sejatinya merupakan salah satu bentuk pengawasan (kontrol sosial) dengan menyampaikan apa yang diketahui dan dirasakan oleh dirinya atau kelompoknya atas suatu masalah yang dihadapi, dilihat atau diamati, sebagai reaksi atas ketidakpuasan terhadap suatu kebijakan, ketidakberesan atau penyimpangan dalam pelaksanaan oleh aparatur pemerintah.

Terkait pengaduan dan laporan masyarakat masih saja terjadi pada pelayanan jasa keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Bila dilihat dari beberapa faktor seperti yang sudah disebutkan di atas. Yakni, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga sudah memiliki komitmen pelayanan yang berisikan memberikan pelayanan jasa keimigrasian dengan sangat baik pada masyarakat. Hal ini juga ditandatangani oleh setiap pegawai Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Ini sebagai wujud adanya keterlibatan dan komitmen yang kuat dari pimpinan pelayanan dengan menetapkan sumber dan pelatihan staf pelayanan yang tepat. Mengakui dan melindungi hak-hak pelayanan yang tepat.

Pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, di ruang pelayanan juga sudah memiliki kotak layanan pengaduan. Hanya saja masyarakat tidak memanfaatkan maksimal kotak layanan pengaduan yang disediakan dikarenakan masyarakat

masih merasa tidak ada manfaat apabila disampaikan keluhan pada kotak layanan pengaduan. Kantor Imigrasi juga menerakan sistem dan prosedur komplain yang terbuka efektif dan mudah diikuti pelanggan melalui menerakan nomor contact pengaduan maupun pada kanal website dan media sosial milik Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga juga memanfaatkan lembaga dari luar. Dalam mendeklarasikan janji kinerja dan penandatanganan komitmen janji pelayanan, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga mengundang Ombudman dan instansi Kejaksaan. Hal ini sebagai bukti, bahwa Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga juga memanfaatkan Lembaga atau instansi dari luar internal kantor imigrasi, baik internal Direktorat Jenderal Imigrasi maupun Kementerian Hukum dan HAM.

Pengaduan masyarakat terhadap pelayanan jasa keimigrasian masih saja terjadi. Diantaranya, keluhan terkait prosedur atau persyaratan permohonan paspor. Kemudian, jam pelayanan yang tidak dilayani saat jam istirahat. Disamping itu, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga belum melakukan terus menerus memonitor keluhan pelanggan agar organisasi bisa memonitor sekaligus meningkatkan mutu pelayanan.

Guna meningkatkan pelayanan jasa keimigrasian dengan sangat baik, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga belum secara maksimal melakukan audit sistem dan prosedur komplain yang telah ada untuk menilia keefektifan tim. Belum terbentuknya tim pengaduan masyarakat pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Sehingga belum terjadinya efektivitas prosedur komplain kepada

masyarakat dan meyakinkan masyarakat bahwa komplain yang disampaikan akan disambut dengan baik dan diperhatikan untuk ditindaklanjuti pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

2. Perilaku Disiplin

Pengertian disiplin ada dua pengertian yaitu pengertian secara bahasa dan pengertian secara istilah. Ditinjau dari segi bahasa, disiplin berasal dari kata disiplin berasal dari bahasa Latin *discere* yang memiliki arti belajar.³¹² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, disiplin adalah tata tertib (di sekolah, kemiliteran, dan sebagainya) ketaatan (kepatuhan) kepada peraturan tata tertib dan dan bidang studi yang dimiliki obyek dan sistem tertentu.³¹³ Kedisiplinan masyarakat adanya pengendalian terhadap tingkah laku dan penguasaan diri. Kedisiplinan sangat penting diterapkan sebagai prasyarat pembentuk sikap dan perilaku. Dengan demikian, disiplin melatih diri untuk membentuk, meluruskan atau menyempurnakan sesuatu, sebagai kemampuan mental atau karakter moral.

Secara istilah disiplin oleh beberapa pakar diartikan sebagai berikut:

- a. Mohamad Mustari dalam buku “Nilai Karakter Refleksi Untuk Pendidikan” mengatakan: disiplin adalah taat pada peraturan sekolah³¹⁴;
- b. Keith Davis dalam Santoso Sastropoetra mengemukakan bahwa disiplin diartikan sebagai pengawasan terhadap diri pribadi untuk melaksanakan segala sesuatu yang telah disetujui atau diterima sebagai tanggung jawab³¹⁵;

³¹² Naim, Ngainun, *Character Building*, Ar-Ruz Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 142

³¹³ Tim Penyusun Kamus Pusat dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 208

³¹⁴ Mustari, Mohamad, *Nilai Karakter Refleksi untuk...*, hlm. 39

³¹⁵ Santoso, Sastropoetra, *Partisipasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pengembangan Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 2001, hlm. 747

- c. Julie Adrews dalam Sheila Ellison and Barbara An Barnet berpendapat bahwa “(Discipline is a form of life training that, once experienced and when practiced, develops an individual’s ability to control themselves). (Disiplin adalah suatu bentuk latihan kehidupan, suatu pengalaman yang telah dilalui dan dilakukan, mengembangkan kemampuan seseorang untuk mawas diri)³¹⁶;
- d. Soegeng Prijodarminto dalam buku “Disiplin Kiat Menuju Sukses” mengatakan disiplin adalah suatu kondisi yang tercipta dan terbentuk melalui proses dari serangkaian perilaku yang menunjukkan nilai-nilai ketaatan, kepatuhan, kesetiaan, keteraturan dan atau ketertiban.³¹⁷

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa disiplin adalah suatu kondisi yang tercipta melalui proses latihan terus menerus yang dikembangkan secara berkelanjutan yang dikembangkan serangkaian perilaku yang di dalamnya terdapat unsur-unsur ketaatan, kepatuhan kesetiaan, ketertiban dan semua yang dilakukan atas dasar kesepakatan dan sebagai tanggung jawab yang bertujuan untuk mawas diri.

Disiplin merupakan suatu budaya kerja yang signifikan bagi kelancaran penyelenggaraan administrasi publik, pelayanan publik maupun peningkatan kinerja PNS. Terbentuknya budaya kerja disiplin dapat berasal dari karakter diri, budaya etnik yang terdapat dalam lingkungan pergaulan sehari-hari maupun budaya organisasi tempat seseorang melakukan aktifitas sehari-hari. Muchdarsyah mendefinisikan disiplin sebagai bentuk budaya kerja sebagai kepatuhan atau ketaatan (*Obedience*) terhadap ketentuan dan peraturan pemerintah atau etik, norma dan kaidah yang berlaku dalam masyarakat.³¹⁸

³¹⁶ Andrews, Julie, *Discipline*, dalam Sheila Ellison and Barbara An Barnet, *365 Way to help your Children Grow*, Sourcebook Naperville, Illinois, 1996, hlm. 195

³¹⁷ Prijodarminto, Soegeng, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Pradnya Pratama, Jakarta, 1994, hlm. 23

³¹⁸ Sinungun, Muchdarsyah, *Produktivitas, Apa dan Bagaimana*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 27

Sebagaimana disampaikan Koentjaraningrat, Budaya ialah segala tindakan dalam perilaku sehari-hari yang diperoleh seseorang dari kebiasaan, yang merupakan sistem gagasan dan rasa, tindakan serta karya yang dihasilkan manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang dijadikan melekat pada dirinya melalui pengalaman dalam kehidupan kelompok masyarakatnya.³¹⁹

Karena itu dapat dikatakan bahwa budaya kerja disiplin merupakan budaya mengatur diri yang dikembangkan atau dikontrol oleh diri sendiri. Hal ini merupakan manifestasi atau aktualisasi dari tanggungjawab pribadi, yang berarti mengakui dan menerima nilai-nilai yang ada di luar dirinya. Melalui disiplin diri, pegawai merasa bertanggungjawab dan dapat mengatur diri sendiri untuk kepentingan organisasi. Disiplin diri merupakan hasil proses belajar (sosialisasi) dari keluarga dan masyarakat. Penanaman nilai-nilai yang menjunjung disiplin, baik yang ditanamkan oleh lingkungan organisasi tempat bekerja atau pun masyarakat; merupakan bekal positif bagi tumbuh dan berkembangnya disiplin diri. Termasuk penanaman disiplin bagi ASN.

Berkaitan dengan perilaku disiplin ASN ini juga tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Peraturan Menpan RB Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019 serta peraturan pelaksana lainnya, pemerintah berusaha menjawab permasalahan pemerintahan belum berperilaku disiplin dalam beberapa hal.

³¹⁹ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm.31

Hal tersebut ditegaskan dalam sasaran Reformasi Birokrasi 2015-2019,

bahwa:

1. Birokrasi yang bersih dan akuntabel;
2. Birokrasi yang efektif dan efisien;
3. Birokrasi yang memiliki pelayanan publik yang berkualitas.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara (ASN) dalam Bab I Pasal (1) antara lain menyebutkan bahwa :

1. Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah;
2. Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil yang diangkat oleh pejabat Pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan undang-undang;
3. Manajemen Aparatur Sipil Negara adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN.³²⁰

Selanjutnya dalam Bab IV, pasal demi pasal menjelaskan bahwa :

1. Pasal (10) mengatur tentang fungsi pegawai ASN :
 - a. pelaksana kebijakan publik;
 - b. pelayan publik; dan
 - c. perekat dan pemersatu bangsa.
2. Pasal (11) mengatur tentang tugas pegawai ASN :
 - a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;

³²⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Bab I Pasal (1)

- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas;
dan
 - c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pasal (12) disebutkan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme

Menurut Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN. Selanjutnya dalam Pasal 25 ayat (2) huruf a dinyatakan bahwa untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara (Kemenpan RB), berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN.

Pendelegasian sebagian kekuasaan Presiden juga diberikan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN) berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN (Pasal 25 ayat (2) huruf d). Selain kedua

lembaga tersebut, maka Presiden juga mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2) huruf b, dan Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang diatur dalam Pasal 25 ayat (2) huruf c.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (business process) dan sumberdaya manusia aparatur, sehingga dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dari KKN, akuntabel dan berkinerja, serta memiliki pelayanan publik yang berkualitas. Menurut Adi Junjuran, strategi yang digunakan KemenPan dan RB dalam meningkatkan akuntabilitas pegawai adalah perlu dilakukan pembinaan integritas dan disiplin, terutama bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk pengisian LHKPN.

Di sisi lain perlu dilakukan tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan Kode Etik PNS sebagai pedoman utama dalam mewujudkan akuntabilitas pegawai pada masing-masing instansi. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 juga menjadi acuan disiplin PNS, demikian pula akuntabilitas organisasi (berkaitan dengan sistem akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah) maupun akuntabilitas individu harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017. Dalam hal peningkatan pelayanan publik, harus berpedoman pada Undang-Undang 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat, maka instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik maka dikeluarkan PerMenPan dan RB Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survey Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggara Pelayanan Publik, dan PerMenPan dan RB Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik di Lingkungan Unit Penyelenggara Pelayanan Publik.

Perilaku disiplin pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga, telah dilakukan Apel Pagi dan Apel Sore di setiap harinya. Hal ini pun diakui Kepala Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga Samuel Pangihutan Panggabean sebagai wujud membentuk kedisiplinan para pegawai dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.³²¹ Hanya saja, belum adanya standarisasi pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga terkait jam melayani pada jam istirahat siang, dari pukul 12.00WIB sampai pukul 13.30WIB. Sejumlah masyarakat mengeluhkan, terkadang pada jam istirahat tersebut masyarakat tetap dilayani, namun ada kalanya masyarakat tidak dilayani dengan alasan petugas imigrasi masih jam istirahat.

³²¹ Hasil wawancara secara langsung kepada Kepala Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga pada 18 Mei 2019 di Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga.

3. Prosedur Pelayanan Jasa Keimigrasian

Penerapan SOP merupakan suatu keharusan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pemerintahan dan Aparatur Negara Nomor 35 Tahun 2012 dalam hal Pemerintahan, SOP bermanfaat untuk membantu kinerja pemerintah untuk lebih efektif dan efisien dalam pelayanan publik. Standar operasional prosedur pelayanan publik pada suatu instansi bukan sebagai produk individu tetapi sebagai produk kelompok, dibuat oleh mereka yang mempunyai pengetahuan yang cukup dalam bidang pekerjaan dilingkungannya atau bisa dirumuskan bersama dan ditanda tangani dan dipertanggung jawabkan oleh pihak yang tinggi kekuasaannya dalam suatu instansi tersebut. Setelah selesai dirumuskan standar operasional prosedur harus diimplementasikan.

Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga salah satunya berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang keimigrasian, Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan sebagian tugas pokok fungsi Kementerian Hukum dan HAM dibidang keimigrasian.

Pelayanan paspor dan pelayanan izin tinggal pada Kantor Imigrasi tercantum dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi Nomor : IMI.1-GR.01.01-3430 tentang Penyampaian Buku Braile Informasi Pelayanan Paspor dan Pelayanan Izin Tinggal Pada Kantor Imigrasi. Adapun informasi tentang pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi berisikan persyaratan permohonan paspor, alur permohonan paspor pada Kantor Imigrasi, tariff permohonan paspor pada

Kantor Imigrasi, tariff atau biaya pembuatan paspor, waktu penyelesaian, cara pembayaran dan tata cara pengambilan paspor.

Persyaratan permohonan paspor dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP)
2. Kartu Keluarga (KK)
3. Akte Kelahiran / Buku Nikah atau akte perkawinan / Ijazah / Surat baptis
4. Paspor lama (bagi yang telah memiliki paspor)

Ketentuan lain :

- a. Wajib membawa asli dan fotokopi (fotokopi dalam bentuk A4/F4)
- b. Semua dokumen persyaratan harus memuat nama jelas, tempat, tanggal, bulan dan tahun lahir, serta memuat nama orangtua
- c. Bagi paspor dengan tujuan bekerja, wajib melampirkan Surat Rekomendasi dari Disnaker
- d. Bagi paspor dengan tujuan umroh/haji, wajib melampirkan Surat Rekomendasi dari Kantor Kemenag dan Travel/ Biro Umroh
- e. Bagi pelaut, wajib melampirkan Buku Pelaut (Seaman Book) dan Basic Safety Training (BST)

Alur Permohonan Paspor pada Kantor Imigrasi :

1. Langsung datang untuk mendapatkan antrian layanan prioritas
2. Mengisi Formulir Permohonan dengan dibantu oleh petugas Piket Pelayanan
3. Pemeriksaan berkas dokumen oleh Petugas Piket Pelayanan

4. Petugas Costumer Service (CS) memberikan antrian untuk foto dan wawancara
5. Petugas loket memanggil nomor antrian dan melakukan pemeriksaan kelengkapan berkas, menginput data pemohon dan melakukan scan dokumen
6. Proses pengambilan foto biometrik dan wawancara
7. Mendapatkan bukti pengantar pembayaran
8. Pembayaran paspor melalui kantor pos atau bank persepsi

Tarif atau Biaya Pembuatan Paspor

Jenis PNPB	Satuan	Biaya
Paspor Biasa 48 Halaman Baru dan Penggantian	Per Pemohonan	Rp. 350.000,-
Paspor Biasa 48 Halaman Elektronik	Per Pemohonan	Rp. 650.000,-
Biaya Beban Paspor Hilang	Per Buku	Rp. 1.000.000,-
Biaya Beban Paspor Rusak	Per Buku	Rp. 500.000,-
Layanan Percepatan Paspor Selesai pada Hari yang Sama	Per Pemohonan	Rp. 1.000.000,-

Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian paspor selesai selama 3 (tiga) hari setelah pembayaran.

Cara Pembayaran

Pembayaran paspor bias dilakukan melalui Kantor Pos, Bank Persepsi atau E-Commerce

Tata Cara Pengambilan

Cara pengambilan paspor dapat dilakukan dengan beberapa cara, yakni:

1. *Drive Thru*
2. Langsung datang ke kantor
3. Diwakilkan dengan melampirkan Surat Kuasa
4. Melalui Kantor POS

(Apabila paspor tidak diambil dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan, paspor dapat dibatalkan)

Pelayanan Izin Tinggal pada Kantor Imigrasi

Persyaratan Permohonan Izin Tinggal Keimigrasian :

1. Paspor Orang Asing
2. Surat Permohonan Pengajuan Izin Tinggal
3. Surat Permintaan dan Jaminan yang ditandatangani di atas Materai
4. E-KTP Penjamin
5. Kartu Keluarga (KK) Penjamin

6. Akte Kelahiran / Buku Nikah atau Akte Perkawinan / RPTKA dan Notifikasi / Akta Perusahaan / Tiket Kembali ke Negara Asal

Ketentuan lain :

- a. Wajib membawa asli dan fotokopi (fotokopin dalam bentuk A4/F4)
- b. Surat Permohonan, Surat Permintaan dan Jaminan harus memuat nama jelas, tempat dan tanggal lahir, jabatan, hubungan penjamin dan pemohon
- c. Akte Kelahiran wajib dilampirkan bagi pemohon yang akan mengajukan Sertifikat Affidavit dan Kartu Faskim
- d. Buku Nikah wajib dilampirkan bagi pemohon izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap dengan tujuan penyatuan keluarga
- e. RPTKA, Notifikasi IMTA dan DPKK wajib dilampirkan bagi pemohon izin tinggal terbatas yang merupakan tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia
- f. Akta Perusahaan wajib dilampirkan bagi pemohon izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap yang merupakan investor
- g. Surat rekomendasi dari Kementerian Agama atau Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi untuk pelajar pesantren dan perkuliahan
- h. Tiket kembali ke Negara Asal wajib dilampirkan bagi pemohon izin tinggal kunjungan yang akan memperpanjang izin tinggal kunjungannya

Alur Permohonan Izin Tinggal Keimigrasian Pada Kantor Kantor Imigrasi:

1. Langsung datang dan mengambil dan mengambil nomor antrian pada *customer service*

2. Petugas membantu mengarahkan ke Seksi Izin Tinggal dan Status Keimigrasian
3. Mengisi Formulir Permohonan dengan dibantu oleh petugas
4. Pemeriksaan berkas dokumen oleh Petugas
5. Petugas melakukan entry data pemohon dan melakukan scan dokumen
6. Proses pengambilan foto biometrik dan wawancara
7. Mendapatkan bukti pengantar pembayaran
8. Pembayaran melalui kantor pos atau bank persepsi

Alur Permohonan Izin Tinggal Keimigrasian Pada Kantor Imigrasi:

1. Langsung datang dan mengambil nomor antrian pada customer service
2. Petugas membantu mengarahkan ke Seksi Izin Tinggal dan Status Keimigrasian
3. Mengisi Formulir Permohonan dengan dibantu oleh petugas
4. Pemeriksaan berkas dokumen oleh petugas
5. Petugas melakukan entry data pemohon dan melakukan scan dokumen
6. Proses pengambilan foto biometrik dan wawancara
7. Mendapatkan bukti pengantar pembayaran
8. Pembayaran melalui kantor pos atau bank persepsi

Tarif atau Biaya Pembuatan Paspor

Jenis PNBP	Durasi	Biaya
Perpanjangan Izin Tinggal Kunjungan	Per 30 hari	Rp. 500.000,-
Alih Status ITK ke ITAS	1 Tahun	Rp. 2.500.000,-
Perpanjangan Izin Tinggal Terbatas	Per 1 Tahun	Rp. 2.500.000,-
Izin Tinggal Tetap	Per 5 Tahun	Rp. 6.750.000,-
Alih Status ITAS ke ITAP	5 Tahun	Rp. 6.750.000,-
Perpanjangan Izin Tinggal Tetap	Per 5 Tahun	Rp. 11.750.000,-
Biaya Overstay	Per Hari	Rp. 1.000.000,-

Waktu Penyelesaian :

1. 3 (tiga) hari setelah pembayaran untuk Izin Tinggal Kunjungan dan Izin Tinggal Terbatas
2. 14 (empat belas) hari untuk Izin Tinggal Tetap dikarenakan memerlukan persetujuan Kepala Kantor Wilayah dan Direktur Jenderal Imigrasi

Cara Pembayaran

Pembayaran layanan izin tinggal bisa dilakukan melalui Kantor Pos, Bank Persepsi atau *E-Commerce*

Tata Cara Pengambilan :

1. Langsung datang ke kantor dengan melampirkan bukti pengantar bayar dan resi bayar
2. Diwakilkan dengan melampirkan bukti pengantar bayar dan resi bayar dan melampirkan Surat Kuasa

Prosedur pelayanan jasa keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga berjalan sesuai dengan regulasi dan peraturan yang berlaku dari Direktorat Jenderal Imigrasi. Yang terjadi pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga juga terjadi kemudian. Hanya saja masih saja bersifat manual dan menyulitkan masyarakat, diantaranya ketika masyarakat ingin mengambil paspor harus melakukan secara manual memfotokopikan terlebih dahulu di fotokopi sekitar Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Biasanya masyarakat dengan berjalan kaki yang cukup jauh. Dikarenakan Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga tidak berkenan melakukan fotokopi paspor masyarakat yang akan diserahkan.

Disamping itu, itu masih saja perbedaan pelayanan terkait KTP Elektronik bagi masyarakat yang ingin mengajukan permohonan paspor. Baik pejabat imigrasi maupun pegawai imigrasi masih berbeda terkait bagi masyarakat yang belum memiliki KTP Elektronik namun memiliki resi telah melakukan perekaman data KTP Elektronik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) setempat. Masih terdapat diskriminasi pelayanan dalam hal resi KTP Elektronik.

Ada masyarakat yang memiliki resi KTP Elektronik tetap dilayani permohonan paspor. Ada juga yang ditolak oleh petugas imigrasi meski telah memiliki bukti resi telah melakukan perekaman KTP Elektronik dari Disdukcapil. Hal ini dikarenakan, Disdukcapil beberapa daerah masih terbatas blangko KTP Elektronik yang membuat masyarakat tidak memiliki KTP Elektronik. Sebagai pengganti secara sementara dan resmi, masyarakat memegang secarik kertas resi telah melakukan perekaman KTP Elektronik secara resmi dari Disdukcapil.



BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN JASA KEIMIGRASIAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *the act or process of re-building, re-creating, or re-organizing something*.³²² Dari pengertian tersebut rekonstruksi diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk membangun kembali, menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks hukum, maka rekonstruksi hukum berarti sebagai proses untuk membangun kembali hukum.

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum dalam kaitannya dengan regulasi penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

Rekonstruksi sendiri dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.³²³ Sesuatu yang dimaksudkan adalah budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian.

³²² Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, West Group, S.T. Paul. Minn, 1999, hlm. 1278

³²³ *Ibid*

A. Ide Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Yang Berbasis Nilai Keadilan

Keadilan masyarakat adalah keadilan sosial yaitu keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil. Jika ada ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut.³²⁴ Keadilan sosial juga dapat didefinisikan sebagai perilaku, yakni perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial.

Pemahaman terhadap makna keadilan sosial dalam budaya birokrasi pelayanan jasa keimigrasian dapat dibagi menjadi tiga tataran. Meminjam istilah dalam Teori Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, tataran pertama adalah pemaknaan oleh *the policy maker/law making institutions*. Tataran kedua pemaknaan oleh *the law sanctioning institutions/ law guardian institutions*. Tataran ketiga adalah pemaknaan oleh *role occupant*. Pemaknaan terhadap fenomena keadilan dapat berbeda karena perspektif yang digunakan juga berbeda. Bahkan penafsiran dalam satu tataran dapat pula berbeda-beda. Misalnya, pada tataran *law making institutions*,

³²⁴ Munawar, Budhy, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*. Jakarta, 2004, hlm. 217

fenomena keadilan sosial dapat diartikan lain antara para *founding fathers* dengan lembaga legislatif (DPR dan Presiden). Kualitas interaksi sosial diantara para *stakeholders* yang memaknai nilai keadilan sosial dalam ranah komunikasi di bidang ekonomi dan politik sangat menentukan ke arah mana keadilan sosial dimaknai. Apakah diarahkan pada pencapaian kebahagiaan bersama atau hanya akan dijadikan simbol saja dan hanya menjadi *unintended consequence*.³²⁵

Dalam negara hukum, hukum tidak sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat (*Kamtibmas*), lebih penting adalah untuk menciptakan kesejahteraan yang lebih baik bagi rakyat dan mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu keadilan serta melaksanakan hukum secara konsisten. I.S. Susanto, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka fungsi primer negara hukum adalah:³²⁶

1. Perlindungan, yaitu hukum mempunyai fungsi untuk melindungi masyarakat dari ancaman bahaya dan tindakan-tindakan yang merugikan yang datang dari sesamanya dan kelompok masyarakat, termasuk yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah dan negara) dan yang datang dari luar yang ditujukan terhadap fisik, jiwa, kesehatan, nilai-nilai dan hak-hak asasinya;
2. Keadilan, yaitu fungsi lain dari hukum adalah menjaga, melindungi dan memberi keadilan bagi seluruh rakyat. Secara negatif dapat dikatakan bahwa hukum yang tidak adil adalah apabila hukum yang bersangkutan dipandang melanggar nilai-nilai dan hak-hak yang kita percayai harus dijaga dan dilindungi bagi semua orang;
3. Pembangunan, yaitu fungsi hukum yang ketiga adalah pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini mengandung makna bahwa pembangunan Indonesia sepenuhnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di segala aspek ekonomi, sosial, politik, kultur, dan spiritual. Dengan demikian hukum dipakai sebagai kendaraan baik dalam menentukan arah

³²⁵ Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial* (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air), Disertasi doktoral PDIH UNDIP, Semarang, 2008, hlm. 63-64

³²⁶ Susanto, I.S., *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang, 1999, hlm. 17-18

tujuan, dan pelaksanaan pembangunan secara adil.

Yos Johan Utama, mengatakan bahwa konsekuensi sebagai negara hukum, secara mutatis mutandis memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan, prinsip keadilan dalam negara hukum tersebut, berusaha untuk mendapatkan titik tengah antara dua kepentingan. Pada satu sisi kepentingan, memberi kesempatan negara untuk menjalankan pemerintahan dengan kekuasaannya, tetapi pada sisi yang lain, masyarakat harus mendapatkan perlindungan atas hak-haknya melalui prinsip keadilan hukum.³²⁷

Yos memberikan gambaran bahwa paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara ataupun orang perorang menjadi subyek hukum, yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya. Negara dalam paradigma negara kesejahteraan menempatkan warganya sebagai subyek hukum bukan sebagai obyek hukum.³²⁸ Arief Hidayat, memberikan gambaran tentang Negara hukum, dimana dalam negara hukum demokrasi tidak dapat dibicarakan secara terpisah atau tanpa mengaitkan dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu ciri negara demokrasi, dan demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Gagasan dasar negara hukum adalah bahwa hukum negara harus dijalankan dengan baik (dalam arti sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat terhadap hukum) dan adil (karena maksud dasar dari hukum adalah

³²⁷ Utama, Yos Johan, *Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwiba*, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP, Semarang, 4 Februari 2010, hlm 5.

³²⁸ *Ibid*, hlm 3.

keadilan).³²⁹

Prinsip negara hukum yang dianut oleh NKRI adalah Negara Hukum Pancasila yang bersifat prismatic dan integratif, yaitu prinsip negara hukum yang mengintegrasikan atau menyatukan unsur-unsur yang baik dari beberapa konsep yang berbeda (yaitu unsur-unsur dalam *Rechtsstaat*, *the Rule of Law*. Konsep negara hukum formil dan negara hukum materiil) dan diberi nilai keIndonesiaan (seperti kekeluargaan, keadilan, keserasihan, keseimbangan dan musyawarah yang semuanya merupakan akar-akar dari budaya hukum Indonesia) sebagai nilai spesifik sehingga menjadi prinsip “Negara Hukum Pancasila”. Prinsip kepastian hukum dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the Rule of Law*, kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat jua tegak.³³⁰

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat sejumlah hal dalam regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis hukum progresif. Bahwa dengan mengacu pada teori hukum progresif dari Satjipto Rahardjo yang menekankan hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Selanjutnya, disampaikan Satjipto Rahardjo, bahwa kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar.

Dengan demikian, masa depan pelayanan jasa keimigrasian harus bersifat dinamis. Artinya, pelayanan jasa keimigrasian harus benar-benar

³²⁹ Hidayat, Arief, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 4 Pebruari 2010, hlm 30

³³⁰ *Ibid*, hlm 31-32

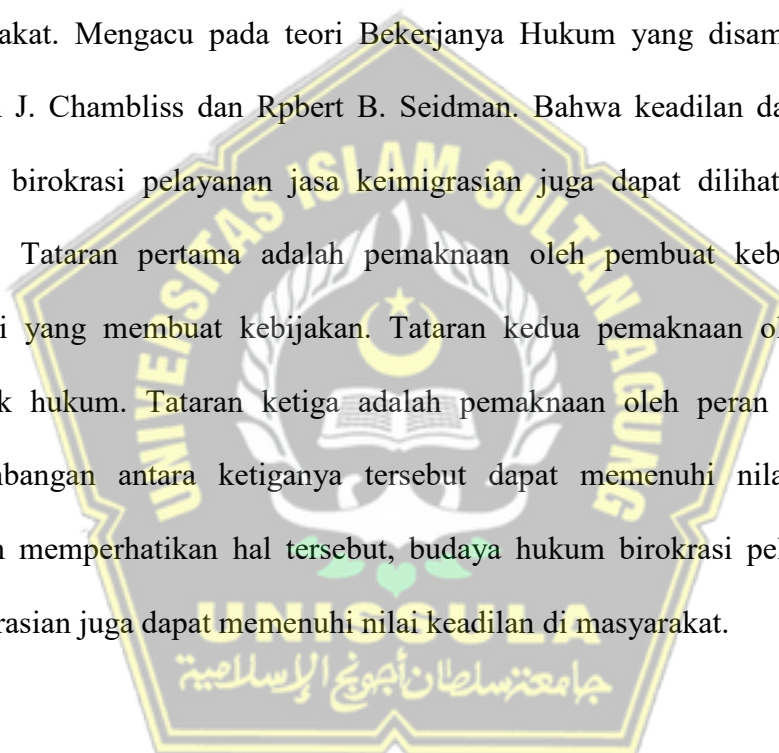
memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus-menerus mengalami perubahan. Apabila terjadi permasalahan di dalam pelayanan jasa keimigrasian, maka regulasi atau peraturan pelayanan jasa keimigrasian harus ditinjau dan diperbaiki, bukan masyarakat yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema regulasi pelayanan jasa keimigrasian yang tidak sesuai dengan masyarakat.

Hal tersebut dapat dilakukan tentunya juga didukung oleh sejumlah factor. Diantaranya factor penegak hukum yang dalam hal ini para pejabat imigrasi dan petugas imigrasi yang melakukan pelayanan jasa keimigrasian, pelayanan publik langsung kepada masyarakat. Kemudian, faktor sarana atau fasilitas yang dimiliki oleh Kantor Imigrasi. Sarana atau fasilitas ini menjadi begitu penting untuk melancarkan pelayanan publik kepada masyarakat dengan baik, termasuk dengan penggunaan teknologi. Pelayanan jasa keimigrasian dalam pelayanan jasa keimigrasian menggunakan sistem teknologi, yang dikenal dengan nama SIMKIM (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian).

Selanjutnya, adalah faktor masyarakat. Keberhasilan pejabat imigrasi dan petugas imigrasi dalam melakukan pelayanan jasa keimigrasian tidak terlepas dari peran serta masyarakat secara keseluruhan. Karena nyawa dari pelayanan publik adalah menjawab kebutuhan masyarakat. Masyarakat yang sadar akan birokrasi pelayanan jasa keimigrasian sebagai wujud pelayanan jasa keimigrasian benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat. Serta faktor yang terakhir adalah faktor budaya. Faktor budaya yang dimaksudkan di sini adalah lebih luas dari kesadaran hukum yang dirasakan masyarakat. Budaya hukum

birokrasi pelayanan jasa keimigrasian mesti menyeluruh dipahami masyarakat, baik masyarakat dalam komunitas kecil maupun masyarakat secara keseluruhan.

Regulasi pelayanan jasa keimigrasian, sebagaimana semangat pelayanan publik tujuannya adalah memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Selaras seperti halnya yang disampaikan Budhy Munawar, bahwa pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil di masyarakat. Mengacu pada teori Bekerjanya Hukum yang disampaikan oleh Willian J. Chambliss dan Rpbert B. Seidman. Bahwa keadilan dalam budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian juga dapat dilihat dalam tiga tataran. Tataran pertama adalah pemaknaan oleh pembuat kebijakan atau institusi yang membuat kebijakan. Tataran kedua pemaknaan oleh lembaga penegak hukum. Tataran ketiga adalah pemaknaan oleh peran masyarakat. Keseimbangan antara ketiganya tersebut dapat memenuhi nilai keadilan. Dengan memperhatikan hal tersebut, budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian juga dapat memenuhi nilai keadilan di masyarakat.



1. Dasar Filosofis

Ideologi Pancasila diartikan sebagai suatu ideologi yang mendasarkan pada nilai-nilai Pancasila baik itu nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan.³³¹ Pancasila sebagai ideologi mempunyai tiga dimensi yaitu :³³²

1. Dimensi Realitas; Dimensi realitas menunjukkan kemampuan ideologi mencerminkan realitas yang hidup dalam masyarakat bangsa penganutnya.
2. Dimensi Idealitas; Dimensi idealitas, merujuk pada kemampuan ideologi dalam memberi janji peningkatan kualitas kehidupan masyarakat bangsa sesuai dengan nilai-nilai ideal yang terkandung dalam masyarakat bangsa.
3. Dimensi Fleksibilitas; Dimensi fleksibilitas menurut pada kemampuan ideologi dalam menghadapi tantangan internal maupun eksternal tanpa harus kehilangan jati dirinya. Bangsa Indonesia berkeyakinan bahwa Pancasila yang sekarang menjadi dasar dan falsafah negara, pandangan hidup, dan jiwa bangsa Indonesia merupakan sistem nilai yang telah berjalan selama berabad-abad.

Pancasila merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang terkandung dalam kehidupan masyarakat Indonesia sesungguhnya. Pancasila bukan merupakan ide baru atau perenungan dari suatu kelompok atau golongan tertentu, melainkan Pancasila berasal dari nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa. Dengan demikian, Pancasila pada hakikatnya berlaku bagi seluruh lapisan serta unsur-unsur bangsa secara keseluruhan.

Pancasila mengandung dua pengertian pokok, sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia dan sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Dalam berbagai pengajaran tentang Pancasila itu telah ada atau lahir bersamaan dengan

³³¹ Hudiarini, dkk., Pendidikan Pancasila Dalam Perspektif Historis dan Ketatanegaraan Republik Indonesia, UPT MKU Politeknik Negeri Malang, Malang, 2014, hlm. 108-112.

³³² Santosa, dkk., Paradigma Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

adanya/lahirnya Bangsa Indonesia.³³³ Pancasila sebagai ideologi merupakan bagian terpenting dari fungsi dan kedudukan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ideologi adalah kumpulan ide-ide yang muncul dan tumbuh dalam suatu pemerintahan negara. Membicarakan Pancasila sebagai ideologi dalam berbagai bidang kehidupan dipandang perlu dalam rangka mencari titik temu dalam rangka menyamakan dan menyerasikan orientasi, persepsi dan penghayatan terhadap ideologi Pancasila dalam berbagai bidang kehidupan.

Kedudukan Pancasila yang sangat tinggi dalam hierarki sistem norma hukum dengan sendirinya memiliki karakter norma yang sangat abstrak, berjangkauan sangat luas untuk menjadi spirit dan acuan bagi norma-norma di bawahnya, serta tidak bersifat teknis operasional dalam fungsinya sebagai sebuah standar perilaku. Sebagai ideologi negara, posisi ini menyebabkan Pancasila secara fleksibel mampu memberikan ruang yang sangat luas sekali bagi eksistensi ideologi-ideologi aliran (sebagai nilai inti dari unsur-unsur kebudayaan) yang eksis dalam ragam masyarakat.

Bhinneka Tunggal Ika yang secara filosofis merupakan formalisasi dari karakter ideologi Pancasila merupakan penguat adanya keberagaman. Kebhinnekaan kebudayaan masyarakat berisifat melekat (inherent) sejak proses awal pembentukan negara moderen Republik Indonesia pascakolonialisme. Pada awal Pemerintahan Soekarno yang juga merupakan penggagas utama Pancasila menunjukkan betapa Pancasila mampu menjadi payung utama ideologi bangsa

³³³ Marsudi, H. Subandi Al., *Pancasila & UUD 45 Dalam Paradigma Reformasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

Indonesia di atas bermacam-macam sub-ideologi kelompok masyarakat yang bersumber dari ajaran agama, kesukuan, filsafat, dan lain sebagainya. Saat itu berbagai macam kelompok masyarakat dapat menjalankan demokrasi secara leluasa sesuai dengan pandangan ideologi dan politik masing-masing dan hal ini membawa kegemilangan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu 1955. Sejarah juga mengajarkan tentang apa arti kebebasan berideologi di bawah Pancasila beserta konsekuensi atau batas-batasnya seperti pada kasus-kasus pemberontakan yang berusaha mengganti Pancasila sebagai ideologi negara dengan ideologi eksklusif kelompok tertentu.

Pancasila dalam hal tersebut berfungsi menjadi penentu garis demarkasi antara kebebasan demokrasi sebagai medan perebutan kekuasaan negara yang sah dengan revolusi yang menjadi elemen pemberontakan terhadap negara. Dengan modalitas kesejarahan ini sebenarnya bangsa Indonesia sudah waktunya untuk membangun sistem ideologi nasional yang dewasa, toleran, dan terbuka dalam menerima keragaman berbagai macam ideologi aliran dalam kelompok masyarakat yang bersumber dari agama, filsafat, pandangan hidup, dan lain sebagainya.

Pelayanan dan pengawasan keimigrasian menganut prinsip yang bersifat kebijakan selektif (*selective policy*). Hal tersebut berarti hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban serta tidak bermusuhan baik terhadap rakyat, maupun Negara Kesatuan Republik

Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang diizinkan masuk atau ke luar wilayah Indonesia. Prinsip “*selective policy*” ini dilaksanakan dengan mengatur secara selektif izin tinggal bagi orang asing yang ada di Indonesia sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia sesuai amanat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

Fungsi keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian membedakan fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum, keamanan negara dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Fungsi pelayanan masyarakat merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi di bidang pelayanan masyarakat. Imigrasi dituntut untuk memberikan pelayanan maksimal di bidang keimigrasian baik kepada warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Pelayanan bagi warga negara Indonesia terdiri dari pemberian paspor/pemberian Surat Laksana Paspor/Pos Lintas Batas, pemberian tanda bertolak/masuk. Sedangkan pelayanan bagi warga negara asing terdiri dari pemberian dan perpanjangan masa berlaku dokumen imigrasi, meliputi KITAS/KITAP/Kemudahan Khusus Keimigrasian, perpanjangan izin tinggal meliputi Visa Kunjungan Wisata, Visa Kunjungan Sosial Budaya, Visa Kunjungan Usaha, pemberian Izin Masuk Kembali dan Izin Bertolak, pemberian Tanda Bertolak, dan Tanda Masuk.

Fungsi Penegakan hukum terkait dengan pelaksanaan tugas keimigrasian dimana keseluruhan aturan hukum keimigrasian yang ditegakkan kepada setiap orang yang berada di dalam wilayah hukum negara RI, baik itu terhadap WNI

ataupun orang asing. Upaya penegakan hukum kepada WNI difokuskan pada permasalahan identitas palsu, pertanggung jawaban sponsor, kepemilikan sponsor ganda, dan keterlibatan dalam pelanggaran aturan keimigrasian. Sedangkan penegakan hukum terhadap WNA ditujukan pada permasalahan: pemalsuan identitas, pendaftaran orang asing dan pemberian buku pengawasan orang asing, penyalahgunaan izin tinggal, masuk secara ilegal atau berada secara ilegal, pemantauan atau Razia dan kerawanan secara geografis dalam perlintasan.

Secara operasional fungsi penegakan hukum yang bersifat administratif juga mencakup penolakan pemberian izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian, dan tindakan keimigrasian. Fungsi penegakan hukum yang bersifat pro justitia terkait dengan kewenangan penyidikan yang mencakup tugas penyidikan (pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan, dan penyitaan), pemberkasan perkara, serta pengajuan berkas perkara ke penuntut umum.

Fungsi keamanan merupakan fungsi yang dekat dengan fungsi penegakan hukum, dimana merupakan fungsi yang berkaitan dengan menjaga keamanan negara. Imigrasi sebagai penjaga pintu gerbang negara, merupakan filter pertama dan terakhir terhadap kedatangan dan keberangkatan orang asing ke dan dari wilayah RI. Fungsi keamanan dilakukan melalui tindakan pencegahan keluar negeri bagi WNI dan penangkalan bagi orang asing, melaksanakan *selective policy* bagi orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa, dan melakukan operasi intelijen keimigrasian. Fungsi fasilitator pembangunan kesejahteraan

masyarakat merupakan fungsi mendukung pembangunan ekonomi bangsa yang diantaranya turut mendukung investasi asing yang bermanfaat bagi ekonomi Republik Indonesia.

Hal tersebut dimaksud sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, yang secara derivatif dijabarkan ke dalam asas-asas umum materi muatan yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas umum materi muatan yang harus tercermin atau tidak boleh disimpangi oleh norma- norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:

1. Asas Pengayoman; Materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk ketenteraman masyarakat.
2. Asas Kemanusiaan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas Kebangsaan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

4. Asas Kekeluargaan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Asas Kenusantaraan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945);
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika; Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Asas Keadilan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Asas Ketertiban dan kepastian hukum; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan; Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Begitu pun dalam pelayanan jasa keimigrasian harus memenuhi asas-asas tersebut. Adanya penyalahgunaan wewenang dalam pelayanan jasa keimigrasian tentu menyalahi semangat pelayanan publik. Tidak adanya standarisasi persyaratan permohonan paspor yang disampaikan masyarakat tentu mencederai rasa keadilan masyarakat. Disamping itu, kepastian waktu pelayanan saat jam istirahat juga membingungkan masyarakat yang bermuara pada diskriminasi pelayanan.

Falsafah Pancasila tidak pernah membenarkan adanya diskriminasi, termasuk dalam pelayanan keimigrasian yang dapat saja mencederai rasa keadilan masyarakat. Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia yang sejak kemerdekaan sampai sekarang tidak pernah membeda-bedakan, mampu mempersatukan bangsa Indonesia yang plural dan heterogen. Falsafah Pancasila inilah yang menjadi jiwa dari UUD 1945 dan hal ini diamanatkan dalam Pasal 36A UUD 1945. Kemudian hal ini menjadi semboyan negara Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika.

Berdasarkan hal tersebut, maka jelas bangsa ini telah terbiasa untuk hidup dalam perbedaan sudah sejak beribu tahun yang lampau. Dan dalam perbedaan tersebut kita dipersatukan untuk satu tujuan tertinggi yaitu menciptakan masyarakat adil dan Makmur. Masing-masing perbedaan diberikan tempat yang sama dan

hidup berdampingan. Inilah karakter bangsa Indonesia yang sesungguhnya. Dimana kemudian, kebhinnekaan itu ditampung dalam ketentuan Pasal 36A UUD 1945 yang menurut Prof. Soediman Kartohadiprodo sebagai berikut: “Kesatuan Dalam Perbedaan Perbedaan Dalam Kesatuan”.

Terkait pelayanan jasa keimigrasian yang dilakukan sebaiknya tidak ada lagi diskriminasi pelayanan yang dilakukan oleh SDM (Sumber Daya Manusia) di Kantor Imigrasi, termasuk terkait diperbolehkan atau tidak dengan Resi KTP apabila masyarakat belum memiliki Blangko KTP Elektronik dari Disdukcapil. Begitu juga dengan halnya jam istirahat saat pelayanan.

Hal tersebut perlu adanya penegasan dari Kepala UPT (Kepala Unit Pelaksana Teknis) dalam hal ini Kepala Kantor Imigrasi. Dalam hal dapat diterima atau tidaknya Resi KTP oleh masyarakat yang melakukan permohonan pelayanan jasa keimigrasian. Begitu juga harus dipastikan apakah petugas imigrasi juga sebaiknya tetap melakukan pelayanan dengan cara bergantian petugas saat jam istirahat. Tentunya kebijakan Kepala Kantor Imigrasi harus sesuai dengan kebijakan dari Direktorat Jenderal Imigrasi.

Disamping itu, pelayanan jasa keimigrasian juga harus mampu menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip yang harus dipenuhi secara baik sebagai wujud *Good Governance* diantaranya partisipasi. Sebagai pemilik kedaulatan rakyat, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam bernegara dan ikut serta dalam pemerintahan. Kemudian, penegakan hukum atau *rule of law*. *Good governance* dilaksanakan

dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokratisasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pilih kasih, tidak tebang pilih serta tidak pandang bulu.

Prinsip transparansi, merupakan keterbukaan yang mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana public sampai pada tahap evaluasi. Prinsip daya tanggap atau responsiveness. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setia komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan para penerima pelayanan publik.

Lalu, prinsip berorientasi pada konsensus. Dalam *good governance*, pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan consensus yang telah diputuskan bersama. Prinsip keadilan, yakni yang berarti setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Prinsip keefektifan dan efisiensi, agar mampu berkompetisi secara sehat dalam percaturan dunia, kegiatan domain dalam *governance* perlu mengutamakan efektivitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan. Prinsip yang terakhir adalah akuntabilitas. Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan public perlu mempertanggungjawabkan hasil kinerja keimigrasian kepada publik.

2. Dasar Sosiologis

Dasar sosiologis pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek, serta menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Berdasarkan peraturan Hukum Imigrasi yang berlaku di Indonesia, Setiap Orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku. Dimana saat akan masuk dan keluar wilayah Indonesia, akan dibubuhkan Tanda Masuk.³³⁴ dan Tanda Keluar³³⁵ pada dokumen perjalanannya.

Dalam Pasal 33 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 44 Tahun 2015 tertulis bahwa Setiap warga negara Indonesia yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia harus memenuhi persyaratan: a. memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku; b. tidak termasuk dalam daftar Pencegahan; c. tercantum dalam daftar penumpang atau awak Alat Angkut kecuali bagi kendaraan pribadi dan kendaraan muatan barang. Dan menurut Pasal 34 Pemeriksaan keimigrasian terhadap warga negara Indonesia dilakukan dengan tahapan: a. memeriksa Dokumen Perjalanan Republik Indonesia⁵; b. melakukan wawancara; c. memindai Dokumen Perjalanan Republik Indonesia; dan d. memeriksa dalam daftar Pencegahan.

³³⁴ Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

³³⁵ Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai institusi yang mengemban fungsi pelayanan publik, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat, Direktorat Jenderal Imigrasi memiliki kewajiban untuk meningkatkan kepuasan publik melalui pelayanan keimigrasian yang transparan, akuntabel dan responsif terhadap keluhan masyarakat. Konsep, fungsi, dan tujuan dalam pelayanan publik yang dituliskan yakni pelayanan publik yakni melayani kebutuhan dasar yang berkaitan dengan kepentingan publik yang dibutuhkan masyarakat. Konsep dalam pelayanan publik sudah diatur bentuk pelayanan dan bagaimana pelayanan dilakukan karena kepentingan masyarakat merupakan hal yang utama. Tentunya dalam hal ini kepuasan publik atau masyarakat merupakan sebuah landasan faktor yang paling utama dalam pelayanan keimigrasian.

Kepuasan masyarakat tidak hanya diukur oleh sejauh mana kebutuhan bentuk pelayanan secara fisik dapat dipenuhi, akan tetapi sejauh mana juga pelayanan non-fisik dapat terpenuhi, salah satu contohnya ialah sikap aparatur dalam melayani dengan perlakuan yang ramah, hal ini dapat dilihat dari intensitas hubungan yang terjalin antara pemberi pelayanan publik dengan sang penerima pelayanan publik. sehingga akan terciptanya komunikasi yang terbuka antara penyedia pelayanan dan masyarakat itu sendiri. Untuk itu, sangat diperlukan petugas imigrasi yang ramah dalam melakukan pelayanan jasa keimigrasian. Karena tujuan utama pelayanan publik adalah kepuasan masyarakat sebagai penerima pelayanan serta untuk mengurangi segala bentuk keluhan yang diajukan masyarakat dalam menerima keluhan yang terjadi di masyarakat. Hingga pada

akhirnya terciptalah pelayanan publik yang baik atau yang saat ini biasa disebut dengan *Good Governance*. Dengan demikian, masyarakat selaku pemohon atau penerima pelayanan publik semakin banyak yang merasa kepuasan dalam pelayanan jasa keimigrasian, maka efektifitas pelayanan jasa keimigrasian semakin meningkat dan mewujudkan sistem *good governance* pada Kantor Imigrasi.

3. Dasar Yuridis

Negara hukum juga mencirikan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.³³⁶ Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.³³⁷

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*).

³³⁶ Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

³³⁷ Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297.

Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:³³⁸

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*Formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.³³⁹ Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Staatsfundamentalnorm* pada dasarnya dapat misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³⁴⁰

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan

³³⁸ Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by : Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1961, hlm. 124-125.

³³⁹ Ibid, hlm. 117

³⁴⁰ Kusuma, A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 117

menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:³⁴¹

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoroi. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.³⁴²

Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.³⁴³ Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang

³⁴¹ Attamimi, A. A. Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 290-291.

³⁴² Purbacaraka, Purnadi dan M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, Cetakan ke Empat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 58-71.

³⁴³ Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 12.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

menyatakan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

UUD 1945 merupakan konstitusi Indonesia, dimana seharusnya setiap ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah harus dibuat bersesuaian dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini secara jelas diatur dalam huruf a Pertimbangan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003, sebagai berikut:

“bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan legitimasi atau landasan bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya (*grundnorm*). Hal ini sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, yaitu *Stufentheorie*, maka peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, sepanjang tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Sebagai dasar yuridis, dan mengadopsi landasan-landasan filosofis dan juga sosiologis, maka desain yuridis rekonstruksi budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian adalah sebagai berikut:

1. Nilai Pancasila. Nilai Ketuhanan, Nilai Kemanusiaan, Nilai Kesatuan, Nilai Perwakilan dan Nilai Keadilan Sosial;
2. UUD 1945. Pasal 1 ayat (3) : Negara Indonesia adalah Negara hukum;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, dengan demikian penulis mensarikan nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila yaitu nilai keTuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai perwakilan dan nilai keadilan. Sebagai dasar Negara (*ground norm*)-nya bangsa Indonesia, Pancasila telah terbukti sebagai salah satu media pemersatu dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Melalui kelima sila yang terkandung didalam Pancasila, menjadikan pondasi kehidupan bernegara di Indonesia menjadi kokoh terhadap ancaman yang datang baik dari luar maupun dari dalam. Kelima nilai tersebut merupakan sari pati dari konstitusi, dan diwujudkan dalam bentuk pasal-pasal dalam UUD 1945.

Norma yang ada dalam masyarakat atau negara selalu merupakan suatu susunan yang bertingkat, seperti suatu piramida. Menurut Adolf Merkel dan Hans Kelsen, setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaedah-kaedah (*stufenbau des Recht*). Dalam “*stufentheorie*”- nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak “*stufenbau*” terdapat kaedah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaedah fundamental. Kaedah dasar tersebut disebut

“groundnorm” yang merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum dan hipotetis.³⁴⁴

Dalam konteks hukum, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Pancasila semestinya diletakkan dalam wilayah sumber hukum materiil dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini diperkuat dengan amanat dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyebutkan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara”. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai nilai yang terkandung dalam Pancasila.³⁴⁵

Perwujudan nilai ke-Tuhanan Yang Maha Esa harus senantiasa diwujudkan oleh profesi advokat. Advokat sebagai profesi terhormat (officium nobile) yang dalam menjalankan profesinya berada di bawah perlindungan hukum, undang-undang dan kode etik, memiliki kebebasan yang didasarkan kepada kehormatan dan kepribadian advokat yang berpegang teguh kepada kemandirian, kejujuran, kerahasiaan, dan keterbukaan. Keimigrasian di Indonesia

³⁴⁴ Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 26.

³⁴⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekjend MPR RI, Jakarta, hlm. 90-91.

diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian Tahun 2011), yang mengganti undang-undang keimigrasian sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992. Perihal keimigrasian ini berkaitan erat dengan lalu lintas orang melintasi batas-batas negara lain yang semakin meningkat di era globalisasi dan perdagangan bebas dan sekarang ini telah menjadi perhatian negara-negara di dunia termasuk Indonesia. Hal ini disebabkan karena setiap negara mempunyai kedaulatan untuk mengatur lalu lintas orang yang akan masuk dan keluar wilayah negaranya.

Fungsi keimigrasian berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian Tahun 1992 membedakan fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum, dan keamanan (Tri Fungsi Imigrasi). Dalam perkembangannya terjadi perubahan trifungsi imigrasi sebagaimana sambutan Yusril Ihza Mahendra, mantan Menteri Kehakiman pada Hari Bakti Imigrasi tanggal 26 Januari 2002 dengan menyatakan:³⁴⁶ Namun demikian kebijakan *selective policy* yang disebutkan dalam UU Keimigrasian Tahun 1992 menemui tantangan karena pada bersamaan waktunya diberlakukan kebijakan bebas visa kunjungan terhadap 48 negara yang dikeluarkan sejak tahun 1983, yang sebenarnya menyebabkan politik keimigrasian Kembali bernuansa terbuka (*open door policy*). Akibatnya walaupun secara *de jure* disyaratkan selektivitas dalam hal lalu lintas orang keluar masuk wilayah RI, secara *de facto* wilayah Indonesia menjadi terbuka terhadap setiap kedatangan

³⁴⁶ Santoso, M.Iman, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan dan Ketahanan Nasional*, UI Press, Jakarta, 2004, hlm. 25.

warga asing dari 48 negara tersebut tanpa melihat manfaat secara keseluruhan dan pertimbangan *cost and benefit* bagi bangsa dan negara.³⁴⁷

Dalam kurun 19 tahun kemudian, tepatnya 5 Mei 2011 terjadi pergeseran politik hukum keimigrasian dengan disahkannya UU Keimigrasian Tahun 2011. Menurut Maryoto Sumadi, undang-undang ini diyakini mampu mengatasi eskalasi ragam bentuk pelanggaran keimigrasian, mengeliminir kemungkinan tumbuh kembangnya kejahatan yang bersifat transnasional, serta yang terutama dapat memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia melalui persamaan hak dan kedudukan warga negara di mata hukum internasional.³⁴⁸

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian Tahun 2011) diuraikan, bahwa dampak era globalisasi telah mempengaruhi sistem perekonomian negara Republik Indonesia dan untuk mengantisipasinya diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan, baik di bidang ekonomi, industri, perdagangan, transportasi, ketenagakerjaan, maupun peraturan di bidang lalu lintas orang dan barang. Perubahan tersebut diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan negara Republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak sangat besar terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas Keimigrasian. Penyederhanaan prosedur Keimigrasian bagi para investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia perlu dilakukan, antara lain kemudahan pemberian Izin Tinggal Tetap bagi para penanam modal yang telah memenuhi syarat tertentu. Dengan

³⁴⁷ Hamidi, Jazim dan Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 23.

³⁴⁸ Ibid

demikian, diharapkan akan tercipta iklim investasi yang menyenangkan dan hal itu akan lebih menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Di dalam pergaulan internasional telah berkembang hukum baru yang diwujudkan dalam bentuk konvensi internasional, negara Republik Indonesia menjadi salah satu negara peserta yang telah menandatangani konvensi tersebut, antara lain Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi 2000, atau *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000*, yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 beserta dua protokolnya, yang menyebabkan peranan instansi Keimigrasian menjadi semakin penting karena konvensi tersebut telah mewajibkan negara peserta untuk mengadopsi dan melaksanakan konvensi tersebut.

Di pihak lain, pengawasan terhadap Orang Asing perlu lebih ditingkatkan sejalan dengan meningkatnya kejahatan internasional atau tindak pidana transnasional, seperti perdagangan orang, Penyelundupan Manusia, dan tindak pidana narkoba yang banyak dilakukan oleh sindikat kejahatan internasional yang terorganisasi. Para pelaku kejahatan tersebut ternyata tidak dapat dipidana berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian yang lama karena Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tidak mengatur ancaman pidana bagi orang yang mengorganisasi kejahatan transnasional. Mereka yang dapat dipidana berdasarkan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 adalah mereka yang diorganisasi sebagai korban untuk masuk Wilayah Indonesia secara tidak sah.

Selain itu, pengawasan terhadap Orang Asing tidak hanya dilakukan pada saat mereka masuk, tetapi juga selama mereka berada di Wilayah Indonesia, termasuk kegiatannya. Pengawasan Keimigrasian mencakup penegakan hukum Keimigrasian, baik yang bersifat administratif maupun tindak pidana Keimigrasian. Oleh karena itu, perlu pula diatur PPNS Keimigrasian yang menjalankan tugas dan wewenang secara khusus berdasarkan Undang-Undang ini. Tindak pidana Keimigrasian merupakan tindak pidana khusus sehingga hukum formal dan hukum materielnya berbeda dengan hukum pidana umum, misalnya adanya pidana minimum khusus.

Aspek pelayanan dan pengawasan tidak pula terlepas dari geografis wilayah Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau yang mempunyai jarak yang dekat, bahkan berbatasan langsung dengan negara tetangga, yang pelaksanaan Fungsi Keimigrasian di sepanjang garis perbatasan merupakan kewenangan instansi imigrasi. Pada tempat tertentu sepanjang garis perbatasan terdapat lalu lintas tradisional masuk dan keluar warga negara Indonesia dan warga negara tetangga. Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan memudahkan pengawasan dapat diatur perjanjian lintas batas dan diupayakan perluasan Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Dengan demikian, orang masuk atau keluar Wilayah Indonesia di luar Tempat Pemeriksaan Imigrasi dapat dihindari.

Kepentingan nasional adalah kepentingan seluruh rakyat Indonesia sehingga pengawasan terhadap Orang Asing memerlukan juga partisipasi masyarakat untuk melaporkan Orang Asing yang diketahui atau diduga berada di Wilayah Indonesia secara tidak sah atau menyalahgunakan perizinan di bidang Keimigrasian. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, perlu dilakukan usaha untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Beberapa pertimbangan untuk memperbarui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian berdasarkan penjelasan umum ini adalah.³⁴⁹

1. Letak geografis Wilayah Indonesia dengan kompleksitas permasalahan lalu lintas antarnegara terkait erat dengan aspek kedaulatan negara dalam hubungan dengan negara lain;
2. Adanya perjanjian internasional atau konvensi internasional yang berdampak langsung atau tidak langsung terhadap pelaksanaan Fungsi Keimigrasian;
3. Meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional, seperti imigran gelap, Penyelundupan Manusia, perdagangan orang, terorisme, narkoba, dan pencucian uang;
4. Pengaturan mengenai deteni dan batas waktu terdeteni belum dilakukan secara komprehensif;
5. Fungsi Keimigrasian yang spesifik dan bersifat universal dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang modern, dan memerlukan penempatan struktur Kantor Imigrasi dan Rumah Detensi Imigrasi sebagai unit pelaksana teknis berada di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim);
6. Perubahan sistem kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia berkaitan dengan pelaksanaan Fungsi Keimigrasian, antara lain mengenai berkewarganegaraan ganda terbatas;
7. Hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbal balik (*resiprositas*) mengenai pemberian Visa terhadap Orang Asing;
8. Kesepakatan dalam rangka harmonisasi dan standarisasi sistem dan jenis pengamanan surat perjalanan secara internasional, khususnya *Regional Asean Plus* dan juga upaya penyelarasan atau harmonisasi tindakan atau

³⁴⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bagian Penjelasan Umum.

- ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisasi perdagangan orang dan penyelundupan manusia;
9. Penegakan hukum Keimigrasian belum efektif sehingga kebijakan pemidanaan perlu mencantumkan pidana minimum terhadap tindak pidana penyelundupan manusia;
 10. Memperluas subjek pelaku tindak pidana Keimigrasian, sehingga mencakup tidak hanya orang perseorangan tetapi juga Korporasi serta Penjamin masuknya Orang Asing ke wilayah Indonesia yang melanggar ketentuan Keimigrasian; dan
 11. Penerapan sanksi pidana yang lebih berat terhadap Orang Asing yang melanggar peraturan di bidang Keimigrasian karena selama ini belum menimbulkan efek jera.

Dari uraian dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian tersebut, ditemukan beberapa poin yang menjadi landas alasan pengkajian ini, yaitu: Meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional, seperti imigran gelap, penyelundupan manusia, perdagangan orang, terorisme, narkoba, dan pencucian uang; Penegakan hukum keimigrasian belum efektif sehingga kebijakan pemidanaan perlu mencantumkan pidana minimum terhadap tindak pidana penyelundupan manusia; Memperluas subjek pelaku tindak pidana keimigrasian, sehingga mencakup tidak hanya orang perseorangan tetapi juga korporasi serta penjamin masuknya Orang Asing ke Wilayah Indonesia yang melanggar ketentuan keimigrasian; dan Penerapan sanksi pidana yang lebih berat terhadap Orang Asing yang melanggar peraturan di bidang keimigrasian karena selama ini belum menimbulkan efek jera. Berdasarkan landas alasan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disusun sedemikian rupa, sehingga tujuan yang telah disebutkan dapat dicapai.

Disamping itu, perlu dilakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 6 Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Diantaranya perlu membangun

pelaporan yang jelas dan mudah dijangkau masyarakat dalam pelayanan jasa keimigrasian. SIMKIM (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian) perlu dibuat terintegrasi dan komprehensif yang menggabungkan kebutuhan pelayanan jasa keimigrasian hingga pengawasan keimigrasian. Diperlukannya sosialisasi dan penyebaran informasi keimigrasian kepada masyarakat agar pemahaman terkait prosedur pelayanan jasa keimigrasian benar-benar diketahui oleh masyarakat. Serta perlu penguatan integritas secara berkesinambungan bagi petugas imigrasi dan pejabat imigrasi dalam melaksanakan amanat UU Keimigrasian, baik dalam hal pelayanan jasa keimigrasian maupun pengawasan dan penegakan hukum keimigrasian.

B. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Beberapa Negara

1. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Negara Malaysia

Imigrasi di Negara Malaysia dikenal dengan nama Jabatan Imigrasi Malaysia. Jabatan Imigrasi Malaysia menyelenggarakan pelayanan jasa keimigrasian kepada warga negara Malaysia, penduduk tetap dan warga negara asing yang berkunjung ke Malaysia. Jabatan Imigrasi Malaysia mempunyai fungsi sebagai berikut:³⁵⁰

1. Mengeluarkan Paspor dan Dokumen Perjalanan kepada warganegara dan penduduk tetap
2. Mengeluarkan Visa, Pas dan Permit kepada warganegara asing yang memasuki Malaysia

³⁵⁰ <https://www.imi.gov.my/index.php/profil-jabatan/pengenalan/>, diakses pada tanggal 28 Maret 2019 pukul 23.22WIB.

3. Mengawal selia pergerakan keluar masuk orang di pintu-pintu masuk yang diwartakan
4. Menguatkuasakan Akta Imigresen 1959/63, Peraturan-peraturan Imigresen 1963, Akta Pasport 1966, Akta Antipemerdagangan Orang dan Anti penyeludupan Migran 2007 (pindaan 2010)

Fungsi Imigrasi di Malaysia mulai tahun 1877, dilakukan oleh beberapa gabungan lembaga pemerintah seperti *Kepolisian, Jabatan Tenaga Kerja* dan *Jabatan Urusan China (Chinese Protectorate)*. Tugasnya hanya meliputi pemeriksaan secara fisik dan dokumen perjalanan di pintu masuk utama ketika itu yaitu Pulau Penang. Sementara pintu-pintu masuk yang lain seperti Changloon, Padang Besar, Kroh dan *Port Swettenham* (Port Klang) justru melalui Singapura. Seorang petugas (*Malayan Civil Service*) telah ditunjuk untuk mengelola hal-hal keimigrasian dan dikenal sebagai *Immigration Officer, Straits Settlement and Federated Officer States* mulai tahun 1904.

Pemeriksaan Imigrasi ketika itu dilakukan oleh *Deputy Immigration Officer* yang dipinjamkan dari Kepolisian. Anggota Kepolisian tersebut setidaknya berpangkat Sersan. Pemeriksaan Imigrasi di pelabuhan dilakukan di atas kapal oleh petugas yang disebut *Boarding Officer*. Namun jabatan ini hanyalah *Ad-Hoc* saja. Sejak tahun 1909 *Deputy Immigration Officer* juga ditempatkan di *Unfederated Malay States*, Perlis, Kedah, Kelantan dan Johor, tetapi dipimpin oleh Syahbandar (setingkat Gubernur/Walikota) di setiap negeri

kecuali Johor yang memiliki Kantor Imigrasi sendiri yang dikelola oleh *Royal Johor Customs* semenjak tahun 1895.³⁵¹

Undang-Undang pertama Imigrasi yaitu "*Passenger Restriction Ordinance 1922*" telah diperkenalkan pada 21 Juli 1922 dan bertujuan untuk melakukan kontrol masuk imigran asing ke negara ini. Pada tahun 1930 "*Aliens Restriction Ordinance*" telah diberlakukan untuk tujuan pengetatan pengawasan imigran. Posisi *Immigration Officer* secara tetap telah dibuat sejak 1 Januari 1933 serta '*The Aliens Restriction Ordinance*' yang berlaku sejak 1 April 1933 telah memperkuat pengawasan imigrasi. Seorang pejabat senior *Malayan Civil Service* telah dilantik sebagai *Controller of Immigration* sementara posisi pejabat yang lain dimulai dari *Deputy Assistant Controller of Immigration* terdiri dari pegawai *Malay Administrative Service* sedangkan posisi lainnya terdiri dari *Deputy Immigration Officer, Immigration Officer, Sub Inspector of Immigration* dan *Inspector Immigration*.

Namun jabatan imigrasi ketika itu tidak memiliki kekuasaan untuk mengeluarkan paspor. Paspor hanya dikeluarkan di Kantor Residen dan Kantor Penasehat Pemerintah Inggris dan dipusatkan di Singapura dan dipimpin oleh *Passport Officer*. Ketika perang dunia kedua yaitu di zaman pendudukan Jepang, pengawasan Imigrasi di Tanah Melayu dilakukan oleh pihak polisi bantuan tentara Jepang atau lebih dikenal *Tekikan* yang turut menjalankan tugas di pelabuhan, bea cukai dan pendaftaran. Setelah perang dunia kedua, satu era baru telah dimulai di

³⁵¹ Widodo, Dwi, *Jabatan Imigrasi Malaysia, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016, hlm. 162.

mana pihak *British Military Administration* telah menyusun dan menetapkan *Jabatan Imigresen Malaysia* pada tahun 1946 yang dikenal sebagai '*Malayan Union Refugees and Displaced Person Bureau and Immigration Department*' yang mengelola urusan pengungsi dan pemulangan orang-orang asing.

Selain mengelola pengawasan, kedatangan, *Jabatan Imigresen Malaysia* juga mengeluarkan paspor. Ketentuan hukum untuk pengeluaran paspor adalah *The Passport Ordinance, 1949* dan *The Passport Regulations, 1949*. Walaupun demikian, produksi paspor untuk sebelum 1957 ini difokuskan kepada warga negara Inggris. Paspor ini dikeluarkan oleh Kantor Residen dan Kantor Penasihat Pemerintah Inggris.

Jabatan Imigresen Malaysia juga bertanggung jawab mengelola produksi visa dan menimbang permohonan kewarganegaraan negara-negara persemakmuran bagi pihak pemerintah Inggris, pusat administrasi yang awalnya di Kuala Lumpur dipindahkan ke Pulau Pinang pada tahun 1949 karena sebagian besar tugas Imigrasi terpusat di utara. Tugas Imigrasi juga telah diperluas selain dari pengawasan Imigrasi juga produksi paspor. Mulai tahun 1952 peraturan baru yang dikenal sebagai *Immigration Ordinance 1952* dan *Immigration Regulations 1953*. Namun *The Passport Ordinance 1949* dan *The Passport Regulations 1949* masih diberlakukan penggunaannya pada masa itu. Pada bulan November 1952, *Immigration Ordinance 68/1952* disahkan dan mulai diberlakukan pada 01 Agustus 1953. Semua peraturan-peraturan tingkat negara juga dihapuskan,

Jabatan Imigresen Malaysia diletakkan di bawah Kementerian Luar Negeri dan berkantor di Pulau Pinang.

Setelah kemerdekaan, *The Immigration Ordinance 1952*, *The Passport Ordinance 1949*, dan *The Passport Regulations 1949* telah dicabut dan diganti dengan *The Immigration Ordinance 1959*, *The Immigrations 1959* dan *The Passport Ordinance 1960* yang berlaku sejak 01 Mei 1959. Akan tetapi Undang-Undang tahun 1959 tidak diberlakukan secara menyeluruh karena dikhawatirkan akan menyebabkan migrasi dalam jumlah yang besar dari Malaysia Timur. Oleh karena itu Ketua Menteri di Sabah dan Sarawak diberi kuasa mutlak untuk mencegah masuknya warga asing dan warga yang bukan berasal dari Malaysia Barat.

Setelah kemerdekaan Malaysia pada tahun 1963, maka dibuatlah pembaruan hukum keimigrasian yaitu *Immigration (Transnational Provisions) Act 1963* yang bertujuan untuk memelihara kepentingan Sabah dan Sarawak. Undang-Undang serta peraturan-peraturan ini bukan saja berlaku di Semenanjung Malaysia tetapi juga meliputi Sabah dan Sarawak ketika kedua negara tersebut dicantumkan dengan negeri-negeri lain Tanah Melayu. Semua persyaratan sehubungan dengan negeri-negeri Sabah dan Sarawak terdapat dalam Undang-Undang Malaysia tahun 1963 yaitu Undang-Undang Nomor 27/63 termasuk hal-hal tentang urusan Imigrasi. *Jabatan Imigresen Malaysia* telah dipindahkan dari Kementerian Luar Negeri kepada Kementerian Dalam Negeri mulai tahun 1964.

Sampai saat ini, *Jabatan Imigresen Malaysia* tercatat memiliki sebanyak 1.105 orang pegawai imigrasi dengan berbagai pangkat.

Jabatan Imigresen Malaysia memiliki visi, yakni pemberian Pelayanan Imigrasi Bertaraf Dunia Menjelang 2022. Adapun misi Jabatan Imigresen Malaysia, yakni :

1. Memberikan pelayanan yang cakap dan berkualitas kepada khalayak umum dalam urusan pengeluaran paspor dan dokumen perjalanan.
2. Memudahkan pemberian pelayanan Imigrasi kepada warganegara Malaysia dan warga Negara asing yang memasuki Malaysia.
3. Mencegah masuknya warga asing yang tidak diinginkan atau tidak mematuhi undang-undang Imigrasi Malaysia demi kesejahteraan rakyat dan keselamatan Negara.
4. Mengawal pengeluaran dan penggunaan paspor dan dokumen perjalanan serta memberantas perbuatan dan kegiatan yang bertentangan dengan undang-undang Imigrasi, paspor dan peraturan-peraturan Imigrasi.

Tugas dan fungsi Jabatan Imigresen Malaysia sebagai berikut :

1. Mengeluarkan paspor atau dokumen perjalanan kepada warga negara dan Penduduk Tetap;
2. Mengeluarkan Visa, Pas dan Permit kepada warga negara asing yang memasuki Malaysia;
3. Mengawal setiap pergerakan keluar/masuk orang di

pintu-pintu masuk;

4. Memberlakukan Akta Imigrasi 1959/63, Peraturan-
Peraturan Imigrasi 1963, Akta Paspor 1966 dan Akta Anti Perdagangan orang dan Anti Penyelundupan Migran 2007 (Amandemen 2010);
5. Memberikan dukungan pelayanan yang berkualitas dan efisien kepada pelanggan *Jabatan Imigresen Malaysia*.

Jabatan Imigresen Malaysia melayani pemberian dokumen keimigrasian, yakni :

1. Pemberian paspor bagi Warga Negara Malaysia
 - Masa berlaku paspor Malaysia adalah 5 tahun sejak tanggal dikeluarkan
 - Harga Paspor Malaysia adalah sebagai berikut :
 - a. Pemohon biasa (13–59 tahun): RM 200
 - b. Warga Emas (60 tahun ke atas): RM 100
 - c. Anak-anak (12 tahun ke bawah): RM 100
 - d. Pelajar Beasiswa di Luar Negeri (21 tahun ke bawah): RM 100
 - e. Orang Cacat: Gratis

2. Dokumen Perjalanan

- a. *Dokumen Perjalanan Kumpulan*

Dokumen perjalanan kumpulan menggantikan paspor merupakan Dokumen Perjalanan yang dikeluarkan kepada warga negara Malaysia untuk perjalanan secara kelompok (5-20 orang) ke negara-negara ASEAN kecuali Filipina dan Indonesia. *Dokumen Perjalanan Kumpulan* ini berlaku untuk 9 (Sembilan) bulan sejak tanggal pengeluaran. Harga untuk satu dokumen tersebut adalah sebesar RM 200.

b. Dokumen Gantian Perjalanan Dalam Negeri

Dokumen ini dikeluarkan kepada warga Negara Malaysia dari Semenanjung untuk membuat kunjungan ke Sabah atau Sarawak sebagai pengganti paspor Malaysia dan Dokumen Perjalanan. Dokumen perjalanan ini berlaku untuk 1 (satu) kali perjalanan saja dan dianggap sebagai pas kunjungan sosial atau bisnis yang memperbolehkan pemegangnya masuk dan tinggal di Sabah atau Sarawak untuk jangka waktu 3 (tiga) bulan. Dokumen ini dapat diperoleh dipintu kedatangan lapangan terbang Kota Kinabalu, Sabah dan Kuching, Sarawak. Tidak ada biaya yang dikenakan untuk dokumen ini.

c. Dokumen Perjalanan

Dokumen ini dikeluarkan kepada warga negara Malaysia dari Semenanjung untuk tujuan perjalanan keluar/masuk dan tinggal sementara di Sabah dan Sarawak untuk jangka waktu melebihi 3 bulan. Dokumen ini berlaku untuk 5 tahun sejak tanggal dikeluarkan dan dapat diperpanjang untuk 5 tahun lagi. Biaya yang dikenakan untuk dokumen tersebut adalah sebesar 5 ringgit.

3. Pas Sempadan/Lintas Batas

a. Pas Lintas Batas Malaysia–Indonesia

Dokumen ini dikeluarkan kepada warga negara Malaysia yang menetap lebih dari 6 (enam) bulan di daerah Pensiangan, Tenom, Sipitang dan

Tawau dalam negeri Sabah dan Lundu, Bau, Kuching, Serian, Simanggang dan Lubok Antu dalam negeri Sarawak. Pas Lintas Batas ini berlaku 1 (satu) tahun sejak tanggal dikeluarkan dan bersifat *multiple entry*. Waktu yang diperbolehkan untuk berada di dalam wilayah Indonesia adalah selama 30 hari setiap kali masuk. Biaya yang dikenakan untuk Pas tersebut adalah sebesar 20 ringgit.

b. Pas Lintas Batas Malaysia–Thailand

Dokumen ini dikeluarkan kepada warga negara Malaysia dan Penduduk Tetap Malaysia keturunan Thailand yang menetap lebih dari 3 (tiga) tahun di Kelantan, Perlis, Kedah atau Perak. Pas Lintas Batas ini berlaku 6 (enam) bulan sejak tanggal dikeluarkan dan bersifat *multiple entry*, dan tidak dapat diperpanjang. Biaya yang dikenakan untuk Pas tersebut adalah sebesar 10 ringgit.

4. Kartu Perjalanan Bisnis APEC

Produk layanan jasa keimigrasian bagi warga negara asing, yakni :

a. Visa

Ada 3 (tiga) Jenis Visa, yaitu :

1. Visa Sekali Masuk; Dikeluarkan untuk warga negara asing yang membutuhkan visa untuk masuk ke Malaysia untuk tujuan sosial atau bisnis. Biasanya terjadi untuk sekali masuk dalam waktu tidak melebihi 3 (tiga) bulan dari tanggal dikeluarkan.

2. Visa Beberapa Kali Masuk; Dikeluarkan untuk warga negara asing yang membutuhkan visa untuk masuk ke Malaysia untuk tujuan bisnis atau urusan- rusan Pemerintah. Biasanya terjadi untuk 3 (tiga) sampai 12 (dua belas) bulan dari tanggal dikeluarkan.
3. Visa Transit; Dikeluarkan untuk warga negara asing yang membutuhkan visa untuk singgah sementara di Malaysia sebelum melanjutkan penerbangan ke negara lain. Warga negara asing yang singgah sementara tanpa meninggalkan area bandara untuk tujuan berikutnya dengan pesawat yang sama tidak membutuhkan Visa Transit .

b. Permit Masuk

Izin Masuk merupakan suatu izin dalam bentuk dokumen yang memungkinkan seseorang warga negara asing yang bukan bertaraf warga Malaysia untuk masuk dan berada di Malaysia. Permohonan Izin Masuk adalah terbuka untuk setiap orang yang bukan warga Malaysia (warga negara asing) yang ingin berada dan menetap di Malaysia.

Golongan yang layak mendapat pertimbangan untuk Izin Masuk dibagi menjadi 4 (empat) kategori sebagai berikut :

1. Kategori Investor (High Net Worth Individual); Investor yang Memiliki Investasi Melebihi 2 juta USD. Membawa melebihi 2 juta USD dan menyimpan dalam bentuk penyimpanan tetap (*fixed deposit*) di bank- bank

lokal dan tidak dapat dikeluarkan untuk periode 5 tahun. Pemohon diminta untuk menyerahkan Surat Rekomendasi Sumpah yang membuat sertifikat tidak mengeluarkan penyimpanan dalam 5 (lima) tahun.

2. Kategori Ahli 'A1' dan Profesional 'A2'; Seseorang yang memiliki persetujuan profesional atau keahlian yang memungkinkan ia memberi layanan profesional dan keahliannya kepada negara ini tanpa merugikan kepentingan warga negara yang ada.

Kategori ini dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

- a. Kategori Pakar 'A1' atau Individu Berbakat Dan Terampil Tinggi; Memiliki keahlian dalam bidang kritis dan mencapai taraf 'World Class' dan diakui oleh badan-badan internasional. Keahlian ditentukan oleh badan pengawas yang terkait di Malaysia. Memiliki Surat Sertifikat Perilaku Baik (*Letter of Good Conduct*) dari negara asal sebagai jaminan pemohon bersih dari setiap catatan kriminal di negara asal. Permohonan harus disampaikan melalui seorang sponsor lokal di Kantor Pusat Imigrasi Putrajaya serta menyebutkan 2 (dua) orang warga negara Malaysia sebagai referensi terhadap pemohon.

- b. Kategori Profesional 'A2'; Memiliki keterampilan dalam bidang kritis yang telah disahkan oleh badan pengawas yang terkait di Malaysia. Memiliki Surat Sertifikat Perilaku Baik (*Letter of Good Conduct*) dari negara asal. Telah bekerja dalam setiap lembaga Pemerintah atau swasta di negara ini selama lebih dari 3 (tiga) tahun dan jabatan yang disandang

harus diverifikasi oleh badan pengawas yang terkait di Malaysia. Permohonan harus disampaikan melalui seorang sponsor lokal di Kantor Imigrasi Negeri serta menyebutkan 2 (dua) orang warga negara Malaysia sebagai rujukan terhadap permohonan.

3. Kategori Suami/ Istri/ Anak usia bawah 6 (enam) Tahun; Suami dan istri warga negara asing kepada warga negara Malaysia yang telah menikah secara sah menurut hukum yang berlaku di Malaysia dapat diberi fasilitas Pas Kunjungan (Sosial) tunduk kepada aturan yang ada. Setelah tinggal di Malaysia selama 5 (lima) tahun secara terus menerus, mereka layak mengajukan permohonan dan dipertimbangkan produksi Izin Masuk periode 5 (lima) tahun yang ditetapkan mulai dari tanggal pemohon diberi fasilitas Pas Kunjungan (Sosial) 6 (enam) bulan yang pertama. Permohonan Izin Masuk harus disponsori oleh suami atau istri masing-masing dan aplikasi harus diserahkan di Kantor Imigrasi Negeri atau Kantor Imigrasi Cabang yang dekat dengan tempat tinggal pemohon atau sponsor. Anak-anak kepada warga yang berumur di bawah 6 (enam) tahun adalah layak untuk memohon Izin Masuk di bawah kategori ini. Anak-anak kepada warga yang berumur bawah 6 tahun disarankan untuk membuat revisi klaim sebagai warga negara Malaysia di Jabatan Pendaftaran Negara terlebih dahulu sebelum mengajukan permohonan Izin Masuk.

4. Kategori Sistem Mata (*Point System*); Semua warga negara asing (kecuali kategori Investor, Ahli, Suami/Istri/Anak bawah 6 (enam) tahun) seperti Pegawai Dagang (*Expatriate*) dalam bidang- bidang profesional tertentu yang kritis serta golongan investor dengan nilai investasi kurang dari USD 2 juta.

c. Sijil Perakuan Taraf

Merupakan suatu sertifikat yang dikeluarkan menurut peraturan 3, Peraturan- Peraturan Imigrasi 1963 kepada seseorang warga negara asing yang memiliki klaim sebagai warga negara. Golongan yang layak untuk memohon sertifikat status adalah mereka yang memiliki klaim sebagai warga negara Malaysia secara hukum di bawah hal 14 Konstitusi Malaysia seperti berikut :

1. Anak - anak yang dilahirkan di luar Malaysia di mana saat kelahirannya, ayahnya adalah seorang warga negara Malaysia ;
2. Warga Malaysia yang menetap di luar negeri dalam jangka waktu yang cukup lama yang ingin kembali ke Malaysia di mana paspor Malaysianya kedaluwarsa masa berlaku ; dan
3. Warga negara Malaysia yang telah menjadi warga negara asing yang ingin kembali ke Malaysia sebagai warga negara.

d. Surat Akuan Pengenalan

Surat Akuan Pengenalan adalah satu dokumen perjalanan yang dikeluarkan kepada Penduduk Tetap Malaysia yang tidak mempunyai taraf kewarganegaraan (*stateless*).

e. Informasi Terkait Pas

1. *Malaysia Automated Clearance System (MACS)*
2. Pas Kunjungan Kerja Sementara
3. Pas Penggajian
4. Pas Kunjungan (Sosial) Jangka Panjang
5. Pas Kunjungan (Sosial) Jangka Pendek
6. Aplikasi Baru Istri atau Suami kepada Warga
7. Aplikasi Lanjutan Istri atau Suami kepada Warga
8. Ketentuan dan Aturan Izin Bekerja Pasangan Warga Negara
9. Pegawai Dagang dan Anak yang telah mendapat *Permanent Resident*
10. Pas Pelajar
11. Pas Kunjungan *Ikhtisas*
12. Dokumen yang Diperlukan sesuai Kategori
13. Tata Cara Terapkan Pengesahan Kebenaran Bekerja
14. Pas Residen

f. *Work & Holiday Visa Program*

Work & Holiday Visa Program ini merupakan satu program istimewa yang memberi peluang kepada generasi muda Malaysia dan Australia untuk melancong sambil bekerja sambil untuk memenuhi kebutuhan harian semasa melancong di Malaysia atau Australia. Program ini juga merupakan salah satu langkah mengeratkan lagi hubungan bilateral di antara Malaysia dan Australia. Jabatan Imigrasi Malaysia telah, sedang dan terus berusaha untuk meningkatkan kecakapan, kualitas dan produktivitas agar dapat menyumbang secara selaras

dengan aspirasi Kerajaan Malaysia dan kepuasan pelanggan. Tumpuan difokuskan kepada pengukuhan sistem, prosedur kerja dan lingkungan pejabat yang nyaman. Setiap inovasi yang dilakukan senantiasa berasaskan kepada garis panduan dalam Undang- Undang Kemajuan Pelayanan Publik. Beberapa inovasi yang dilakukan *Jabatan Imigresen Malaysia* antara lain adalah:

1. *Buku Panduan Untuk Petugas Locket*; Sejak pertengahan tahun 1994 *Jabatan Imigresen Malaysia* melaksanakan beberapa upaya perbaikan dan pembaruan pelayanan loketnya. *Jabatan Imigresen Malaysia* telah membuat Buku Panduan untuk petugas loket paspor dan dokumen perjalanan sebagai bahan rujukan kepada petugas dalam menjalankan tugasnya. Dengan buku panduan ini petugas dapat memberikan penerangan yang lebih jelas kepada para pemohon paspor atau dokumen-dokumen perjalanan yang berkaitan. Buku panduan ini berisi informasi penting yang perlu diketahui oleh petugas loket, diantaranya misi jabatan, ikrar jabatan, cara memberikan pelayanan dan penerangan tentang paspor Malaysia dan dokumen perjalanan yang berkaitan.
2. *Buku Panduan Imigresen*; Buku panduan ini ditujukan untuk informasi masyarakat umum seperti warga negara asing dan warga negara Malaysia yang berada di luar Malaysia. Dengan buku panduan ini masyarakat umum bisa mendapatkan informasi yang diperlukan sebelum membuat permohonan, sehingga diharapkan dapat memberi kemudahan. Buku panduan ini disediakan di loket-loket Imigrasi.

3. *Kartu Kemudahan Laluan Imigrasi (KKLI)*; Prosedur Imigrasi mengharuskan turis asing mengisi kartu kedatangan dan keberangkatan (IMM26) dalam proses keimigrasian di pintu masuk dan keluar Malaysia. Dalam proses tersebut petugas Imigrasi harus membuat pengecekan tertentu sebelum memberi kelulusan. Kepadatan antrian turis bisa terjadi disebabkan prosedur tersebut. *Kartu Kemudahan Laluan Imigrasi (KKLI)* diperkenalkan pada 16 November 1992 dan memberi kemudahan kepada warga asing yang masuk ke Malaysia. Proses menjadi lebih mudah karena tidak perlu mengisi kartu kedatangan, dan bagi warga asing yang mempunyai izin tinggal di Malaysia berupa pas pengajian, pas tanggungan, pas pelajar, pas kunjungan profesional dan pas kunjungan kerja sementara.
4. *Smart Card (Paspor Pintar)*; *Paspor Pintar (Smart Card)* elektronik diluncurkan pada 23 Maret 1996. *Smart Card* menggunakan teknologi paspor yang dapat dibaca oleh mesin (*Machine Readable Passport-MRP*) dilengkapi dengan ciri pengamanan yang tinggi melalui penggunaan *chip*. Kelebihannya adalah dalam *Smart Card* ini dapat menyimpan informasi pribadi termasuk cap jari dan foto pemegang paspor. Kartu ini dapat dibaca melalui alat pembaca optik dan secara otomatis akan memaparkan informasi pemegang.
5. *Sistem Memperbaharui Permit Kerja Pekerja Asing Jabatan Imigresen*; Malaysia telah memperkenalkan sistem baru untuk memperbaharui izin kerja pekerja asing di kantor Imigrasi, di mana izin kerja tersebut dapat

diambil pada hari yang sama. Di bawah sistem lama, seorang pemohon harus menunggu 2 (dua) atau 3 (tiga) bulan untuk mendapatkan izin tersebut. Sistem baru ini juga memberikan pelayanan yang selesai pada hari yang sama yaitu untuk pelayanan sebagai berikut:

1. Permohonan bagi visa masuk;
2. Permohonan baru bagi izin kerja untuk pekerja-pekerja yang ingin berganti majikan;
3. Pembatalan kontrak pekerja asing atau memperpendek waktu berlaku izin kerja pekerja asing.

6. *Peluncuran Kartu Pengenalan Pekerja Asing; Jabatan Imigresen Malaysia* telah mengeluarkan kartu pengenalan kepada semua pekerja asing yang terdaftar dan mempunyai pas pekerja. Kartu pekerja asing ini terbagi dalam 5 (lima) sektor yang mempunyai warna berbeda untuk memudahkan pembedaannya, diantaranya yaitu:

1. Sektor Buruh (Buruh Binaan) berwarna merah;
2. Sektor Pembantu Rumah berwarna abu-abu;
3. Sektor Pelayanan berwarna biru;
4. Sektor Pembuatan berwarna kuning;
5. Sektor Perladangan berwarna hijau.

2. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Negara Jepang

Imigrasi di Jepang dikenal dengan nama Immigration Bureau of Japan. Jepang sebagai salah satu negara maju di Asia sangat menyadari ketergantungannya dengan masyarakat internasional dalam menjalin hubungan untuk memperkuat pilar-pilar kepentingan nasionalnya. Sebagai anggota komunitas internasional, dalam satu hari terdapat 35.000 orang asing dari berbagai negara datang dan keluar dari Jepang dalam berbagai keperluan. Hal ini merupakan representasi hubungan persahabatan yang sangat dalam antar berbagai bangsa. Keberadaan mereka sangat berarti dan dalam membina persahabatan internasional berlandaskan saling pengertian dan memberikan manfaat yang saling menguntungkan.

Sebagai upaya untuk dapat berinteraksi dengan masyarakat internasional secara efektif membangun persahabatan dan memberikan perlindungan dengan prinsip kesetaraan dan tanpa kecuali terhadap migran yang datang ke Jepang, dan mencegah kemungkinan terjadinya benturan antar masyarakat internasional yang ada di Jepang dengan warga negara setempat, melindungi kepentingan warganya, maka penerapan undang-undang keimigrasian Jepang sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap lalu lintas migran ke Jepang didelegasikan kepada Biro Imigrasi Kementerian Kehakiman Jepang, sebagai pemangku kebijakan dalam pengawasan orang asing yang lebih dikenal dengan *Nyukang*.³⁵²

³⁵² Wilopo, *Immigration Bureau of Japan, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016, hlm. 107.

Sebelum Perang Dunia ke-II Kementerian Hukum (*Homusho*) disebut dengan "*Shihosho*" dengan tugas yuridiksi seluruh Undang-Undang dan termasuk administrasi yudisial dan pengawasan hakim. Sesuai dengan pelaksanaan konstitusi yang baru pada tanggal 13 Mei 1947, kewenangan peradilan dipindahkan ke Mahkamah Agung. Pada tanggal 15 Februari 1948, dibentuk lembaga kejaksaan yang mengambil alih kewenangan Kementerian Hukum. Dengan demikian Kementerian Hukum dihapus. Lembaga Kejaksaan ini menjadi penasihat hukum tertinggi Pemerintah dalam pembuatan rancangan Undang-Undang, pertimbangan, perjanjian, penelitian serta pendalaman sistem dengan mengadopsi norma-norma dari dalam dan luar negeri.

Selanjutnya dengan adanya perubahan struktur organisasi pemerintahan pada bulan Juni 1949, Lembaga Kejaksaan (*Homucho*) berubah nama menjadi *Homufu* dengan perampingan struktur, sebelumnya 5 (lima) pembantu Jaksa membawahi 16 (enam belas) Biro dan berubah menjadi membawahi 11 (sebelas) Biro. Pada tanggal 1 Agustus 1952 perubahan struktur organisasi dirubah kembali Lembaga Kejaksaan menjadi Kementerian Kehakiman dengan penambahan organisasi. Kementerian Kehakiman sama dengan kementerian lainnya yang dipimpin oleh seorang Menteri, lembaga ini menghapus sistem Kejaksaan. Kementerian Kehakiman membawahi tujuh biro yang terdiri dari Biro Urusan Kemasyarakatan, Biro Urusan Kriminal, Biro Koreksi, Biro Pengadilan, Biro Hak Kekayaan Intelektual, dan Immigrasi kedalam sekretariat Menteri.

Pada tanggal 6 Januari 2001 terjadi reorganisasi pemerintah pusat dalam struktur Kementerian Kehakiman dengan beberapa pertimbangan menghapus satu biro pengadilan sehingga sampai saat ini dilengkapi dengan enam Biro termasuk Biro Imigrasi. Dalam satu hari terdapat kurang lebih 35.000 orang dari berbagai bangsa di Dunia datang ke Jepang dengan berbagai keperluan. Dalam rangka mengembangkan persahabatan yang saling pengertian dan menguntungkan kedua belah dalam kancah pergaulan internasional dan sebagai bukti warga negara Jepang menerima kedatangan dan keberadaan mereka dengan baik, maka peningkatan sistem keimigrasian selalu akan ditingkatkan guna memberikan perlindungan kepentingan masyarakat Jepang dan menjaga keamanan konstelasi antara masyarakat Jepang dan migran dari luar. Keberadaan berbagai bangsa dari berbagai negara di Jepang memberikan kontribusi dalam peningkatan hubungan internasional yang saling menguntungkan antar kedua belah pihak dan selalu harus diawasi.

Imigrasi Jepang merupakan institusi di bawah Kementerian Kehakiman yang melaksanakan fungsi pengawasan dan administrasi keimigrasian meliputi wilayah kerja seluruh Jepang dengan 8 (delapan) kantor *Regional Bureau* yang terdiri dari:

1. Kantor Wilayah Imigrasi Sapporo dengan 5 (lima) kantor cabang
2. Kantor Wilayah Imigrasi Sendai dengan 6 (enam) kantor cabang
3. Kantor Wilayah Imigrasi Tokyo dengan 12 (dua belas) kantor cabang dan tiga (tiga) distrik Imigrasi yaitu:

- a. Distrik Narita Airport;
 - b. Distrik Haneda Airport;
 - c. Distrik Yokohama.
4. Kantor Wilayah Imigrasi Nagoya dengan 8 (delapan) kantor cabang dan 1 (satu) Distrik yakni *Chubu Airport District*
 5. Kantor Wilayah Imigrasi Osaka dengan 5 (lima) kantor cabang dan 2 (dua) distrik yaitu:
 - a. Kansai Airport District
 - b. Kobe Distrik dengan satu sub wilayah pelayanan imigrasi
 6. Kantor Wilayah Imigrasi Hiroshima dengan 7 (tujuh) kantor cabang;
 7. Kantor Wilayah Takamatsu dengan 3 (tiga) kantor cabang;
 8. Kantor Wilayah Imigrasi Fukuoka 10 (sepuluh) kantor cabang dan Distrik Imigrasi Naha dengan 4 (empat) kantor cabang pembantu.

Secara sumber daya manusia, Semua staf di Kantor Imigrasi Pusat, Kantor Wilayah, Kantor distrik dan Inspektur adalah pelaksana tugas pengawasan keimigrasian. Sedangkan mereka yang bertugas dibidang hukum adalah pelaksana administrasi dan hukum khusus.

1. Inspektur bertanggung jawab atas:
 1. Pemeriksaan, memperhatikan pendaratan dan deportasi;

2. Mengeluarkan surat penahanan dan deportasi;
 3. Meberikan pembebasan terbatas;
 4. Penelitian pengakuan pengungsi, status izin tinggal;
 5. Sebagai pembantu tugas Menteri Kehakiman.
2. Pengawas Keimigrasian (*Immigration Control*) mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam hal :
1. Penelitian terhadap pelanggaran masuk, pendaratan dan status tinggal di Jepang;
 2. Penahanan, transportasi, dan pemulangan orang asing dalam rangka pelaksanaan perintah penahanan dan deportasi;
 3. Menangani tahanan, melengkapi fasilitas tahanan serta fasilitas penahanan;
 4. Penelitian fakta dan data pemegang izin tinggal jangka menengah dan panjang untuk mendapatkan informasi yang berkesinambungan.
3. Strata Jabatan dalam Biro Imigrasi dibagi dalam 7 (tujuh) tingkat untuk memudahkan pelaksanaan tugas pengawasan keimigrasian. Strata jabatan tersebut terdiri dari:
- a. *Keibikan* setara dengan petugas keamanan;
 - b. *Keibicho*, koordinator keamanan;
 - c. *Keibishicho*, Pengamat keamanan;
 - d. *Keibishi*;
 - e. *Keibishi-ho*;
 - f. *Keisucho*.

Formulasi sesuai dengan struktur organisasi diisi oleh 4.415 orang personil yang secara garis besarnya terdiri dari:

- a. *Immigration Inspectors* (TPI) berjumlah 2.414 Orang
- b. *Immigration Control* berjumlah 1.500 Orang
- c. *Administrative and Technical Officer* berjumlah 261 Orang

Adapun dasar hukum pelaksanaan fungsi imigrasi di Jepang, yakni *Immigration Control and Refugee Recognition Act* No. 74 tahun 2014, yang disahkan pada tanggal 18 Juni 2014. Dengan perubahan berupa penambahan ketentuan mengenai Penerimaan Tenaga Kerja Asing dengan Keunggulan tertentu, dan perubahan status tinggal "*Investor/Business Manager*" menjadi "*Business Manager*". Kunci Perubahan dalam *Immigration Control and Refugee Recognition Act* No. 74 tahun 2014 adalah penambahan jenis status tinggal yang diberi nama "*Highly Skilled Professional*" untuk tenaga kerja yang mempunyai keahlian khusus. Dengan dasar pertimbangan stimulasi ekonomi nasional dalam kancah ekonomi global dengan peningkatan inovasi yang melibatkan masyarakat internasional dalam segala bidang, serta merubah status tinggal "*Investor/Business Manager*" menjadi "*Business Manager*".

Biro Imigrasi Jepang memiliki struktur organisasi yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal dengan 7 (tujuh) divisi dibawahnya yaitu:

1. *General Affairs Division* dengan 3 (tiga) sub divisi yaitu:
 1. *Refugee Recognition Office*;

2. *Immigration Policy Planner*;
 3. *Immigration Policy Coordinator*.
2. *Entry and status Division* dengan 2 (dua) sub divisi yaitu:
 1. *Residency Management Office*
 2. *Senior Assistance for Examination*
 3. *Adjudication Division*
 4. *Enforcement Division* dengan 1 (satu) sub divisi:
 1. Senior Assistant for Enforcement affairs
 2. Immigration Control and Information Division
 3. Immigration Information Division and Analyst
 4. Counsellor

Dalam pelayanan jasa keimigrasian, Jepang menerapkan sistem administrasi keimigrasian dengan memberikan pelayanan status tinggal saat kedatangan di Jepang. Pengunjung dengan masa tinggal kurang dari sembilan puluh hari akan diberikan stiker *landing permission* dalam paspor dan izin tinggal dengan *status temporary visit* sesuai dengan keperluan yaitu 90 hari 30 hari dan 15 hari. Sedangkan bagi pemegang visa dengan masa tinggal lebih dari 90 (sembilan puluh) hari kepada mereka diterbitkan *resident card* sesuai dengan status tinggal yang telah ditentukan dan kartu tersebut juga berfungsi sebagai *multiple re-entry permit*, dengan periode disesuaikan dengan masa berlakunya kartu.

Subjek pengaturan penduduk asing jangka menengah dan panjang:

- a. Orang asing yang diberikan izin kurang dari 90 (sembilan puluh) hari;
- b. Orang asing yang diberikan status tinggal kunjungan singkat;
- c. Orang yang diberikan izin tinggal dengan status diplomat atau dinas; staf dan anggota kantor perwakilan yang terkait dengan Asia Timur, seperti Perwakilan Ekonomi dan Budaya Taipei di Jepang, dan Misi tetap Palestina di Jepang, beserta anggota keluarganya;
- d. Orang yang tidak memiliki status tinggal.

Komposisi Populasi Jepang saat ini menunjukkan bahwa tingkat lansia di Jepang lebih tinggi dari populasi umur produktif, yang mana merupakan momok dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja di tengah meningkatnya pertumbuhan ekonomi Jepang yang cukup berarti. Berbagai langkah telah diambil untuk mengatasi kondisi tersebut. Pemerintah melalui Kementerian Kehakiman dan Biro Imigrasi sebagai implementasi kebijakan terkait dengan permasalahan tersebut telah mengambil langkah strategis perencanaan jangka panjang guna meminimalisir kekurangan tenaga kerja di Jepang dengan:

1. Secara proaktif menerima kedatangan tenaga kerja asing yang memberikan manfaat ekonomis pada masyarakat Jepang dan dapat memberikan kontribusi positif kepada Pemerintah Jepang atas dasar saling menguntungkan;
2. Melaksanakan studi mendalam tentang penerimaan tenaga kerja asing dalam mengatasi keseimbangan populasi produktif di Jepang;

3. Meningkatkan saling pengertian dan saling menguntungkan atas penerimaan orang asing di Jepang;
4. Pelayanan yang cepat dan aman untuk merealisasikan Prosedur keimigrasian dalam penerimaan kedatangan orang asing sebagai wisatawan;
5. Meningkatkan pengawasan yang ketat terhadap tenaga kerja ilegal di Jepang, dengan membangun sistem yang terpadu dalam upaya menciptakan keamanan dan kenyamanan masyarakat;
6. Mempercepat proses pemberian suaka untuk pengungsi dalam posisi Jepang sebagai Anggota Komunitas Internasional.

Biro Imigrasi Jepang dalam pelaksanaan tugasnya lebih berorientasi kepada pengawasan dan penindakan terhadap lalu lintas orang asing dengan penerapan sistem yang terintegrasi. Kebijakan keimigrasian Jepang dalam skala yang lebih luas mengacu pada stabilitas keamanan serta pada stimulasi pertumbuhan ekonomi Nasional, seperti pemenuhan kebutuhan tenaga kerja yang saling menguntungkan dan dapat memberikan *multiple effect* pada aktivitas perekonomian Jepang. Penanganan dokumen perjalanan seperti Paspor berada dibawah Kementerian Luar Negeri, dengan kantor Cabang yang ada disetiap wilayah disebut dengan *Passport Centre*. Penerbitan Paspor ini dilakukan oleh *Passport Centre* setelah mendapatkan otorisasi dari Kementerian Luar Negeri, dalam Hal ini adalah Biro Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri Jepang.

3. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Negara Belanda

Imigrasi di Belanda dikenal dengan nama *Imigratie-en Naturalisatie Dienst*. Belanda adalah sebuah negara konstituen kerajaan yang terdiri dari 12 (dua belas) provinsi di daratan Eropa Barat Laut dan 3 (tiga) pulau di Karibia. Kata Belanda dalam Bahasa Indonesia adalah terjemahan bebas dari kosakata Bahasa Portugis: *holanda, olanda, wolanda, bolanda*, dan terakhir menjadi *belanda*. Belanda Eropa berbatasan dengan Laut Utara di utara dan barat, di selatan dengan Belgia dan di timur dengan Jerman, dan berbagi perbatasan bahari dengan Belgia, Jerman, dan Britania Raya. Belanda menganut demokrasi parlementer yang disusun sebagai negara kesatuan. Ibu kotanya adalah Amsterdam, sedangkan pusat pemerintahan, dan kedudukan monarkinya berada di Den Haag.

Belanda secara geografis merupakan negara berpermukaan rendah, dengan kira-kira 20% wilayahnya, dan 21% populasinya berada di bawah permukaan laut serta 50% tanahnya kurang dari 1 (satu) meter di atas permukaan laut. Kenyataan yang unik ini terabadikan dalam namanya: *Nederland* (bahasa Belanda), yang artinya "negeri- negeri berdaratan rendah". Nama ini pun digunakan dengan beberapa variasi dalam bahasa-bahasa Eropa lainnya. Sebagian besar daratan yang berada di bawah permukaan laut adalah hasil campur tangan manusia, ini disebabkan oleh ekstraksi gambut yang meluas, dan kurang terkontrol selama berabad-abad, dan merendahkan permukaan setinggi beberapa meter. Bahkan di wilayah banjir ekstraksi gambut tersebut dilanjutkan melalui pengerukan. Sejak

akhir abad ke-16 reklamasi daratan dimulai; kemudian wilayah polder yang luas kini dilestarikan dengan mengelaborasi sistem drainase yang melibatkan beberapa tanggul, terusan, dan stasiun pompa. Sebagian besar wilayah Belanda dibentuk oleh estuaria 3 (tiga) sungai penting Eropa, yang secara bersama-sama dengan anak-anak sungainya membentuk delta Rhein-Maas-Schelde. Sebagian besar wilayah negara ini sangatlah datar, dengan perkecualian di kaki-kaki bukit di tenggara-jauh, dan beberapa deret perbukitan di bagian tengah.³⁵³

Belanda adalah 1 (satu) dari sedikit negara pertama yang memiliki parlemen terpilih, dan negara ini adalah anggota pendiri Uni Eropa, G-10, NATO, OECD, WTO, dan peserta perserikatan ekonomi tripihak Benelux. Pada tahun 2011, Belanda pernah mencapai peringkat kesepuluh pendapatan perkapita tertinggi di dunia. Negara ini adalah tuan rumah bagi Organisasi Pelarangan Senjata Kimia, dan 5 (lima) peradilan dunia: Mahkamah Arbitrasi Permanen, Mahkamah Keadilan Internasional, Pengadilan Internasional untuk Bekas Yugoslavia, Mahkamah Pidana Internasional, dan Tribunal Khusus untuk Libanon. Tempat pertama berkedudukan di Den Haag; juga menjadi tempat bagi badan intelijen pidana Uni Eropa, Europol; dan badan kerjasama yudikatif Eropa, Eurojust. Kenyataan ini telah menjadi penyebab munculnya julukan "ibu kota hukum dunia" bagi Kota Den Haag. Belanda menjalankan prinsip ekonomi campuran berbasis- pasar, menduduki peringkat ke-17 dari 177 negara menurut Indeks Kebebasan Ekonomi. Pada bulan Mei 2011, Belanda meraih status sebagai

³⁵³ Wantania, Erwyn F.R., *Imigratie-en Naturalisatie Dienst, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016, hlm. 107.

negara paling bahagia menurut hasil yang diumumkan oleh OECD. Belanda juga terkenal akan tanggul (*dijk*), kincir angin, terompa kayu, tulip, dan masyarakatnya yang terbuka, dan liberal.

Belanda ditaksir berpenduduk sebanyak 16.785.403 jiwa pada tanggal 30 April 2013. Belanda merupakan negara berpenduduk terbanyak ke-10 di Eropa, dan terbanyak ke-61 di dunia. Antara tahun 1900, dan 1950, populasi negara ini hampir menjadi 2 (dua) kali lipat semula dari 5,1 juta menjadi 10,0 juta jiwa. Dari tahun 1950 sampai 2000, populasinya kemudian bertambah lagi dari 10,0 juta menjadi 15,9 juta jiwa, tetapi laju pertumbuhan penduduk lebih kecil daripada lima puluh tahun lampau.

Belanda mempunyai ekonomi yang maju, dan terbuka yang mana pemerintahan telah mengurangi peranannya dalam mengawal ekonomi Belanda sejak 1980-an. Aktivitas ekonomi utama di Belanda adalah termasuk pemrosesan makanan, bahan kimia, pemrosesan minyak, dan pembuatan mesin listrik. Walaupun sektor pertaniannya hanya menyediakan peluang pekerjaan kurang dari 4% populasi, Belanda mampu menghasilkan kelebihan dalam industri makanan untuk diekspor. Belanda menduduki urutan ketiga dalam daftar pengekspor makanan, setelah Amerika Serikat, dan Perancis. Sebagai negara perintis Euro, Belanda menggantikan mata uang lamanya, gulden, pada 1 Januari 2002.

Bahasa Belanda sebuah bahasa Jermanik Barat yang dituturkan oleh 20 juta jiwa di seluruh dunia. Dalam bahasa Belanda, bahasa ini disebut *het Nederlands* atau *de Nederlandse Taal*. Dalam Bahasa Inggris disebut *Dutch* atau

the Dutch Language. Bahasa Belanda dan termasuk juga bahasa Inggris serta bahasa Jerman, merupakan bagian dari keluarga bahasa Jermanik Barat yang besar. Namun dalam keluarga bahasa ini, bahasa Belanda secara relatif bisa dikatakan kecil. Bahasa Belanda berdasarkan Bahasa Frankia Hilir. Dahulu kala ketika suku-suku Jerman datang menetap di muara sungai Rhein, sungai Maas dan sungai Schelde, kaum Frankia adalah yang paling dominan dan pengaruhnya paling besar untuk perkembangan Bahasa Belanda di kemudian hari daripada suku-suku yang masih dekat berkerabat seperti suku Frisia dan Saxon yang lebih banyak hidup di pesisir kala itu, terutama di sebelah timur sungai IJssel. Oleh karena itu kekerabatan antara Bahasa Belanda dan Bahasa Jerman bisa dikatakan besar sekarang ini. Bersama dengan Bahasa Jerman Hulu (baku) dan Bahasa Jerman Hilir, yang tidak berdasarkan Bahasa Frankia, Bahasa Belanda termasuk apa yang disebut keluarga Bahasa Jermanik Barat-Kontinental.

Sebagai bahasa budaya, Bahasa Belanda dan Bahasa Jerman bisa dianggap sebagai dua bahasa bersaudara. Dari Bahasa Belanda muncul Bahasa Afrikaans (perincian menurut Welschen). Belanda adalah negara kedua terbaik di dunia dalam hal *e-Government*. Terkait dengan sistem dimana semua akses dibuat dalam satu pintu, peran *e-Government* saat ini tidak mungkin dipungkiri dengan implementasi *e-Government* diharapkan setiap institusi dapat mencapai ke suatu keadaan di mana birokrasi yang dijalankan akan lebih transparan, efektif, dan efisien.

Sebagian negara besar khususnya Belanda telah berhasil menjalankan dengan sentuhan ICT (*Information Communication and Technology*) dengan baik dan menghasilkan keuntungan bagi semua elemen di negara tersebut, namun ada fenomena di mana *e-Government* menjadi sebuah tontonan atau sekedar gaya hidup sehingga menyebabkan beberapa negara gagal dalam mengimplementasikan *e-Government* tersebut. Kementerian Dalam Negeri yang bertugas dalam mengkoordinasikan segala pengembangan teknologi informasi di dalam pemerintahan sehingga penerbitan dokumen seperti paspor dan surat izin mengemudi (*rebowijs*) diterbitkan oleh pihak kota praja (*Gemeente*) sehingga kalau kita lihat dari perspektif struktur keimigrasian di Belanda akan jauh berbeda dengan Indonesia.

Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jika dilihat dari struktur organisasi, Kementerian Keamanan dan Justisi maka IND (*Imigratie-en Naturalisatie Dienst*) adalah lembaga yang bernaung di bawah Kementerian tersebut. Tugas pokok lembaga ini adalah mengatur dan mengevaluasi perizinan bagi warga negara asing yang tinggal di Belanda, memberi suaka bagi orang asing yang mendapat penganiayaan di negara asal mereka, juga memberikan naturalisasi kepada orang asing yang telah menetap 5 (lima) tahun dan berkeinginan naturalisasi serta urusan visa kunjungan singkat.

Dalam pelaksanaannya IND bekerja sama dengan organisasi mitra pemerintah dan organisasi internasional guna memerangi atau meredam dalam penyalahgunaan prosedur. Mitra IND seperti Polisi, Polisi Militer Kerajaan (*Koninklijke Marechaussee*), dan *Departure Service* (DT&V), Badan Pusat untuk Penerimaan Pencari Suaka (COA) dan Organisasi Internasional untuk Migrasi (IOM). IND memiliki lebih dari 3.000 karyawan. Perlu kami garis bawahi bahwa IND ini memang institusi yang mengatur pengawasan izin tinggal orang asing, tapi dalam hal menjaga arus lalu lintas pendaratan atau pun keluar masuk orang asing baik di bandara atau pun *border* perbatasan negara tetangga serta *port* (pelabuhan) dilakukan oleh pihak *Koninklijke Marechaussee*.

Koninklijke Marechaussee bertugas selain mengawasi keamanan negara juga menjaga dan memeriksa arus masuk orang asing (*Control Branch*) di bandara serta dalam keadaan *urgent* pihak *Koninklijke Marechaussee* juga yang mengeluarkan *Note Passport* atau yang biasa kita sebut Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) kepada warga negara Belanda yang ingin berpergian ke luar negeri manakala paspor yang bersangkutan masa berlakunya kurang dari 6 (enam) bulan atau sedang terjadi musibah kehilangan paspor di saat akan berangkat ke luar negeri.

Pelayanan paspor dilakukan oleh *Gemeente*. *Gemeente* atau di Indonesia sering kita sebut dengan Balai Kota atau Kota Praja di mana di Belanda difungsikan oleh Kementerian Dalam Negeri untuk mengatur penerbitan paspor walaupun dalam prakteknya *Gemeente* bekerja sama sama dengan suatu

perusahaan yang bernama Morpho B.V., di mana hampir semua negara Eropa Barat mempercayakan proses pembuatan dan pencetakan melalui perusahaan Morpho B.V. tersebut.

Sejak Perdana Menteri Mark Rutte regulasi keimigrasian terlihat sangat ketat, ini terlihat dengan adanya kebijakan imigrasi yaitu "memperketat prosedur suaka dan membuat lebih sulit bagi pendatang baru untuk membawa keluarga mereka untuk tinggal di Belanda". Sebagaimana kita ketahui keberadaan para imigran membawa dampak yang tidak sedikit di satu sisi memang terjadi simbiosis mutualisme, di mana negara-negara di Eropa khususnya Belanda membutuhkan tenaga kerja untuk keberlangsungan industri dan perekonomian mereka tapi Mark Rutte berpesan tidak bisa juga kita membuka terus-menerus membuka arus masuk ke Belanda yang kemungkinan jumlahnya menjadi sangat besar seperti bola salju.

Para imigran memang tujuan utamanya mencari pekerjaan tapi selama lowongan kerjaan itu bisa disediakan oleh Belanda atau negara Eropa lain, tentu bukan suatu masalah. Namun akan berbeda jadinya jika jumlah imigran membludak tanpa adanya kesiapan dari Pemerintah Belanda tentu akan menjadi masalah tersendiri, hal ini pula yang membuka peluang terjadinya migrasi yang tidak teratur, bahkan penyelundupan dan perdagangan manusia dari dan melalui negara-negara Eropa Timur dan Eropa Tengah maka fenomena-fenomena inilah menjadi penyebab perubahan kebijakan keimigrasian yang diambil oleh

Pemerintah Belanda, yaitu kontrol secara langsung yang lebih ketat di perbatasan eksternal.

Bagi orang asing di Belanda, salah satu syarat untuk mendapatkan izin tinggal adalah memenuhi persyaratan pendapatan (jumlah standar, ditinjau setiap tahun pada tanggal 1 Januari dan 1 Juli). Pemohon harus memiliki pendapatan yang cukup untuk jangka waktu tertentu, tingkat persyaratan pendapatan itu sendiri ditentukan oleh jenis izin tinggal yang diinginkan. Pendapatan yang dimaksud dalam hal ini adalah jumlah bruto yang tercantum dalam kontrak kerja atau spesifikasi gaji (slip pembayaran), nilai ini biasanya terdapat pada bagian ‘gaji jaminan sosial’ (‘SV-loon’).

Misi diplomatik Belanda diluar negeri (Kedutaan/ Konsulat) baru-baru ini telah diizinkan untuk menambahkan pemberitahuan rencana kerja saat mengajukan MVV (*Machtiging tot Voorlopig Verblijf*/izin tinggal sementara). Hal ini memungkinkan para imigran yang akan tinggal bersama atau menikah dengan warganegara Belanda atau para *Kennismigrant* (*high skill immigrant* disebut juga tenaga ahli yang dibutuhkan di Belanda) bepergian ke Belanda menggunakan MVV untuk segera memulai pekerjaan setelah kedatangan.

4. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Negara Jerman

Imigrasi di Jerman dikenal dengan nama *Auslanderbehörde Bundesministerium Des Inneren*. Republik Federal Jerman adalah suatu negara berbentuk federasi di Eropa Barat. Negara ini memiliki posisi ekonomi dan politik yang sangat penting baik di Eropa maupun di dunia. Dengan luas wilayah 357.021 kilometer persegi dan jumlah penduduk sekitar 82 juta jiwa, negara dengan 16 negara bagian ini menjadi anggota kunci organisasi Uni Eropa, penghubung transportasi barang dan jasa antar negara sekawasan dan menjadi negara dengan penduduk imigran ketiga terbesar di dunia. Akibat 2 (dua) perang besar di Eropa, Jerman terbagi menjadi 2 (dua) negara terpisah, yaitu Jerman Barat dan Jerman Timur. Namun akhirnya Jerman Timur dan Jerman Barat kembali bersatu pada tanggal 3 Oktober 1990 yang ditandai dengan suatu peristiwa bersejarah yaitu dihancurkannya tembok Berlin.

Jerman adalah negara pelopor Masyarakat Ekonomi Eropa (kelak menjadi Uni Eropa pada tahun 1993). Negara ini juga menjadi anggota zona *Schengen* dan pengguna mata uang *Euro* terhitung sejak tahun 2002. Sebagai negara penting, pada tahun 2009 Jerman menduduki urutan keempat di dunia dalam Produk Domestik Bruto dan urutan kelima dalam Keseimbangan Kemampuan Berbelanja, serta menduduki urutan kedua negara pengekspor dan pengimpor barang. Kemudian pada tahun 2008 Jerman juga berhasil menduduki urutan kedua di dunia dalam nilai bantuan pembangunan dalam anggaran tahunannya. Dalam aspek ekonomi, Jerman merupakan perekonomian nasional terbesar di Uni Eropa

dan yang terbesar keempat di dunia. Oleh karena itu Jerman mampu membantu mengatasi Krisis Eropa yang terjadi sejak tahun 2010.

Uni Eropa (disingkat UE) adalah organisasi yang beranggotakan negara-negara Eropa. Awal mula organisasi ini bernama Masyarakat Ekonomi Eropa yang didirikan pada 25 Maret 1957, kemudian berubah menjadi Masyarakat Eropa yang merupakan pilar pertama dari Uni Eropa. Pada 7 Februari 1992, Menteri Luar Negeri dan Keuangan dari 12 (dua belas) negara Eropa menandatangani Perjanjian *Maastricht* yang memformalisasikan berdirinya Uni Eropa.

Perjanjian *Maastricht* yang menjadi fondasi Uni Eropa tersebut terdiri dari 2 (dua) bagian. Pertama, Persetujuan Uni Eropa, dan kedua, Undang-Undang *Final Maastricht*. Dengan ditandatanganinya kedua perjanjian tersebut, organisasi Masyarakat Eropa (EC) resmi berganti nama menjadi Uni Eropa (EU). Warga kedua belas negara anggotanya kini menjadi warga Eropa yang bebas tinggal dan bekerja dimana saja di seluruh Eropa.

Uni Eropa memiliki 28 negara anggota, yaitu: Belanda, Belgia, Italia, Jerman, Luksemburg, Perancis, Britania Raya, Denmark, Irlandia, Yunani, Portugal, Spanyol, Austria, Finlandia, Swedia, Republik Ceko, Estonia, Hongaria, Latvia, Lituania, Malta, Polandia, Siprus, Slovenia, Slowakia, Bulgaria, Rumania, Kroasia.

Terdapat 2 (dua) tujuan utama pembentukan Uni Eropa, yaitu terjalinnya kerja sama antar negara anggota di bidang ekonomi yang fokus terhadap

keleluasaan gerak sumber produksi, manusia (sumber tenaga kerja), hasil produksi, dan jasa tanpa tarif atau minimal dengan kesegaraman tarif yang rendah serta terjalinnya kerja sama antar negara anggota di bidang politik sehingga dapat mengurangi dampak negatif rivalitas antar negara-negara besar di Eropa yang telah ada sejak dahulu kala sehingga bisa menghindari terjadinya perang kembali di Eropa, serta menjadi salah satu kekuatan di dunia dalam regulasi internasional.³⁵⁴

Perjanjian *Schengen* merupakan perjanjian yang dibuat oleh sejumlah negara Eropa untuk menghapuskan pengawasan perbatasan di antara negara-negara tersebut. Nama *Schengen* diambil dari tempat penandatanganan perjanjian ini, suatu desa di Luksemburg. Di dalam perjanjian ini tercakup berbagai aturan kebijakan mengenai izin masuk jangka pendek (termasuk di dalamnya Visa *Schengen*), penyelarasan kontrol perbatasan eksternal, dan kerja sama polisi lintas batas.

Hingga 2006 sebanyak 30 negara mencakup sebagian besar anggota Uni Eropa plus Islandia, Norwegia, dan Swiss termasuk Liechtenstein telah menandatangani perjanjian ini. Namun demikian Negara Irlandia dan Britania Raya (GB) hanya turut serta dalam kerja sama polisi lintas batas namun tidak ikut serta dalam hal pengawasan perbatasan bersama dan kebijakan visa *Schengen*. Pemegang paspor/ visa salah satu negara yang telah menerapkan Perjanjian *Schengen* dapat memasuki wilayah setiap negara penerap lainnya secara bebas.

³⁵⁴ Siregar, Hermansyah, Auslanderbehörde Bundesministerium Des Inneren, Potret Imigrasi Negara Sahabat, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016, hlm. 141.

Berkaitan dengan visa *Schengen*, Pemerintah Republik Indonesia beserta seluruh Perwakilan RI di Uni Eropa sampai saat ini masih terus mengupayakan dan melakukan pendekatan dengan pemerintah negara setempat agar pemegang paspor Diplomatik dan Dinas RI dapat memperoleh fasilitas Bebas Visa *Schengen*. Pada tanggal 10 September 2015, Delegasi Republik Indonesia Tim Teknis Pembebasan Visa *Schengen* dan Pembahasan Rancangan Perjanjian Bebas Visa Republik Indonesia-Jerman untuk Paspor Diplomatik dan Dinas (PBVDD) telah melakukan pertemuan dengan pejabat terkait dari Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Dalam Negeri Jerman. Delegasi RI dipimpin Direktur Konsuler Kementerian Luar Negeri, didampingi Direktur Dokumen Perjalanan Visa dan Fasilitas Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, pejabat dari unit terkait di Kementerian Luar Negeri, Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, dan KBRI Berlin dan pada kesempatan tersebut Atase Imigrasi juga memberikan dukungan dan memfasilitasi pejabat dan delegasi dimaksud dalam upaya melobi Pemerintah Jerman untuk mendukung pembebasan visa *Schengen*.

Pada tahun 2004, Undang-Undang Keimigrasian Republik Federal Jerman yang pertama disahkan setelah reunifikasi tahun 1990, yang mengatur kebijakan integrasi bagi imigran yang memenuhi kualifikasi dan migrasi yang berbasis pada reunifikasi keluarga. Sebelumnya Undang-Undang Nasionalitas (*Nationality Act*) yang disahkan pada tahun 2000 juga memberikan hak kepada pendatang untuk menjadi warga negara Jerman (naturalisasi) baik bagi imigran yang telah tinggal lebih dari 8 (delapan) tahun secara legal punya tempat tinggal permanen di Jerman

maupun bagi anak-anak imigran yang lahir di Jerman. Undang-Undang Nasionalitas tidak mengakui dwi-kewarganegaraan.

Pembaruan hukum kewarganegaraan Jerman terjadi pada tahun 2014. Dengan salah satu fokus utama dalam Undang-Undang Keimigrasian Jerman mengenai kebijakan migrasi dan integrasi adalah dalam hal perlindungan pengungsi. Konstitusi Jerman menjamin hak asasi atas suaka bagi korban persekusi politik. Dalam beberapa tahun terakhir ini jumlah peminta suaka naik secara tajam. Pada tahun 2004 terdapat sekitar 50.000 orang yang mengajukan permohonan suaka, tahun 2014 jumlahnya meningkat menjadi 200.000 orang. Dengan adanya arus pengungsi yang terus-menerus dari daerah perang dan krisis seperti Suriah, Irak dan Afghanistan, Jerman akhirnya menerapkan kebijakan liberal dengan membuka pintu perbatasan kepada pengungsi dan pencari suaka dengan alasan kemanusiaan. Badan Federal Urusan Migrasi dan Pengungsi (BAMF) hingga akhir tahun 2015 mencatat lebih dari satu juta pengungsi dan pencari suaka telah ditampung oleh Republik Federal Jerman.

Perkembangan terakhir pada bulan Februari 2016, Jerman mengesahkan paket Undang-Undang tentang Keimigrasian yang kedua, Undang-Undang ini berfokus pada masalah pengungsi dan pencari suaka. Dengan adanya Undang-Undang ini, para migran yang masuk ke Jerman akan diklasifikasikan berdasarkan kelompok di mana setiap kelompok memiliki hak kepentingan yang berbeda-beda. Bagi orang-orang yang dianggap "tidak berbahaya", maka mereka akan dibawa ke instansi khusus dan dokumen keterangan mereka akan dipelajari dan diproses

dengan cepat. Selama tinggal di Jerman, para pengungsi dan pencari suaka tidak dibebaskan dalam hal memilih tempat tinggal. Mereka akan mendapat kartu domisili dalam waktu setahun dan akan diperpanjang setahun lagi. Sesudah 2 (dua) tahun, mereka bisa mengundang keluarganya ke Jerman untuk berkumpul. Menurut undang-undang baru ini, apabila para migran di Jerman menyelesaikan kursus pendidikan kejuruan, maka akan bisa bekerja minimum 2 (dua) tahun di Jerman. Kanselir Jerman menyatakan bahwa kebijakan baru mengenai imigran ini membantu mengatasi populasi penduduk asli Jerman yang mulai berkurang.

Kewajiban menjatuhkan pilihan dihapuskan bagi anak yang orangtuanya warga negara asing dan yang lahir dan besar di Jerman setelah reunifikasi tahun 1990. Pada Undang-Undang sebelumnya anak tersebut wajib memutuskan sampai batas umur 23 tahun kewarganegaraan tunggal yang dipilih.

Di Belanda, masalah keimigrasian di dalam negeri dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri (*Innensministerium*) sedangkan pemberian visa dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri melalui perwakilan-perwakilan Jerman di luar negeri. Untuk menangani masalah keimigrasian tidak ada badan khusus yang dibentuk, melainkan secara terintegrasi dikoordinir/berada dibawah Kementerian Dalam Negeri. Badan-badan tersebut antara lain pengawasan perbatasan dan pemeriksaan keimigrasian di *checkpoint* oleh pihak Kepolisian Federal (*Bundespolizei*), penerbitan paspor oleh Dinas Kependudukan kota setempat (*Bürgeramt*), izin tinggal orang asing oleh Kantor Imigrasi Orang Asing (*Ausländerbehörde*).

Lingkup tugas *Bundespolizei* domestik mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perbatasan (darat, laut dan udara), sedangkan *Bundespolizei* Internasional mencakup hal-hal pengeluaran dokumen dan visa (*DVB=Dokumenten und Visumberater*), misi Internasional (*Internationale Polizeimissionen*), penanganan migran non-reguler di 23 negara (*GVB=Grenzpolizei Verbindungsbeamte*), penanganan keimigrasian/diplomatika pada Kedutaan Besar Jerman di seluruh dunia (*HOD=Housordnungs und Objektschutzdienst*), penanganan keimigrasian di negara-negara Schengen (*GUA=Grenzpolizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland*) dan penanganan keimigrasian untuk Kedutaan Jerman di Kabul dan Baghdad.

Sedangkan *Ausländerbehörde* merupakan Kantor Imigrasi bagi orang asing yang pada umumnya terdapat di setiap kabupaten atau kotamadya dengan tugas utamanya yaitu pelaksanaan hukum keimigrasian. *Ausländerbehörde* mempunyai kewenangan dalam penerbitan persetujuan visa serta bertanggung jawab dalam hal pemberian atau penolakan izin tinggal serta berwenang dalam melakukan pengawasan administratif keimigrasian termasuk didalamnya pengusiran dan deportasi. Selain itu *Ausländerbehörde* juga bertugas dalam memproses permohonan serta mengeluarkan izin tinggal bagi para pencari suaka dan pengungsi.

Setiap *Ausländerbehörde* terhubung dengan pusat registrasi penduduk asing. Dalam menjalankan tugasnya *Ausländerbehörde* berkomunikasi dengan perwakilan asing, polisi nasional dan kekuasaan kehakiman. Setiap keputusan dan

kebijakan yang diambil oleh pihak *Ausländerbehörde* harus menyesuaikan dengan peraturan dan UU Negara Bagian dimana *Ausländerbehörde* tersebut berada.

Organisasi pertama yang paling bertanggung jawab terhadap masuk dan keluarnya orang dari Republik Federal Jerman adalah Direktorat Polisi Perbatasan dan Keamanan Udara. Petugas organisasi ini yakni Polisi Perbatasan (*Grenzschutzpolizei*) berfungsi sebagai petugas imigrasi di pintu-pintu masuk (*exit-entry point*) di perbatasan laut (*seaport*), darat (*check point*), dan pelabuhan udara (*airport*). Petugas untuk daerah perbatasan tersebut memiliki kewenangan sebagai polisi umum dan memiliki kewenangan khusus sebagai Polisi Perbatasan. Petugas tersebut dipersenjatai dan mendapat pendidikan kemiliteran serta pendidikan khusus yang berkenaan dengan keimigrasian. Republik Federal Jerman sendiri memiliki perbatasan darat sepanjang 3.855 km dengan 9 (sembilan) negara tetangganya dan juga perbatasan laut sepanjang 700 km. Selain itu Jerman juga memiliki lebih dari 5.700 stasiun kereta api serta 39 bandar udara. Petugas Direktorat Polisi Perbatasan dan Keamanan Udara berjumlah lebih dari orang, dan berada dibawah Kementerian Dalam Negeri (Federal). Petugas lapangan direkrut dari lulusan *Realschule* dan *Gymnasium* (SMA) dan dididik selama 2,5 tahun di Pusat Pendidikan Polisi Perbatasan (*Bundespolizeiakademie*) yang terletak di kota Lübeck. Disamping itu direkrut juga lulusan perguruan tinggidedan tambahan pendidikan selama 2,5 tahun untuk menduduki jabatan-jabatan struktural di lapangan maupun di kantor pusat.

Pendidikan bagi petugas lapangan dititikberatkan pada kemampuan fisik karena kualifikasi utamanya adalah sebagai polisi perbatasan dengan tugas tambahan sebagai petugas imigrasi. Dari segi pelaksanaan tugas, Polisi Perbatasan lebih menitikberatkan pendekatan keamanan (*security approach*).

Bagi orang asing yang berada di Republik Federal Jerman berlaku Undang-Undang tentang Orang Asing (*Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland*). Undang- Undang tersebut menentukan jenis izin tinggal bagi orang asing (*Aufenthaltsgenehmigung*) yang terbagi dalam 4 (empat) kategori yaitu :

1. *Residence Title for Specific Purpose (Aufenthaltsbewelligung)* yaitu izin tinggal yang diberikan kepada orang asing yang berada di Jerman untuk tujuan- tujuan tertentu seperti kunjungan keluarga, belajar, *training* dan lain-lain untuk jangka waktu terbatas;
2. *Residence Permit (Aufenthaltsurlaubnis)* yaitu izin tinggal terbatas yang diberikan kepada orang asing tertentu yang tinggal di Jerman karena suatu kepentingan, misalnya keperluan studi, menikah dengan warga negara Jerman, dll. Izin tinggal ini setelah jangka waktu tertentu dapat dirubah/ dikonversi menjadi izin tinggal tidak terbatas;
3. *Unlimited Residence (Aufenthaltsberechtigung)* yaitu izin tinggal tidak terbatas yang memberikan hak-hak kepada pemegangnya hampir sama dengan hak-hak yang dimiliki oleh warga negara Jerman. Pemegang izin ini tidak dapat dideportasi oleh pemerintah Jerman;

4. *Residence Title for Exceptional Circumstances (Aufenthaltsbefugnis)* yaitu izin tinggal yang diberikan dengan kondisi dan syarat-syarat khusus seperti alasan kemanusiaan dan politik. Biasanya diberikan kepada pengungsi dan pencari suaka.

Semua izin tinggal tersebut diatas dikeluarkan oleh Kantor Orang Asing (*Ausländeramt/Ausländerbehörde*) yang berada di Kotamadya (*Stadtverwaltung*) di seluruh Jerman. Seluruh data mengenai orang asing dikumpulkan secara terpusat di Kantor Pusat Registrasi Orang Asing yang terletak di kota Köln. Kantor ini adalah satu-satunya instansi yang berdasarkan Undang-Undang melaksanakan pengumpulan dan penyebaran data-data tentang orang asing bagi instansi lain yang membutuhkannya, seperti Polisi Perbatasan, Kementerian Tenaga Kerja dan lain sebagainya. Pelayanan Kantor ini berlangsung secara non-stop termasuk hari libur dan hari besar.

Semua orang yang berdiam atau bertempat tinggal di Republik Federal Jerman harus melaporkan keberadaannya ke Kantor Pemerintah Daerah (*Stadtverwaltung/Bürgeramt*) di bagian Dinas Kependudukan (*Einwohnermeldeamt*). Data kependudukan ini disimpan secara terpusat agar dalam penerbitan dokumen kependudukan/perizinan tidak terjadi duplikasi. Jika berpindah alamat maka yang bersangkutan harus melapor kepada Pemerintah Daerah di tempat baru (*Ummeldung*). Sistem pengendalian administrasi kependudukan ini pada akhirnya mendukung sistem penegakan hukum

keimigrasian karena memudahkan proses pelacakan jika terjadi pelanggaran hukum.

Setiap orang asing yang bekerja atau belajar atau tinggal untuk sementara (lebih dari jangka 90 hari seperti tercantum dalam visa) atau tinggal menetap untuk jangka waktu terbatas atau permanen, harus melaporkan keberadaannya kepada Kantor Orang Asing (*Aussländerbehörde*) dan kantor tersebut selanjutnya akan menerbitkan Izin Tinggal. Untuk bekerja orang asing harus mendapat izin kerja (*Arbeitserlaubnis*) dari Kantor Tenaga Kerja (*Arbeitsamt*). Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi turis atau pengunjung singkat yang keberadaannya di Jerman tidak lebih dari jangka waktu seperti tercantum dalam visanya. Jumlah orang asing yang berada di Republik Federal Jerman (data s.d. akhir tahun 2014) adalah sebanyak 8,2 juta orang dan jumlah ini merupakan 10% dari penduduk Jerman. Dari jumlah tersebut 1,5 juta orang berkebangsaan Turki dan lebih dari 4 juta orang berasal dari negara-negara Eropa.

Di Republik Federal Jerman seperti di kebanyakan negara lainnya, imigran ilegal secara umum dibagi menjadi 4 (empat) kategori:

1. *Over Stayer* yaitu setiap orang yang memasuki wilayah Jerman secara legal dengan menggunakan visa sementara dan kemudian tanpa izin resmi memperpanjang masa tinggalnya;
2. Orang yang memiliki izin tinggal termasuk di dalamnya pekerja musiman dan komuter yang kemudian menyalahi ketentuan izin tinggalnya dengan bekerja secara ilegal;

3. Pengungsi dan pencari suaka yang telah ditolak permohonan suakanya;
4. Orang yang tidak memiliki izin untuk memasuki negara Jerman dan kemudian masuk secara ilegal dengan menggunakan dokumen ataupun identitas palsu.

Sekitar 80% imigran ilegal masuk ke wilayah Uni Eropa dengan menggunakan visa turis. Hingga saat ini diprediksi terdapat 1 (satu) juta imigran di Jerman yang menyalahi izin tinggal atau visa yang dimiliki, mayoritas imigran ilegal berasal dari negara Afrika, Eropa Timur, Turki serta Amerika Latin. Permasalahan imigran ilegal di Republik Federal Jerman berada di bawah tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri Jerman dan bekerja sama dengan Direktorat Kepolisian Penjaga Perbatasan serta instansi pemerintah lainnya yang berkaitan dengan pengawasan orang asing.

Salah satu upaya untuk mencegah masuknya imigran gelap dan pekerja gelap adalah dengan menerapkan sanksi berat berupa deportasi, denda, kurungan penjara 1-3 tahun serta pencantuman nama ke dalam daftar hitam Uni Eropa untuk periode tertentu. Sanksi tersebut ditetapkan melalui proses hukum berupa persidangan pada kantor pengadilan setempat sesuai dengan ketentuan *German Residence Act (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)* pasal 95.

Pelayanan jasa keimigrasian dalam hal penerbitan paspor di Jerman, bahwa paspor yang diterbitkan untuk warga negara Jerman terbagi dalam beberapa kategori sebagai berikut:

- a. Paspur Resmi, yang terbagi menjadi Paspur Diplomatik/*Diplomatenpass* (berwarna biru), Paspur Dinas/*Dienstpass* (berwarna merah terang), Paspur Dinas/ Diplomatik sementara;
- b. Paspur Biasa (berwarna merah tua) dilengkapi dengan *chip* untuk penyimpanan data biometric;
- c. Paspur Anak/*Kinderreisepass* (berwarna merah tua) diberikan kepada anak hingga usia 12 tahun, tanpa dilengkapi dengan *chip*;
- d. Paspur Sementara (berwarna hijau).

Hingga bulan Mei 2007 tercatat 28,2 juta paspor yang telah diberikan kepada warga negara Jerman. Setiap tahunnya juga diterbitkan sekitar 400.000 paspor sementara.

Adapun persyaratan penerbitan paspor, yakni :

- a. Berkewarganegaraan Jerman
- b. Pemohon harus hadir pada saat mengajukan permohonan penerbitan paspor baru
- c. Bagi anak-anak wajib didampingi oleh orang tua/wali yang bersangkutan
- d. Tercatat berdomisili di kota dimana permohonan paspor tersebut diajukan
- e. Permohonan paspor diajukan di kantor dinas kependudukan setempat/*Bürgeramt*

Dokumen yang diperlukan untuk permohonan penerbitan paspor :

- a. 1 (satu) buah pas foto biometrik teraktual dengan ukuran 3,5 x 4,5 cm
(dapat diserahkan oleh pemohon atau difoto langsung oleh petugas)
- b. Keterangan mengenai kewarganegaraan pemohon/
Staatsangehörigkeitsabfrage
- c. Paspor lama (untuk penggantian paspor)
- d. Kartu Tanda Penduduk
- e. Akte Lahir atau Kartu Keluarga
- f. Surat permohonan dari kedua orangtua (khusus untuk paspor anak)

Prosedur Permohonan Paspor :

- a. Pemohon yang telah memenuhi persyaratan di atas harus mendatangi kantor dinas kependudukan setempat dengan membawa seluruh persyaratan yang dibutuhkan
- b. Apabila dokumen telah lengkap, maka permohonan paspor tersebut akan diteruskan kepada perusahaan percetakan seperti PERURI (BUMN Jerman) bernama *Bundesdruckerei* yang berpusat di kota Berlin
- c. Paspor elektronik (*e-Pass*) akan dicetak oleh *Bundesdruckerei* dan selanjutnya dikirim langsung ke alamat pemohon
- d. Khusus untuk paspor sementara dan paspor anak tanpa *chip* akan diterbitkan langsung oleh kantor kependudukan setempat

Sementara itu, Waktu penerbitan paspor baru berkisar antara 3-4 minggu. Selain waktu pengerjaan normal, terdapat pula opsi lain yaitu penerbitan paspor *express*. Untuk opsi ini akan dikenakan biaya tambahan. Penerbitan paspor *express* membutuhkan waktu paling lama 4 (empat) hari kerja.

Bagi pemohon berusia kurang dari 24 tahun akan diberikan Paspor dengan masa berlaku 6 tahun dengan rincian biaya sebagai berikut :

- a. Paspor biasa 32 halaman seharga 37,50 Euro
- b. Paspor biasa 48 halaman seharga 59,60 Euro
- c. Paspor biasa 32 halaman - *Express* seharga 69,50 Euro
- d. Paspor biasa 48 halaman - *Express* seharga 91,00 Euro

Bagi pemohon berusia lebih dari 24 tahun akan diberikan Paspor dengan masa berlaku 10 (sepuluh) tahun dengan rincian biaya sebagai berikut :

- a. Paspor biasa 32 halaman seharga 59,00 Euro
- b. Paspor biasa 48 halaman seharga 81,00 Euro
- c. Paspor biasa 32 halaman - *Express* seharga 91,00 Euro
- d. Paspor biasa 48 halaman - *Express* seharga 113,00 Euro

Untuk penerbitan paspor sementara akan selesai di hari yang sama dan dikenakan biaya sebesar 26 Euro untuk masa berlaku 1 (satu) tahun. Republik Federal Jerman merupakan salah satu negara pelopor di wilayah Uni Eropa dalam hal penggunaan paspor elektronik (*e-Pass*) dengan data biometrik (spesifikasi paspor terlampir). Dalam setiap paspornya terdapat *chip* yang menyimpan data

pemilik paspor seperti nama lengkap, kantor pengeluaran, nomor paspor, jenis kelamin, tempat/tanggal lahir dan masa berlaku paspor. *chip* ini telah sesuai dengan standar ISO/ IEC 14443. Terdapat 2 (dua) jenis *chip* yang digunakan yaitu tipe A (72kB) yang diproduksi oleh perusahaan asal Belanda bernama *NXP semiconductors* dan tipe B (64kB) oleh perusahaan Jerman *Infineon Technologies AG*.

Semenjak bulan November 2007, 2 (dua) sidik jari pemohon dan foto biometrik juga turut disimpan didalam *chip* tersebut. Data tambahan ini hanya ini dapat dibaca dengan alat khusus dan aksesnya hanya diberikan kepada negara-negara yang telah menjalin kerja sama khusus dengan pemerintah Republik Federal Jerman.

5. Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian di Negara Amerika

Imigrasi di Amerika dikenal dengan nama *United States Department of Homeland Security*. Amerika Serikat merupakan *migrant country* di mana pada mulanya keberadaan penduduk pribumi belum dalam bentuk suatu kebangsaan dengan mendiami wilayah berdasarkan kesukuan. Kemudian kolonialisme dari Eropa dengan membawa budak dari Afrika dan Asia Timur menjadikan wilayah kesukuan tersebut membentuk suatu negara, *a dream land*. Sejak saat itu arus migran ke tanah Amerika terus mengalir. Sampai saat ini, jumlah imigran yang

masuk ke Amerika Serikat tiap tahunnya terus bertambah, dan dapat diprediksi bahwa setiap ada gejolak di suatu wilayah maka arus migran pasti meningkat.³⁵⁵

Makna keimigrasian baru muncul pada tahun 1790 ketika dilakukan sensus pertama kali guna mengetahui komposisi penduduk. Namun demikian, kebijakan saat itu mengecualikan penduduk pribumi dan para budak (Afrika dan Asia) dari status kewarganegaraan. Status kewarganegaraan hanya diberikan bagi 'kulit putih' yang berasal dari negara tertentu di Eropa atau kaum Yahudi. Ketika itu peraturan naturalisasi ditetapkan bahwa 'kulit putih' dapat mengajukan naturalisasi menjadi warga negara Amerika Serikat setelah 2 (dua) tahun dan memiliki karakter moral yang baik. Selanjutnya masa tinggal ini diamanjemen menjadi minimal 5 (lima) tahun dan berlaku sampai saat ini. Sedangkan naturalisasi bagi keturunan Afrika baru dapat diberikan pada tahun 1870.

Sampai dengan awal abad XIX terdapat 2 (dua) kebijakan keimigrasian yaitu bahwa pemerintah dapat mengusir orang asing yang dipandang dapat membahayakan kedamaian dan keamanan Amerika Serikat, serta melarang masuk setiap orang yang mempunyai pandangan kritis terhadap pemerintahan federal. Setiap periode pemerintahan, keimigrasian tidak pernah luput sebagai objek perpolitikan. Sejak berdirinya negara Amerika Serikat, keimigrasian dijadikan 'senjata' baik menghadapi perkembangan di dalam negeri maupun di luar negeri. Pasca peristiwa 11 September 2001 lembaga keimigrasian yang menginduk pada *Immigration and Naturalization Service* diperkuat menjadi *Department of*

³⁵⁵ Napitupulu, Anggiat, *United States Department of Homeland Security, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016, hlm. 1.

Homeland Security (DHS) yang menggabungkan unsur keimigrasian, kepabeanan, beberapa lembaga intelijen, pengawasan senjata, dan lainnya. Hal ini menjadikan DHS sebagai lembaga federal terbesar dan terkuat kedua setelah lembaga militer. Keseluruhan personel pada DHS mencapai lebih dari 240.000 orang.

Struktur organisasi DHS memperlihatkan bahwa fungsi pengawasan perlintasan manusia masuk dan keluar Amerika Serikat, serta pengawasan keberadaan orang asing, pemberian izin keimigrasian, pemberian status orang asing (suaka dan pengungsi) dan pewarganegaraan, serta penegakan hukumnya di dalam wilayah Amerika Serikat dilaksanakan oleh *U.S. Customs and Border Protection*, *U.S. Citizenship and Immigration Services*, *U.S. Immigration and Customs Enforcement*, dan *U.S. Transportation Security Administration*. Masing-masing lembaga bekerja mandiri dan keorganisasian di dalam DHS bersifat *holding*.

Amerika Serikat sebagai *migrant country* senantiasa menjadikan keimigrasian sebagai isu untuk mendapat simpati di dalam negeri maupun luar negeri. Peristiwa 11 September 2001 menjadi salah satu tonggak kokoh keimigrasian Amerika Serikat. Keimigrasian dijadikan sebagai lembaga negara yang dapat mencegah dan membendung arus teroris baik manusia maupun barang perlengkapannya. Meskipun dasar hukum yang dipakai adalah undang-undang keimigrasian tahun 1952 yang telah beberapa kali diamandemen. Politik keimigrasian Amerika Serikat tetap menjadikannya sebagai *migrant country*. Politik keimigrasian Amerika Serikat selalu berkembang seiring dengan dinamika

perkembangan di dalam negeri dan luar negeri. Ada pun fase perkembangannya sebagai berikut:

a. Keimigrasian sebagai alat penguatan security negara;

Kebijakan ini diterbitkan pada awal berdirinya negara Amerika dan sebagai siasat untuk menghadapi Perancis yang telah membantu saat terjadi Perang Saudara. Hal ini dilakukan untuk menutup pergerakan kaum konfederasi, serta sebagai upaya untuk menghindari pembayaran hutang kepada Perancis yang telah bersekutu selama perang saudara, sementara perdamaian dengan Inggris telah ditandatangani. Keimigrasian dijadikan *filter* untuk mencegah masuknya orang asing berbahasa Prancis.

b. Keimigrasian sebagai alat pemurnian negara;

Kebijakan ini dimunculkan mulai 1850-an seiring dengan semakin banyaknya imigran dari Eropa, khususnya Jerman dan Irlandia, serta pekerja dari China, sehingga melalui kebijakan keimigrasian arus migrasi tersebut dibendung. Kebijakan ini bertahan sampai tahun 1917. Hal ini guna mencegah penyebaran agama tertentu dan guna menjaga keseimbangan komposisi warga negara.

c. Kebijakan *Emergency Quota Act* 1921;

Secara implisit kebijakan ini membatasi arus migran berdasarkan negara tertentu. Seiring dengan perkembangan politik dan keamanan di Eropa Timur dan Selatan dimana gerakan fasisme dan komunisme sudah semakin berkembang. Secara langsung periode ini menjadikan keimigrasian sebagai alat politik untuk membendung masuknya paham-paham yang tidak diinginkan.

d. Kebijakan *Scapegoat* (Kambing Hitam)

Seiring dengan krisis ekonomi pada tahun 1930-an dan diikuti dengan kekeringan yang parah menyebabkan pemerintah Amerika Serikat nyaris bangkrut karena harus mengeluarkan alokasi biaya besar untuk menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, maka dikeluarkan kebijakan untuk mengusir atau mendeportasi kaum imigran, terutama dari Meksiko. Pendekatan ini digunakan untuk mengurangi subsidi negara terhadap masyarakat kelas bawah terutama kaum migran. Pada era ini lebih dari satu juta orang asal Meksiko dideportasi.

e. Kebijakan Keimigrasian Pencarian Identitas Nasional

Kebijakan keimigrasian sebelumnya belum diformulasikan dalam satu Undang-Undang, sehingga kapan saja mudah untuk dirubah, maka pada tahun 1952 dikeluarkan Undang-Undang Keimigrasian

dengan kebijakan bahwa meskipun Amerika Serikat adalah *migrant country*, tetapi identitas kebangsaan Amerika harus diperjelas. Undang- Undang ini kembali memperkuat konsep ”pemurnian” identitas nasional sehingga keimigrasian berfungsi sebagai alat untuk menyaring para migran berdasarkan ‘ras’.

f. Kebijakan *Visa System*

Menyadari bahwa kebijakan ‘penyaringan’ ras bukan merupakan hal yang positif, terutama untuk pertumbuhan ekonomi, pada tahun 1965 dilakukan amandemen atas Undang-Undang Keimigrasian tahun 1952 dimana *filter* atas dasar ras dan kebangsaan dihapus, dan diterapkan sistem visa sebagai *filter*.

g. Imigrasi Penjaga Kedaulatan Negara

Sesuai dengan amandemen tahun 1990 dan pasca 11 September 2001 terjadi pengkajian ulang atas kebijakan keimigrasian dan disadari bahwa salah satu jalan untuk menjaga kedaulatan negara (terutama dari ancaman teroris) adalah penguatan institusi imigrasi. Untuk itu imigrasi diberi kewenangan dapat melakukan upaya represif lebih luas, sekaligus menjamin keamanan ekonomi.

Perkembangan globalisasi dan adanya gerakan radikal di beberapa negara dan wilayah menjadikan keimigrasian Amerika Serikat mengetatkan persyaratan layanannya dan memperkuat peran *security* dan penegakan hukumnya. Untuk pelaksanaan fungsi tersebut di dalam DHS didistribusikan ke beberapa lembaga.

Tugas *United States Customs and Border Protection* (USCBP) adalah memastikan keamanan negara dengan mencegah masuk manusia dan barang yang membahayakan negara, sekaligus meningkatkan daya saing ekonomi di tingkat global melalui perlintasan manusia dan perdagangan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai hukum yang berlaku di Amerika Serikat.

USCBP memiliki 60.000 pegawai dengan tugas menegakkan aturan di bidang keimigrasian, kepabeanan, pertanian (karantina hewan dan tumbuhan), serta keamanan perbatasan. Banyaknya aturan yang diemban oleh USCBP dengan tujuan untuk memastikan penegakan hukum dan pelayanan sekaligus. Ada pun produk layanan yang dihasilkan oleh USCBP adalah terselenggaranya pelayanan perlintasan manusia yang akan masuk dan keluar Amerika Serikat dengan berkepastian, dan penyelenggaraan proses masuk dan keluar barang melalui ‘gerbang’ darat, udara, dan laut. Setiap hari USCBP rata-rata memproses perlintasan manusia mencapai satu juta orang dan proses arus barang mendekati 70.000 kontainer. Pelaksanaan pelayanan berupa *clearance* orang keluar dan masuk melalui ‘gerbang’ internasional bekerjasama dengan *Transportation Security Administration* (kerja sama dan kesepakatan antar dua lembaga tanpa intervensi induk organisasi).

Penegakan hukum USCBP tidak hanya berada di ‘gerbang’ perbatasan, tetapi juga melakukan upaya represif mencapai wilayah di luar daerah perbatasan (darat, udara, dan laut). Upaya represif yang dapat dilakukan antara penangkapan

tersangka, dan penyitaan barang. Oleh karena itu, USCBP juga dapat melakukan patrol (*random*) di negara bagian yang berada di wilayah perbatasan.

United States Citizenship and Immigration Services (USCIS) merupakan sentra pengurusan izin migrasi ke Amerika Serikat sebagai upaya tetap menjaga status negara sebagai negara migran, serta memiliki 19.000 orang pegawai yang tersebar di 223 kantor. Ada pun produk layanan USCIS adalah perpanjangan izin tinggal, pemberian status keimigrasian, dan pemberian status kewarganegaraan. Di samping itu, USCIS sangat berperan dalam penerbitan visa oleh perwakilan Amerika Serikat di luar negeri yaitu sebagai penyaji data utama atas setiap informasi yang terkait dengan permohonan visa. Meskipun pengurusan visa ke Amerika di kantor perwakilannya dilaksanakan oleh fungsi konsuler, namun keputusan final ditentukan oleh USCIS dengan mekanisme bahwa seluruh permohonan visa di perwakilannya harus terhubung dengan *database* USCIS di mana data tersebut telah mereka periksa seluruh informasi perusahaan, lembaga pendidikan internasional, lembaga kesehatan, lembaga sosial masyarakat, lembaga keagamaan, dan informasi perorangan.

Amerika Serikat merupakan *state party* atas Konvensi Wina 1951 tentang penanganan pengungsi, serta menganut multi-kewarganegaraan, untuk itu USCIS juga dijadikan institusi yang memproses permohonan status pencari suaka, pengungsi, dan naturalisasi. Untuk setiap permohonan naturalisasi USCIS tidak akan mengkoordinasikan atau meminta pemohon untuk mengurus sesuatu dari perwakilan negara asalnya. USCIS bukan merupakan lembaga *law enforcement*.

United States Transportation Security Administration (USTSA) bertugas untuk melindungi sistem keamanan transportasi Amerika Serikat guna tercipta perlintasan manusia dan ekonomi secara baik. Lembaga ini dijadikan perpanjangan tangan USCBP untuk melakukan *clearance* perlintasan manusia, yaitu untuk perlintasan darat, laut, dan udara melaksanakan pemeriksaan keabsahan dokumen perjalanan dan visa. Sedangkan untuk perlintasan USTSA melakukan pemeriksaan identitas diri setiap penumpang saat sebelum naik ke alat angkut. Perkembangan terakhir bahwa USTSA seluruh negara bagian telah mensyaratkan bahwa setiap penumpang pesawat, kereta api, dan kapal laut wajib memperlihatkan identitas, dan bagi orang asing jika diperlukan memperlihatkan paspor kebangsaannya. USTSA merupakan lembaga baru di dalam pemerintahan Amerika Serikat yang dibentuk pasca peristiwa 11 September 2001 dan ditempatkan sebagai lembaga federal. Saat ini terdapat hampir 60.000 pegawai yang bertugas di TSA.

United States Immigration and Customs Enforcement (USICE) terbentuk pada tahun 2003 yang merupakan penggabungan unsur penegakan hukum kepabeanan, imigrasi dengan tugas utama menjaga keamanan negara dan menjamin keselamatan masyarakat melalui penegakan hukum keimigrasian, kepabeanan, perdagangan, serta pengawasan perbatasan. Untuk melaksanakan tugas tersebut USICE lebih berkonsentrasi pada hukum keimigrasian dengan upaya mencegah terorisme, dan memerangi perpindahan manusia dan barang secara ilegal.

USICE memiliki pegawai lebih dari 20.000 orang dengan 400 kantor di dalam negeri dan 48 di luar negeri. 2 (dua) tugas yang paling menonjol dari USICE, yaitu pelaksanaan penyidikan dan pendeportasian (*removal*). Pada tahun 2015 lembaga ini telah mendeportasi orang asing sebanyak 235.413 orang, hanya sekitar 40% tanpa melalui pengadilan umum karena murni pelanggaran keimigrasian. Untuk itu, alokasi anggaran DHS banyak terserap ke USICE mengingat bahwa segala biaya proses pendeportasian menjadi tanggung jawab pemerintah. 3 (tiga) tahun terakhir jumlah orang asing yang dideportasi cenderung berkurang, akan tetapi hal tersebut bukan dikarenakan semakin taat hukumnya orang asing di Amerika Serikat. Kecenderungan tersebut dikarenakan anggaran yang ketat. Oleh karena itu sesuai dengan kebijakan penanganan pelanggaran keimigrasian pada November 2014 bahwa fokus pendeportasian adalah orang asing yang terlibat dengan kejahatan serius, orang asing yang mengancam keselamatan masyarakat dan keamanan nasional.

Sebagai lembaga penyidikan federal, USICE merupakan institusi yang disegani di Amerika Serikat, sehingga segala pelanggaran hukum yang kecenderungan dilakukan orang asing terlebih dahulu ditangani oleh lembaga ini. Untuk pelaksanaan operasional lapangannya USICE sering melibatkan USCBP. Mengingat bahwa Amerika Serikat memiliki batas darat yang cukup panjang dengan Meksiko dan Kanada, serta perairan yang terbuka dengan negara-negara latin, maka konsentrasi banyak ditujukan ke daerah tersebut.

DHS sebagai induk organisasi keimigrasian terus mendorong para *stakeholder* untuk mengembangkan masing-masing lembaga guna mencapai kinerja yang optimal tanpa harus merubah kebijakan yang sudah ditetapkan. Pemanfaatan teknologi informasi sudah sedemikian baik dengan terus-menerus mencegah terjadinya kebocoran informasi. Mengingat bahwa migran di Amerika Serikat juga memberi kontribusi yang tidak sedikit bagi perekonomian, terutama pajak, maka pada bulan November 2014 dikeluarkan kebijakan bahwa yang menjadi prioritas tindakan deportasi adalah orang asing yang terlibat kriminal dan membahayakan keamanan negara. Hal ini memberi peluang bagi para migran yang memiliki izin keimigrasian yang kadaluarsa untuk tetap berada di wilayah Amerika Serikat dan bekerja secara informal. Dengan demikian aliran pajak tetap masuk ke kas negara. Untuk mengimbangnya maka proses masuk lebih diperketat.

Pendistribusian lembaga yang terkait dengan keimigrasian di dalam DHS berdasarkan proporsi beban kerja yang terdapat di dalam negara bagian dan *county* (pemerintahan kolektif beberapa kota) dengan struktur organisasi yang berbeda- beda, bahkan di suatu kantor hanya terdiri, supervisor, agen, dan staf. Oleh karena itu DHS sendiri tidak memiliki perwakilan di negara bagian.

Pengolahan dan penyajian data menjadi obyek pengembangan DHS, sehingga segala upaya terus dilakukan untuk menarik lembaga-lembaga pemerintahan terkait dengan kesisteman yang dimiliki oleh DHS, dan selanjutnya

lembaga-lembaga tersebut dijadikan konsumen. Salah satunya untuk penerbitan paspor.

Penerbitan paspor di Amerika Serikat dipandang bukan merupakan fungsi keimigrasian, proses penerbitannya dilaksanakan oleh *Department of State* (Kementerian Luar Negeri) yaitu dilaksanakan oleh Biro Konsuler dengan mengandalkan 3 (tiga) pusat adjudikasi dan 2 (dua) pusat penerbitan paspor yang terkoneksi dengan *database* yang dimiliki oleh USCIS. Meskipun penerbitan paspor tidak dilaksanakan oleh lembaga keimigrasian, namun penentunya tetap lembaga keimigrasian.

Perbandingan budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian di beberapa negara dapat disimpulkan sebagai berikut:

No .	Negara	Instansi Keimigrasian	Tugas dan Fungsi	Budaya Hukum Pelayanan Jasa Keimigrasian
1.	Malaysia	Jabatan Imigresen Malaysia, Kepolisian, Jabatan Tenaga Kerja dan Jabatan Urusan China (<i>Chinese Protectorate</i>)	1. Mengeluarkan paspor atau dokumen perjalanan kepada warga negara dan penduduk tetap;	Jabatan Imigresen Malaysia dalam pelayanan jasa keimigrasian dengan meningkatkan kecakapan, kualitas dan produktivitas agar dapat menyumbang secara selaras dengan aspirasi Kerajaan Malaysia dan kepuasan pelanggan. Tumpuan difokuskan pada pengukuhan sistem, prosedur kerja dan lingkungan pejabat yang

			<p>2. Mengeluarkan visa, Pas dan Permit kepada warga negara asing yang memasuki Malaysia;</p> <p>3. Mengawal setiap pergerakan keluar/masuk orang di pintu-pintu masuk;</p> <p>4. Memberlakukan Akta Imigrasi 1959/63, Peraturan-Peraturan Imigrasi 1963, Akta Paspor 1966 dan Akta Anti Perdagangan orang dan</p>	<p>nyaman. Setiap inovasi yang dilakukan senantiasa berasaskan kepada garis panduan dalam Undang-Undang Kemajuan Pelayanan Publik.</p>
--	--	--	--	--



			<p>Anti Penyelundupan Migran 2007 (Amandemen 2010);</p> <p>5. Memberikan dukungan pelayanan yang berkualitas dan efisien kepada pelanggan Jabatan Imigrasi Malaysia</p>	
2.	Jepang	Immigration Bureau of Japan (Biro Imigrasi Jepang)	<p>Melaksanakan fungsi pengawasan keimigrasian dan administrasi keimigrasian meliputi wilayah kerja seluruh Jepang dengan 8</p>	<p>Immigration Bureau of Japan (Biro Imigrasi Jepang) lebih berorientasi kepada pengawasan dan penindakan terhadap lalu lintas orang asing dengan penerapan sistem yang terintegrasi. Kebijakan keimigrasian Jepang dalam skala yang lebih luas mengacu pada stabilitas keamanan serta pada stimulasi pertumbuhan ekonomi Nasional, seperti</p>

			(delapan) kantor imigrasi	<p>memenuhi kebutuhan tenaga kerja yang saling menguntungkan dan dapat memberikan <i>multiple effect</i> pada aktivitas perekonomian Jepang. Penanganan dokumen perjalanan seperti Paspor berada dibawah Kementerian Luar Negeri, dengan kantor Cabang yang ada disetiap wilayah disebut dengan <i>Passport Centre</i>.</p> <p>Penerbitan Paspor ini dilakukan oleh <i>Passport Centre</i> setelah mendapatkan otorisasi dari Kementerian Luar Negeri, dalam Hal ini adalah Biro Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri Jepang.</p>
3.	Belanda	Imigratie-en Naturalisatie Dienst	Memiliki tugas mengevaluasi perizinan bagi warga negara asing yang tinggal di Belanda,	Pemisahan kekuasaan dalam pelayanan jasa keimigrasian. Imigratie-en Naturalisatie Dienst (IND) mengatur pengawasan izin tinggal orang asing, tapi dalam hal menjaga arus lalu lintas pendaratan atau pun keluar masuk orang asing

			<p>memberi suaka bagi orang asing yang mendapat penganiayaan di negara asal mereka, juga memberikan naturalisasi kepada orang asing yang telah menetap 5 (lima) tahun dan berkeinginan naturalisasi serta urusan visa kunjungan singkat.</p>	<p>baik di bandara atau pun <i>border</i> perbatasan negara tetangga serta <i>port</i> (pelabuhan) dilakukan oleh pihak <i>Koninklijke Marechaussee</i>.</p> <p><i>Koninklijke Marechaussee</i> bertugas selain mengawasi keamanan negara juga menjaga dan memeriksa arus masuk orang asing (<i>Control Branch</i>) di bandara serta dalam keadaan <i>urgent</i> pihak <i>Koninklijke Marechaussee</i> juga yang mengeluarkan <i>Note Passport</i> atau yang biasa kita sebut Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) kepada warga negara Belanda yang ingin berpergian ke luar negeri manakala paspor yang bersangkutan masa berlakunya kurang dari 6 (enam) bulan atau sedang terjadi musibah kehilangan paspor di saat akan berangkat ke luar negeri. Pelayanan paspor dilakukan oleh <i>Gemeente</i>.</p>
--	--	--	--	--

4.	Jerman	Auslanderbeho rde Bundesministe rium Des Inneren	Lingkup tugas <i>Bundespolize i</i> domestik mencakup hal- hal yang berkaitan dengan perbatasan (darat, laut dan udara), sedangkan <i>Bundespolize i</i> Internasional mencakup hal-hal pengeluaran dokumen dan visa (<i>DVB=Doku menten und Visumberater</i>) , misi Internasional (<i>Internationa le Polizeimissio nen</i>), penanganan migran non-	keimigrasian di dalam negeri dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri (<i>Innensministerium</i>) sedangkan pemberian visa dilaksanakan oleh Kementerian Luar Negeri melalui perwakilan-perwakilan Jerman di luar negeri. Untuk menangani masalah keimigrasian tidak ada badan khusus yang dibentuk, melainkan secara terintegrasi dikoordinir/berada dibawah Kementerian Dalam Negeri. Badan-badan tersebut antara lain pengawasan perbatasan dan pemeriksaan keimigrasian di <i>checkpoint</i> oleh pihak Kepolisian Federal (<i>Bundespolizei</i>), penerbitan paspor oleh Dinas Kependudukan kota setempat (<i>Bürgeramt</i>), izin tinggal orang asing oleh Kantor Imigrasi Orang Asing (<i>Ausländerbehörde</i>).
----	--------	--	---	---

			<p>reguler di 23 negara <i>(GVB=Grenz polizei Verbindungs beamte)</i>, penanganan keimigrasian dinas/diplomatik pada Kedutaan Besar Jerman di seluruh dunia <i>(HOD=Hous ordnungs und Objektschutz dienst)</i>, penanganan keimigrasian di negara-negara Schengen <i>(GUA=Grenz polizeiliche Unterstützungsbeamte Ausland)</i> dan penanganan keimigrasian untuk Kedutaan</p>	
--	--	--	--	--

			<p>Jerman di Kabul dan Baghdad.</p> <p>Sedangkan <i>Ausländerbehörde</i> merupakan Kantor Imigrasi bagi orang asing yang pada umumnya terdapat di setiap kabupaten atau kotamadya dengan tugas utamanya yaitu pelaksanaan hukum keimigrasian. <i>Ausländerbehörde</i> mempunyai kewenangan dalam</p>	
--	--	--	--	--

			<p>penerbitan persetujuan visa serta bertanggung jawab dalam hal pemberian atau penolakan izin tinggal serta berwenang dalam melakukan pengawasan administratif keimigrasian termasuk didalamnya pengusiran dan deportasi.</p> <p>Selain itu <i>Ausländerbeh örde</i> juga bertugas dalam memproses permohonan serta mengeluarka</p>	
--	--	--	---	--

			n izin tinggal bagi para pencari suaka dan pengungsi.	
5.	Amerika	<i>United States Department of Homeland Security</i>	United States Department of Homeland Security (DHS) membawahi beberapa bagian diantaranya US. Customs and Border Protection yang bertugas memastikan keamanan negara dengan mencegah masuk manusia dan barang yang membahayakan negara, sekaligus	United States Department of Homeland Security (DHS) sebagai induk organisasi keimigrasian terus mendorong para <i>stakeholder</i> untuk mengembangkan masing-masing lembaga guna mencapai kinerja yang optimal tanpa harus merubah kebijakan yang sudah ditetapkan. Pemanfaatan teknologi informasi sudah sedemikian baik dengan terus-menerus mencegah terjadinya kebocoran informasi. Pendistribusian lembaga yang terkait dengan keimigrasian di dalam DHS berdasarkan proporsi beban kerja yang terdapat di dalam negara bagian dan <i>county</i> (pemerintahan kolektif beberapa kota) dengan struktur organisasi yang berbeda- beda,

			<p>meningkatkan daya saing ekonomi di tingkat global melalui perlintasan manusia dan perdagangan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai hukum yang berlaku di Amerika Serikat.</p> <p>Kemudian, US. Citizenship and Immigration Service yang bertugas sebagai sentra pengurusan izin keimigrasian. US. <i>Transportation Security Administration</i></p>	<p>bahkan di suatu kantor hanya terdiri, supervisor, agen, dan staf. Oleh karena itu DHS sendiri tidak memiliki perwakilan di negara bagian. Pengolahan dan penyajian data menjadi obyek pengembangan DHS, sehingga segala upaya terus dilakukan untuk menarik lembaga-lembaga pemerintahan terkait dengan kesisteman yang dimiliki oleh DHS, dan selanjutnya lembaga-lembaga tersebut dijadikan konsumen. Salah satunya untuk penerbitan paspor.</p> <p>Penerbitan paspor di Amerika Serikat dipandang bukan merupakan fungsi keimigrasian, proses penerbitannya dilaksanakan oleh <i>Department of State</i> (Kementerian Luar Negeri) yaitu dilaksanakan oleh Biro Konsuler dengan mengandalkan 3 (tiga) pusat ajudikasi dan 2 (dua) pusat penerbitan paspor yang terkoneksi dengan <i>database</i></p>
--	--	--	---	--

			<p>n yang bertugas melindungi sistem keamanan transportasi Amerika guna tercipta perlintasan manusia dan ekonomi secara baik. US. Immigration and Customs Enforcement merupakan gabungan unsur penegakan hukum kepabeanan dan imirasi yang bertugas menjaga keamanan negara dan menjamin keselamatan masyarakat melalui</p>	<p>yang dimiliki oleh USCIS. Meskipun penerbitan paspor tidak dilaksanakan oleh lembaga keimigrasian, namun penentunya tetap lembaga keimigrasian.</p>
--	--	--	---	--



			penegakan hukum keimigrasian, kepabeanan, perdagangan serta pengawasan perbatasan.	
--	--	--	---	--

C. Rekonstruksi Konkrit Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian

Produk hukum yang dibuat sesungguhnya merupakan interpretasi dari kehendak masyarakat itu sendiri. Mengutip pendapat Eugen Erlich, yang menyebutkan hukum sebagai *living law*-nya masyarakat atau dengan menyetir pendapatnya Von Savigny yang menyebutkan bahwa hukum itu sebagai *volksgeist*- masyarakat. Selain itu juga, pentingnya mengkaji hukum dari aspek sosiologis menurut Soerjono Soekanto dikarenakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses penegakkan hukum itu adalah masyarakat itu sendiri. Sehingga dinilai sangat perlulah untuk melakukan kajian kemasyarakatan atau kondisi terkini dimasyarakat terhadap upaya penyusunan setiap rancangan peraturan perundangundangan. Hal ini dikarenakan pembentukan peraturan

perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara.³⁵⁶

Masyarakat yang dimaksud adalah penerima manfaat langsung dari pelayanan publik, yakni pelayanan jasa keimigrasian yang dilaksanakan oleh Kantor Imigrasi. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam berbagai sektor pelayanan, terutama pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Karena seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus perlu adanya pelayanan publik.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintah, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan juga harus turut berkembang. Dahulu, fungsi pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum akan tetapi dalam perkembangannya pemerintah sejatinya tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum, dalam hal ini pelayanan publik. Perubahan paradigma aparatur pemerintahan dari penguasa menjadi pelayan, pada dasarnya

³⁵⁶ Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 164.

pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Pelayanan publik masih ditemukan adanya pelayanan yang diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perizinan tertentu, biaya yang tidak ada kepastian harga serta terjadinya praktek pungli atau pungutan liar. Hal tersebut merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik oleh aparatur pemerintah di Indonesia, dimana hal ini juga sebagai akibat dari berbagai permasalahan pelayanan publik yang belum dirasakan oleh masyarakat. Dengan adanya praktek oknum yang melakukan penyalahgunaan wewenang dan terlalu berbelit sistem birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Hal demikian dapat berdampak pada turunnya kepercayaan masyarakat dan citra pemerintahan di mata masyarakat.

Regulasi yang tidak efektif dan efisien pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik sering menjadi permasalahan dan dianggap tidak mampu melakukan hal-hal yang sesuai dan tepat serta sangat mencederai rasa keadilan bagi masyarakat. Seharusnya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu tidak mempersulit, namun memudahkan bagi setiap masyarakat. Pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan sangat baik. Sebaliknya, pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak dapat terselenggara dengan baik. Atas dasar hal tersebut di atas, perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang berkesinambungan demi mewujudkan

pelayanan publik yang transparan, akuntabel, dan responsive terhadap keluhan masyarakat yang bertujuan memberikan kepuasan masyarakat.

Regulasi pelayanan jasa keimigrasian terhadap warga negara Indonesia meliputi pemberian paspor, surat perjalanan laksana paspor (SPLP), Pas Lintas Batas, Tanda Keluar dan Tanda Masuk di tempat pemeriksaan imigrasi dan penerimaan penyampaian pernyataan memilih kewarganegaraan bagi anak berkewarganegaraan ganda terbatas. Sementara itu, pelayanan jasa keimigrasian terhadap warga negara asing meliputi pemberian visa, izin tinggal, izin masuk kembali, smart card, kartu APEC/ABTC, surat keterangan keimigrasian dalam rangka pewarganegaraan atau pernyataan untuk menjadi warga negara Indonesia, surat keterangan (affidavit) kewarganegaraan ganda terbatas, penerimaan penyampaian pernyataan memilih kewarganegaraan bagi anak berkewarganegaraan ganda terbatas, serta tanda keluar dan tanda masuk melalui tempat pemeriksaan imigrasi (TPI).

Berdasarkan paparan yang sudah disebutkan di atas, ada beberapa hal rekonstruksi budaya hukum birokrasi pelayanan jasa keimigrasian yang diajukan, yakni :

1. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan penyempurnaan sistem pelayanan publik yang berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi yang terintegrasi. Saat ini Imigrasi sudah menerapkan SIMKIM (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian) dalam melakukan pelayanan jasa keimigrasian. Sudah ada perbaikan dan pengembangan, dari SIMKIM 1 ke

SIMKIM 2. Saat ini yang digunakan dalam pelayanan jasa keimigrasian adalah SIMKIM 2. Kekurangan dari SIMKIM 2 masih saja merupakan sistem teknologi yang tidak terintegrasi dengan sistem informasi dan komunikasi lainnya yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Sudah saatnya Direktorat Jenderal Imigrasi memiliki kemandirian dalam hal kesisteman, karena sampai saat ini masih mengandalkan pihak ketiga termasuk dalam pengelolaan SIMKIM. Sebaiknya seluruh kesisteman yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dimiliki dan dikelola sendiri oleh Direktorat Jenderal Imigrasi;

2. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan pelayanan jasa keimigrasian yang memenuhi tujuan pelayanan publik, yakni mudah, cepat biaya ringan (terjangkau). Secara praktis hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Optimalisasi penerapan sistem autogate keimigrasian yang ada di Bandara Soekarno Hatta. Autogate keimigrasian merupakan inovasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dalam hal memberikan kemudahan kepada warga negara Indonesia pengguna e-Passport (Paspur Elektronik) yang akan melakukan lau-lintas keluar dan masuk wilayah Indonesia. Autogate diadakan dalam rangka mendukung upaya peningkatan kenyamanan dan kecepatan dalam proses pemeriksaan keimigrasian di TPI (Tempat Pemeriksaan Imigrasi) di bandar udara internasional yang mulai dioperasikan sejak tanggal 26 Januari 2012. Namun, kondisi saat ini autogate tidak maksimal digunakan. Permasalahan kesisteman

autogate hingga sistem yang tidak diperbarui masih menjadi kendala yang membuat autogate tidak maksimal digunakan

- b. Optimalisasi penerbitan paspor selesai dalam 1 (satu) hari dan memaksimalkan layanan paspor elektronik di kantor imigrasi seluruh Indonesia. Saat ini, Direktorat Jenderal Imigrasi sudah memiliki layanan jasa keimigrasian *One Day Service* yang merupakan pelayanan penerbitan yang selesai dalam satu hari. Namun penerapannya belum maksimal pada setiap kantor imigrasi karena persoalan sistem teknologi dan jaringan internet sehingga penyelesaian paspor dalam 1 hari masih terkendala. Layanan paspor elektronik saat ini sudah dijalankan namun hanya di 52 Kantor Imigrasi. Sebaiknya layanan ini juga dapat dijalankan oleh seluruh kantor imigrasi di Indonesia yang berjumlah 126 Kantor Imigrasi dan di sejumlah perwakilan imigrasi di negara-negara di dunia.
- c. Optimalisasi Immigration on Board. Immigration on Board atau pemeriksaan keimigrasian di atas alat angkut pesawat Garuda yang dilaksanakan oleh pejabat imigrasi yang dipersiapkan secara khusus dalam setiap penerbangan Garuda Indonesia pada rute internasional tertentu. Proses pemeriksaan keimigrasian, pemberian visa on arrival bagi warga negara asing suyek visa on arrival serta pemberian tanda masuk baik terhadap warga negara Indonesia maupun warga negara asing akan diproses di atas pesawat (saat

penerbangan) oleh pejabat imigrasi yang turut terbang bersama penumpang. Pelayanan jasa keimigrasian immigration on board ini perlu diaktifkan kembali secara konsisten dan berkesinambungan. Karena saat immigration on board sudah tidak dijalankan terhitung sudah 5 tahun hingga saat ini.

d. Optimalisasi Sistem Pengelolaan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan Tim Pengelolaan Pengaduan Masyarakat pada Setiap Kantor Imigrasi;

3. Guna menjaga kepuasan masyarakat, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme penilaian kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konsep manajemen pelayanan kepuasan masyarakat dapat dicapai apabila produk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Survei Kepuasan masyarakat mempunyai arti penting dalam upaya peningkatan pelayanan publik. Saat ini, Direktorat Jenderal Imigrasi telah memiliki sistem pengelolaan Indeks Kepuasan Masyarakat. Namun penerapan sistem IKM ini pada jajaran imigrasi masih rentan penyelewengan dan manipulasi. Sebaiknya sistem IKM diperbaiki dan dimaksimalkan yang benar-benar diisi oleh masyarakat pengguna layanan jasa keimigrasian yang dilengkapi dengan foto diri secara realtime. Disamping itu, pada setiap kantor imigrasi di seluruh Indonesia perlu membentuk tim pengelolaan pengaduan masyarakat guna menjawab

setiap keluhan masyarakat secara maksimal dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

4. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan uji kompetensi yang menghasilkan para Kepala UPT (Unit Pelaksana Teknis) Keimigrasian yang berintegritas dan berorientasi pelayanan publik. Hal ini perlu dilakukan guna memaksimalkan pelayanan jasa keimigrasian di Indonesia. Para Kepala Kantor Imigrasi yang dimanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi di seluruh Indonesia juga mampu mengedepankan pelayanan, termasuk tidak diskriminasi terkait berkas persyaratan yang harus dipenuhi masyarakat dan berani menetapkan secara pasti apakah saat jam istirahat masih dilakukan pelayanan jasa keimigrasian yang harus disesuaikan dengan kondisi pada wilayah kerja masing-masing Kantor Imigrasi;
5. Optimalisasi SDM (Sumber Daya Manusia) Pejabat Imigrasi dan Pegawai Imigrasi. Jumlah SDM Imigrasi baik pejabat imigrasi maupun pegawai imigrasi harus sesuai dengan tingginya perlintasan orang asing dan luasnya wilayah kerja pada setiap Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia sehingga meningkatkan kualitas pelayanan, pengawasan hingga penegakan hukum keimigrasian. Disamping itu juga perlu secara konsisten dan berkesinambungan meningkatkan pengetahuan bagi seluruh SDM Imigrasi terkait pelayanan publik.
6. Rekonstruksi Undang-Undang Keimigrasian. Perlu dilakukannya amandemen Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Karena, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

yang berlaku hingga saat ini merupakan Undang-Undang yang tidak memiliki naskah akademik. Sebagaimana diketahui, Naskah Akademik sangat penting bagi penyusunan suatu perundang-undangan. Selain itu juga, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian masih sangat bersifat umum, sehingga perlu diamandemen dengan peraturan yang lebih khusus dan lebih rinci serta jelas dan tidak mendelegasikan atau mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain. Rekonstruksi sejumlah pasal dalam UU Keimigrasian yang berlaku saat ini, yakni :

No.	UU 6 Tahun 2011	KELEMAHAN	REKONSTRUKSI UU KEIMIGRASIAN
1.	Pasal 3 ayat (2), Kebijakan keimigrasian dilaksanakan oleh Menteri	Adanya ketidakjelasan aturan yang mengatur secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain	Pasal 3 ayat (2), Untuk melaksanakan fungsi keimigrasian, Pemerintah menetapkan kebijakan keimigrasian melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM
2.	Pasal 4 ayat (3), Pembentukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri	Adanya ketidakjelasan aturan yang mengatur secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain	Pasal 4 ayat (3), Pembentukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi di setiap wilayah kerja Kantor Imigrasi ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM

3.	Pasal 7 ayat (2), Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dapat diakses oleh instansi dan/atau Lembaga pemerintahan terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya	Belum adanya keterlibatan masyarakat untuk turut serta mengakses dalam turut meningkatkan kualitas kinerja tugas dan fungsi keimigrasian	Pasal 7 ayat (2), Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dapat diakses oleh instansi dan/atau Lembaga pemerintahan, terkait tugas dan fungsinya, serta masyarakat secara terbatas dan bertanggungjawab
4.	Pasal 23, Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah	Adanya ketidakjelasan aturan yang mengatur secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain	Pasal 23, Persyaratan dan tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia ditetapkan kebijakan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM
5.	Pasal 33, Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah	Adanya ketidakjelasan aturan yang mengatur secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain	Pasal 33, Persyaratan dan tata cara pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia ditetapkan kebijakan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM

6.	Pasal 41 ayat (2), Orang Asing yang dapat diberikan Visa Kunjungan saat kedatangan adalah warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri	Adanya ketidakjelasan aturan yang mengatur secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain	Pasal 41 ayat (2), Visa Kunjungan saat kedatangan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi diberikan kepada warga negara dari negara yang ditentukan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM
----	---	--	--



BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, maka dalam penelitian ini dapat ditarik 3 (tiga) kesimpulan, yakni :

1. Regulasi pelayanan jasa keimigrasian diharapkan dapat memenuhi nilai-nilai keadilan. Regulasi pelayanan jasa keimigrasian belum ditempatkan pada posisi, fungsi dan perannya sebagai sebuah organisasi atau institusi yang netral yang mengurus negara secara profesional dan tidak diskriminatif secara politis atau apolitis. Masyarakat memiliki andil besar bagi optimalnya pelayanan jasa keimigrasian, begitu juga halnya pelayanan jasa keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sibolga. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian masih bersifat masih bersifat umum, belum secara tegas dan jelas serta masih mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain. Diantaranya dalam Pasal 3 ayat (2), Kebijakan keimigrasian dilaksanakan oleh Menteri. Dan, Pasal 4 ayat (3), Pembentukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri. Kedua pasal tersebut masih bersifat umum, tidak mengatur secara detail dan mendistribusikan pada peraturan pelaksana lain. Begitu juga halnya Pasal 23, Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 33, Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian,

penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standarisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 41 ayat (2), Orang Asing yang dapat diberikan Visa Kunjungan saat kedatangan adalah warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri. Pasal 23, Pasal 33, dan Pasal 41 ayat (2) juga masih bersifat umum dan masih mendistribusikan pada peraturan lain. Kemudian, partisipasi dan peran aktif serta masyarakat juga belum dilibatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Seperti dalam Pasal 7 ayat (2), Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian dapat diakses oleh instansi dan/atau Lembaga pemerintahan terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam pasal tersebut belum diatur secara jelas peran serta masyarakat, sehingga tidak adanya peran aktif masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian;

2. Kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian dapat dilihat dari beberapa faktor yang mempengaruhi, diantaranya kebijakan pengelola berupa visi dan misi organisasi. Kemudian, sumber daya manusia yang berkaitan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal. Sistem informasi manajemen yang berhubungan dengan pengelolaan data *base* untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi. Serta sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi. Suatu organisasi publik (birokrasi) tidak dapat bekerja

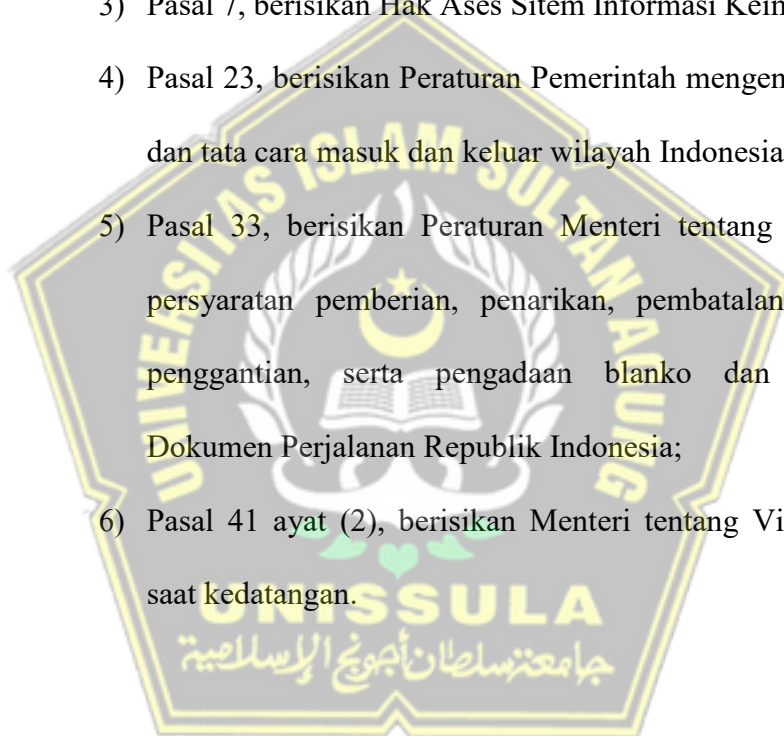
dengan baik tanpa adanya unsur manusia di dalamnya. Sarana atau fasilitas pendukung yang menyangkut sistem komputerisasi sangat penting dalam suatu instansi birokrasi pelayanan jasa keimigrasian. Kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian dalam penelitian ini ditemukan, diantaranya berkaitan dengan ketidakpastian pelayanan yang mencakup adanya ketidakpastian waktu, biaya dan prosedur pelayanan yang dilakukan oleh petugas imigrasi. Kemudian, diskriminasi pelayanan yang dilakukan oleh petugas imigrasi terkait berkas permohonan pelayanan jasa keimigrasian. Lambatnya inisiatif dan kreativitas petugas imigrasi karena keterbatasan birokrasi secara berjenjang, serta masih kurangnya tingkat pengetahuan masyarakat akan persyaratan pengurusan paspor bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan pengurusan Izin Tinggal bagi Warga Negara Asing;

3. Regulasi pelayanan jasa keimigrasian berbasis nilai keadilan. Bahwa ada beberapa hal rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian yang diajukan, yakni :
 - a. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan penyempurnaan sistem pelayanan publik yang berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi yang terintegrasi;
 - b. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan pelayanan jasa keimigrasian yang memenuhi tujuan pelayanan publik, yakni mudah, cepat biaya ringan (terjangkau). Secara praktis hal tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut;

- 1) Optimalisasi penerapan sistem *autogate* keimigrasian;
 - 2) Optimalisasi penerbitan paspor selesai dalam 1 (satu) hari dan memaksimalkan layanan paspor elektronik di kantor imigrasi seluruh Indonesia;
 - 3) Optimalisasi *Immigration on Board. Immigration on Board*;
 - 4) Optimalisasi Sistem Pengelolaan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan Tim Pengelolaan Pengaduan Masyarakat pada Setiap Kantor Imigrasi.
- c. Direktorat Jenderal Imigrasi perlu melakukan uji kompetensi yang menghasilkan para Kepala UPT (Unit Pelaksana Teknis) Keimigrasian yang berintegritas dan berorientasi pelayanan publik;
- d. Optimalisasi SDM (Sumber Daya Manusia) Pejabat Imigrasi dan Pegawai Imigrasi;
- e. Rekonstruksi Undang-Undang Keimigrasian. Perlu dilakukannya amandemen Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Karena, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang berlaku hingga saat ini merupakan Undang-Undang yang tidak memiliki naskah akademik. Sebagaimana diketahui, Naskah Akademik sangat penting bagi penyusunan suatu perundang-undangan. Selain itu juga, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian masih sangat bersifat umum, sehingga perlu diamandemen dengan peraturan yang lebih khusus dan lebih rinci serta jelas dan tidak mendelegasikan atau mendistribusikan pada peraturan

pelaksana lain. Rekonstruksi sejumlah pasal dalam UU Keimigrasian yang berlaku saat ini, yakni :

- 1) Pasal 3 ayat (2), berisikan menyerahkan kebijakan keimigrasian kepada Menteri (Peraturan Menteri Hukum dan HAM);
- 2) Pasal 4 ayat (3), berisikan Keputusan Menteri untuk pembentukan Tempat Pemeriksaan Imigrasi;
- 3) Pasal 7, berisikan Hak Ases Sitem Informasi Keimigrasian;
- 4) Pasal 23, berisikan Peraturan Pemerintah mengenai persyaratan dan tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia;
- 5) Pasal 33, berisikan Peraturan Menteri tentang tata cara dan persyaratan pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia;
- 6) Pasal 41 ayat (2), berisikan Menteri tentang Visa kunjungan saat kedatangan.



B. SARAN

Saran yang dapat disampaikan sebagai rekomendasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Perlu diterapkannya nilai keadilan dalam pelayanan jasa keimigrasian. Hal tersebut perlu dilakukan agar pelayanan publik dalam hal ini pelayanan jasa keimigrasian benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat dan memenuhi rasa keadilan di masyarakat. Diperlukan pembaharuan hukum pelayanan jasa keimigrasian yang secara tegas dan jelas serta adanya peran aktif masyarakat yang turut menyukseskan tugas dan fungsi keimigrasian;
2. Untuk menjawab kelemahan-kelemahan regulasi pelayanan jasa keimigrasian saat ini, diperlukannya formulasi atas sejumlah persoalan yang terjadi. Yakni, konsistensi pada visi misi organisasi dan kepastian waktu dan biaya dalam pelayanan jasa keimigrasian. Sumber Daya Manusia yang berkualitas dan sesuai dengan Analisis Beban Kerja. Sarana dan prasarana yang mendukung serta layak dalam menunjang efektivitas pelayanan jasa keimigrasian. Sistem pelaporan birokrasi yang lebih sederhana untuk meningkatkan inisiatif dan kreativitas petugas dalam memberikan pelayanan serta melakukan penyebaran informasi terkait pelayanan jasa keimigrasian;
3. Rekonstruksi regulasi pelayanan jasa keimigrasian nilai keadilan. Idealnya, perlu adanya komitmen melayani masyarakat dengan sangat baik yang kuat, baik dari pimpinan tertinggi maupun pegawai pelaksana pada jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi. Amandemen Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2011 menjadi kebutuhan mendesak guna menjawab tantangan keimigrasian yang semakin hari semakin beragam dan kompleks.

C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Pelayanan jasa keimigrasian merupakan pelayanan birokrasi kepada masyarakat dari Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM yang harus memenuhi prinsip *good governance* dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Temuan penelitian disertasi tentang “Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Jasa Keimigrasian Berbasis Nilai Keadilan” telah memberikan pemahaman bahwa pelayanan jasa keimigrasian harus secara tegas dan jelas dalam hal regulasi dan turut serta melibatkan peran aktif masyarakat dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian.

2. Implikasi Praktis

Hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman kongkret kondisi regulasi pelayanan jasa keimigrasian khususnya dalam pengaturan hukum yang secara tegas dan jelas serta tidak mendistribusikan pada peraturan lain. Kemudian keterlibatan peran serta masyarakat yang turut mendukung tugas dan fungsi keimigrasian. Rumusan Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (3), Pasal 7, Pasal 23, Pasal 33, dan Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

beserta kelemahannya yang masih bersifat umum, diskriminatif dan belum memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat, sehingga membuka wacana bagi para pembentuk undang-undang untuk mengakhiri ketidakpastian hukum dan ketidakjelasan aturan yang mengatur pelayanan jasa keimigrasian. Pelayanan jasa keimigrasian di Indonesia diharapkan dapat berjalan sesuai prinsip *good governance* dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU :

- Abdullah Sjahriful (James), *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.
- Abdullah, Kasman, *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance*, Jurnal Meritokrasi Vol. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2002.
- Admosudirjo, Prajudi, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Al-Jurjani, al-Ta'rifat, Dar al Kutub al Ilmiyah, Beirut, 2003.
- Al-Jurjawi, Hikmat at Tasyri' wa Falsafatuhu, Dar al Fikr, Beirut, Juz II, 2007.
- Al-Munjid, *fi al-Lughah wa al-'Alam*, Dar al Masyriq, Beirut, 1998.
- Al-Zuhaili, Wahbah, *al-Fiqh Islam wa Adillatuhu*, Dar al Fikr, Beirut, 2009.
- Albrow, *Birokrasi (Cetakan Ketiga)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006.
- Ali, Ahmad, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008.
- Ali, Fachry, *Refleksi Kebudayaan Jawa Dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Amirin, Tatang M., *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Andrews, Julie, *Discipline*, dalam Sheila Ellison and Barbara An Barnet, *365 Way to help your Children Grow*, Sourcebook Naperville, Illions, 1996.
- Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita*, Cetakan Kedua Puluh Enam, Jakarta, 1996.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 1999.
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2020.

- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.
- Atmoredjo, Sutjito Bin, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, Sekjend Kepaniteraan MKProseding Pancasila*, Jakarta, 2009.
- Bachtiar, Harsya, *Sistem Budaya di Indonesia, Budaya dan Manusia di Indonesia*, Penerbit F lanindha, Yogyakarta, 1985.
- Bakir, Herman, *Filsafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Benda-Beckmann, Keebeth, *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Dalam Tim HuMa (Penyunting), *Pluralisme Hukum, Sebuah Sketsa Genealogis dan Perdebatan Teoritis*, Selected Reading, HuMa, Jakarta, 2005.
- BKN, *Data Statistik Pegawai Negeri Sipil*, BAKN, Jakarta, 1997.
- Blau, Peter. M dan Meyer, Marshall.W, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000.
- Boediono, *Pelayanan Prima Prima Perpajakan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013.
- Bovaird, Tony and Elke Loffler (Eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, New York, 2003.
- BPHN, *Sejarah Departemen Kehakiman RI*, BPHN, Jakarta, 1985.
- Bryant, Coralie & Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara-Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Budiman, Arief, *Bentuk Negara dan Permerataan Hasil Pembangunan*, Prisma, Jakarta, 1982.
- Budiman, Arief, *Teori Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Chand, Hari, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1994.

- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996.
- Darwin, Muhajir, *Pengembangan Aparatur Pemerintah Indonesia*, dalam Riza Noer Afani (ed), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Dekker, I Nyoman, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981.
- Denhardt, J.V., and R.B Denhardt, *The New Public Service: Serving Not Steering*, New York, M.E Sharpe Publisher, 2004.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, CV. Asy Syifa', Semarang, 2000.
- Departemen Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman 1945-1985*, Jakarta, 1985.
- Direktorat Jenderal Imigrasi, *Lintas Sejarah Imigrasi*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2005.
- Dvorin, E.P dan Simmons, R.H., *From Amoral to Humane Bureaucracy*, Canfield Press, New York, 1972.
- Dvorin, Eugene P. dan Robert H. Simmons, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000.
- Dwiyanto, Agus (et.al.), *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PSKK UGM bekerja sama dengan Kemitraan, Yogyakarta, 2007.
- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Edisi Revisi. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Dwiyanto, Agus, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002.

- Effendi, Sofian, *Kebijaksanaan Publik Berwawasan Pemerataan*, dalam Akhmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Yogyakarta, Fisipol-UGM, 1990.
- Erwan Agus Purwanto, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo. *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Gava Media. Yogyakarta, 2009.
- Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern*, UI-Press, Jakarta, 1986.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Tentang Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas Di Dunia Ketiga*, terjemahan Indonesia, Yayasan Obor, Jakarta, 1992.
- Ewalt, Jop Ann G, *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*, paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, America, 2001.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Friedman, Lawrence M., 1986. *American Law*, New York, W.W. Norton & Co, New York, 1986.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, West Group, S.T. Paul. Minn, 1999.
- Gautama, Sudargo, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung, 1987.
- Gerlof, *Fundamental of Financial Management*, Buku 1 dan 2, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2005.
- Hamidi, Jazim dan Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Handayaniingrat, Soewarno, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Haji Masagung, Jakarta, 1996.
- Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Hardiansyah, *Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta, Gava Media, 2001.
- Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Edisi Revi, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2018.
- Hariandja, Denny, *Birokrasi Nan Pongah : Belajar dari Kegagalan Orde Baru*, Kanisius, Yogyakarta, 1999.
- Hariandja, Efendi Tua Marihot, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, the English Language Book Society and Oxford University Press, London, 1972.
- Hartono, C.F.G. Sunarya, *Panduan Invesgasi untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta, 2003.
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1991.
- Hatch, *Technical and Strategik Human Resource Management*, Global, Jakarta, 2007.
- Hendarto, Agung dan Nizar Suhendra, *Good Governance dan Penguatan Instusi Daerah, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)*, Jakarta, 2002.
- Herlin Wijayanti, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011.
- Hidayat, Arief, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 4 Pebruari 2010.
- Hidayat, Arief, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional di Era Global*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pembangunan Sumber Daya Aparatur

Negara, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, Tanggal 8 Mei 2008.

Hill, Herman, *Good Governance and Qualitätsmanagement-Europäische and international Entwicklungen*, Speyer, 2000.

Hudiarini, dkk., *Pendidikan Pancasila Dalam Perspektif Historis dan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, UPT MKU Politeknik Negeri Malang, Malang, 2014.

Hughes, O.E., *Public Mangement & Administration*, St. Martin's Press, Inc., New York, 1994.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.

Islamy, Muh Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, Jakarta, 2001.

Islamy, Muh.Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya, Malang, 1998.

Ismaun, *Tinjauan Pancasila Dasar Filsafat Negara Indonesia*, Cahaya Remaja, Bandung, 1970.

Jack, H. Knoff dan Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy the Politics of Intititutional Choice*, Prentice-Hall, Inc, 1987.

Jones, Gareth R., *Organizatioal Theory : Text and Cases*, Addison Wesley Publishing Company, New York, 1995.

Kaelan, *Pancasila Sebagai Dasar Penjabaran Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, 1948.

Kartohadiprodjo, Soedirman, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Gatra Pustaka, Jakarta, 2010.

Kartohadiprodjo, Soedirman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Jilid I, Hukum Perdata, PT. Pembangunan & Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by : Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1961.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, Jakarta: Bea Media Indonesia, 2007.
- Khadduri, Majid, *The Islamic Conception of Justice*, The Johns Hopkins University, USA, 1984.
- Khozim, M., *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Kleden, Ignas, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, 1997.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Ctk. ke 13, PT Gramedia, Jakarta, 1987.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Bam, Jakarta, 1986.
- Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Kumorotomo, Wahyudi, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi Parlementer*, Gava Media, Yogyakarta, 2005.
- Kuntowijoyo, *Paradigma Islam : Interpretasi Untuk Aksi*, Penerbit Mizan, Bandung, 1991.
- Kusdi, *Teori organisasi dan Administrasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009.
- Kusdi, *Teori organisasi dan Administrasi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2009.
- Kusnardy, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 1988.
- Kusuma, A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

- Kusuma, Mahmud, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009.
- Laeyendecker, L., *Tata, Perubahan dan Ketimpangan*, Gramedia, Jakarta, 1983.
- Lane, J-E., *The Public Service Manager*, Longman Chesire Pty Limited, Mellbourne, 1995.
- Latif, Y., *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, LAN RI, Jakarta, 2000.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia, Kestinambungan dan Perubahan*. Terjemahan Nirwono dan AE Priyono, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Lubis, T. Mulya dan Richard M. Buxbaum, ed., *Peranan Hukum dalam Perekonomian Di Negara Berkembang*, Yayasan LBHI, Jakarta, tanpa tahun.
- Ludigdo, *Memaknai Etika Profesi Akuntan Indonesia Dengan Pancasila*, 2013.
- Ludigdo, Unti, *Mengembangkan Etika Di Kantor Akuntan Publik : Sebuah Perspektif Untuk Mendorong Perwujudan Good Governance*, Konferensi Nasional Akuntansi, Jakarta, 2006.
- Ludigdo, Unti, *Pemahaman Strukturasi Atas Praktik Etika Di Sebuah Kantor Akuntan Publik*, Universitas Brawijaya, Surabaya, 2005.
- Ludigdo, Unti, *Wacana Dan Praktik Etika Akuntan Publik Dalam Strukturasi (+SQ)*, Ekuitas, 13.No. 1 2009.
- Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000.
- Lunis, Suhrawardi K., *Etika Profesi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

- Luthan, Salman dan Agus Triyanya, *Pengembangan SDM Aparat Pengadilan*, Jurnal Hukum, No, 9, Vol. 4 , Jakarta, 1997.
- M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Madjid, Nurcholish, *Islam Doktrin dan Peradaban : Sebuah Telaah Kritis Tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan, dan Kemodernan*, Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, 1992.
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Keperwakilan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Mahmutarom, *Rekontruksi Konsep Keadilan*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2018.
- Manan, Abdul, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Mansyur, Ridwan, *Mengadili dengan Nurani : Perspektif Restoratif Justice pada Persidangan Perkara Kekerasan dalam Rumah Tangga*, dalam Varia Pengadilan, Majalah Hukum Tahun XXII No. 262 September 2007.
- Marbun, B.N., *Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta, 1996.
- Masyhur, Kahar, *Membina Moral dan Akhlak*, Kalam Mulia, Jakarta, 2008.
- Masyur, HM Ali, *Pranata Hukum dan Penengakkannya di Indonesia*, Unnisula Press, Semarang, 2010.
- Matheus dan Sulistiyani, *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif. Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2011.
- Matheus dan Sulistiyani, *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif. Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2011.
- MD, Ahmad Ali, *Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin*, Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan, Edisi No. 75, 2012.
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

- Moenir, H.A.S., *Manajemen Pelayanan Umum*, Citra Media, Jakarta, 2006.
- Mosca, Gaetano, *The Rulling Class*, Mc.Graw Hill Book Company, Inc, New York, 1993.
- Muhaimin, Yahya, *Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia*, Prisma, No. 10, Jakarta, Oktober 1980.
- Munawar, Budhy, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*. Jakarta, 2004.
- Muslehuddin, Muhammad, *Philoshophy of Islamic Law and The Orientalist : a Comparative Study of Islamic Legal System*, Markazi Makatab Islami, Delhi, 1985.
- Naim, Ngainun, *Character Building*, Ar-Ruz Media, Yogyakarta, 2012.
- Napitupulu, Anggiat, *United States Department of Homeland Security, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016.
- Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan HAM*, Bandar Maju, Bandung, 2011.
- Ndraha, Taliziduhu, *Budaya Organisasi*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Nirwandar, Sapta, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Sebagai Penjabaran UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah*, Kantor MENPAN, Jakarta, 1999.
- Nonet, Philipe dan Philip Selznick, *Law and Society In Transcition : Toward responsive law, Edisi Asli Terjemahan Rafael Edy Bosco*, Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HUMA), 2003.
- Onghokkham, *Sejarah Pembesar Indonesia*, Prisma, Jakarta, 1980.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Alih Bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana, Cetakan ke 2, Jakarta, 2006.
- Partanto, Pius A. dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya, Arkola, Surabaya, 2001.

- Pasolong, Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007.
- Persatuan Pensiunan Imigrasi (PERPIM), *Buku Kenangan 40 Tahun Imigrasi*, Jakarta, 1990.
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2010.
- Prasojo, Eko, *Politische Dezentralisierung in Indonesia: Die Föderalismusdebatte in Politik-und Rechtsvergleich*, Frankfurt, 2003.
- Prianto, Agus, *Menakar Pelayanan Publik*, In-Trans, Malang, 2006.
- Prijodarminto, Soegeng, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Pradnya Pratama, Jakarta, 1994.
- Profil Badan Kepegawaian Negara, BAKN, Jakarta, 2003.
- Purbacaraka, Purnadi dan M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, Cetakan ke Empat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- Purwanto, Erwan Agus, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Gava Media, Yogyakarta, 2009.
- Purwanto, Erwan Agus, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik Yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Gava Media, Yogyakarta, 2009.
- Puspokusumo, RM. Talib, 1999. “*Fungsi Negara Demokrasi*”, BPHN, 23-24 Agustus 1999.
- Qardawi, Yusuf, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, 2004.
- Quthb, Sayyid, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, Pustaka, Bandung 1994.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- Rahardjo, Satjipto, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.

- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1981.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perilaku*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004.
- Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Ranney, Austin, *Governing: An Introduction to Political Science (7th Edition)*, Prentice Hall International, Inc., London, 1996.
- Rasjid, M. Ryaas, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1988.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, 1973, sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Fauzan, Uzair dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Rewansyah, *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*, Saintanas Prima, Jakarta, 2010.
- Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia Modern*, Edisi Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Ricour, Paul (Penyunting Mario J. Valdes), *Reflection and Imagination: A Ricour Reader*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1996.

- Robbins, Stephen P., *Perilaku Organisasi*, (alih bahasa Drs. Benjamin Molan), PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.
- Rochadi, Sigit, *Kinerja Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian untuk Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2005.
- Rochwulaningsih, Yeti, *Praktik Birokrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Tinjauan Sosial Budaya*, Lembaran Sastra, Jakarta, 1996.
- Roestandi, Achmad, *Responsi Filsafat Hukum*, Armico, Bandung, 1992.
- Saebani, Beni Ahmad, *Sosiologi Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2000.
- Salim, *Pengembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sangkala, *Knowledge Management*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Santosa, *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*, Pustaka Aditama, Bandung, 2008.
- Santosa, dkk., *Paradigma Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002.
- Santoso, Iman, *Perspektif Imigrasi dalam United Nation Against Transnational Organization Crime*, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2007.
- Santoso, M. Iman, *Perspektif Imigrasi dalam Pembangunan dan Ketahanan Nasional*, UI Press, Jakarta, 2004.
- Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Sargent, Lyman Tower, *Contemporary Political Ideologies*, Sixth Edition, The Dorsey Press, Jakarta, 1984.
- Sedarmayati, *Good Government (Pemerintahan yang baik)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekjend MPR RI, Jakarta, 2000.

- Setiawan, Akhmad, *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Shihab, M. Quraish, *Wawasan Al-Quran*, Mizan, Bandung, 2003.
- Shofari, Bambang, *Perencanaan Strategi dan Pengukuran Kinerja Organisasi*, BAPELKES, Jawa Tengah, 2000.
- Shrode, William A., *Organization and Management; Basic Sistem Concept*, Irwin Book Co, Malaysia, 1974.
- Siagian, Sondang, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (cetakan 15), Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Sidharta, B. Arief, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.
- Simion, Kristina, *Qualitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, USA, 2016.
- Sinambela, L.P., *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2011.
- Sinambela, Lijan Poltak dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Sinungun, Muchdarsyah, *Produktivitas, Apa dan Bagaimana*, Jakarta, Bumi Aksara, 2000.
- Sirajjudin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Parsipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press (Kelompok Insrans Publishing), Malang, 2011.
- Siregar, Hermansyah, *Auslanderbehörde Bundesministerium Des Inneren, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016.
- Sjahriful, Abdullah (James), *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.
- Sjahriful, Abdullah, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1993.

- Soedjatmoko, *Menjelajah Cakrawala*. PT Onmedat adikanasarana dengan Yayasan Soedjatmoko. Jakarta, 1994.
- Soekanto, Soerjono dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1983.
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Soekanto, Soerjono, *Antropologi Hukum, Proses Pengembangan Ilmu Hukum Adat*, GV Rajawali, Jakarta, 1994.
- Soekanto, Soerjono, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Statistik Pegawai Negeri Sipil, BAKN, Jakarta, 1997.
- Stoker, Gerry, *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, 2004.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004.
- Susanto, *Budaya Perusahaan*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 1997.
- Susanto, I.S., *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip*, Semarang, 1999.
- Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Disertasi doktoral PDIH UNDIP, Semarang, 2008.
- Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005.

- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak, & Markus Y. Hage, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Kita, Surabaya, 2006.
- Thaib, Dahlan, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, UPP YKPN, Yogyakarta, 1999.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Thoha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT. Raya Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Thohir, Mudjahirin, *Memahami Kebudayaan. Teori, Metodologi, dan Aplikasi*, Fasindo, Semarang, 2007.
- Tim Penyusun Kamus Pusat dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai pustaka, Jakarta, 1989.
- Tim Simpul Demokrasi, *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebyakan Publik*, Averroes Press, Malang, 2006.
- Tjiptono, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, CV. Andi Offset, Yogyakarta, 2015.
- Tjokrowinoto, Moelyarto, *Pembangunan : Dilema dan Tantangannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Usman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009.
- Utama, Yos Johan, *Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwiba*, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP, Semarang, 4 Februari 2010.
- Wantania, Erwyn F.R., *Imigratie-en Naturalisatie Dienst, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016.
- Warassih, Ismi, *Pranata Hukum sebuah Teluah Sosioiogis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

Warassih, Ismi, *Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokrasi*, FH UNDIP, Semarang, 1999.

Weber, Max dalam Victor A. Thompson, *Modern Organization*, Alfred A.Knoff, New York, 1961.

Wibowo, Ari, *Mewujudkan Keadilan Melalui Penerapan Hukum Progresif*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.

Widodo, Dwi, *Jabatan Imigrasi Malaysia, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016.

Wijayanti, Herlin, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011.

Wilopo, *Immigration Bureau of Japan, Potret Imigrasi Negara Sahabat*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2016.

B. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1994 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, Republik Indonesia

C. ARTIKEL / JURNAL / MAKALAH :

Attamimi, A. A. Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi

Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia,
Jakarta, 1990.

BAKN, *Himpunan Peraturan Kepegawaian*, Jilid, I, BAKN, 1977.

Briando, Bobby, *Prophetical Law: Membangun Hukum Berkeadilan Dengan Kedamaian*, Jurnal Legislasi Indonesia 14, no. 3, Jakarta, 2017.

Dimya, Khudzaifah dan Kelik Wardiono, *Pola Pemikiran Hukum Responsif; Sebuah Studi Atas Proses Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 10, Nomor 1, Maret 2007.

Faiz, Pan Mohamad, *Teori Keadilan John Rawls, dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, Jakarta, April 2009.

Himpunan Peraturan Kepegawaian, Jilid, I, BAKN, 1977.

Islamy, Muh Irfan, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, September 2001.

Luthan, Salman, *Penegakan Hukum*, Makalah Tugas S2, 1994.

Manihuruk, A.E., *Proses Pembentukan KORPRI II*, Majalah KORPRI, No. 182 Tahun XVI, Jakarta, Desember 1981.

Manihuruk, A.E., *Proses Pembentukan Korps Pegawai Negeri R.I (KORPRI)*, Majalah KORPRI, No. 181, Tahun XVI, Jakarta, November 1981.

Profil Badan Kepegawaian, Negara, BAKN, 2003.

Resmini, Wayan, *Peranan Filsafat Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indoensia*, Ganec Swara, Volume 7, Nomor 1, Maret 2013.

Rohman, Saifur, *Menembus Batas Hukum*, Opini Kompas, 22 Januari 2010.

Ruman, Yusnus Suhardi, *Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan*, Humaniora, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2012.

Santoso, Iman M, *Peran Keimigrasian dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara*

Seimbang, Tesis Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 2004.

Saryono, Djoko, *Hermeneutika sebagai Piranti Analisis Dimensi Nilai Budaya (dari) Karya Sastra*, Jurnal BAHASA DAN SENI, Tahun 31, Nomor 2, Agustus 2000.

Soedarsono, R., *Perananan Imigrasi Serta Kemampuan Djawatan Imigrasi Dewasa Ini*, Warta Imigrasi, Tahun IX Nomor 1, Jakarta, Januari 1958.

Suryo, Djoko, *Transformasi, Budaya Birokrasi Dari Tradisionalitas Ke Modernitas*, Makalah Seminar Reformasi Administrasi Negara FISIP UGM, Yogyakarta, 1993.

Syahrin, M Alvi, *Refleksi Hubungan Negara, Warga Negara, Dan Keimigrasian*, Bhumi Pura, Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2014.

Waris, Irwan, *Pergeseran Paradigma Sentralisasi Ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal Kebijakan Publik 3, no. 1, Jakarta, 2012.

World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspection Study*, Washington, 1989.

D. INTERNET :

Asshiddieqie, Jimly, *Penegakan Hukum* dalam <https://www.docudesk.com> diakses tanggal 21 April 2021 pukul 23.17 WIB.

<http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan> diakses pada tanggal 26 Januari 2019.

<http://www.thefreedictionary.com>, diakses pada tanggal 21 Februari 2019.

<https://library.sacredheart.edu/c.php?g=29803&p=185918>, diakses pada tanggal 13 Januari 2019, pukul 21.34 WIB.

Teori Hukum Lawrence M. Friedman tentang Pembagian Sistem Hukum, <http://id.shvoong.com/law-and-politics/law/2288470-pengertian-sistem-hukum/>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2019 pukul 01.40WIB.

<https://www.imi.gov.my/index.php/profil-jabatan/pengenalan/>, diakses pada tanggal 28 Maret 2019 pukul 23.22WIB.

Jainah, Zainab Ompu, *Membangun Budaya Hukum Masyarakat Penegak Hukum Dalam Pemberantasan Pidana Narkotika*, Jurnal Keadilan Progresif, Vol 2, No 2, <http://jurnal.ubl.ac.id/index.php/KP/article/download/82/79>, 2011. Diakses 17 Agustus 2019.

Syahrin, M Alvi, and Surya Pranata, *Studi Kritis Kepentingan Indonesia Dalam Proses Ratifikasi Konvensi Tahun 1951 Dan Protokol Tahun 1967*, Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian 1, no. 1, 2018, hlm. 49-62, https://www.researchgate.net/publication/330307816_Studi_Kritis_Kepentingan_Indonesia_dalam_Proses_Ratifikasi_Konvensi_Tahun_1951_dan_Protokol_Tahun_1967, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.40 WIB.

Syahrin, M Alvi, *Menakar Kedaulatan Negara Dalam Perspektif Keimigrasian*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure 18, no. 1, 2018, hlm. 43-57, <http://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/view/331/pdf>; M Alvi Syahrin, —*Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran*,¹ *Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2018)*, https://www.researchgate.net/publication/330776814_Mengukur_Kekuatan_Hukum_Surat_Edaran

Syahrin, M Alvi, *Perkembangan Konsep Nasionalisme Di Dunia*, *Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2014)*, https://www.researchgate.net/publication/330753319_Perkembangan_Konsep_Nasionalisme_di_Dunia; M Alvi Syahrin, —*Posisi Dan Perkembangan Hukum Pengungsi Internasional*,¹ *Bhumi Pura (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2017)*, https://www.researchgate.net/publication/330776497_Posisi_dan_Perkembangan_Hukum_Pengungsi_Internasional, diakses pada 19 Februari 2022, pukul 03.39 WIB.

Syahrin, M Alvi, *The Immigration Crime and Policy: Implementation of PPNS Authorities on Investigation*, *JILS 3 (2018): 175*, <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jils/article/view/27512>; M Alvi Syahrin, —*The Implementation of Non-Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia*,¹ *Sriwijaya Law Review 1, no. 2 (2017): 168–178*, <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/sriwijaya>

yalawreview/issue/view/7, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.43 WIB.

Syahrin, M. Alvi Syahrin, *Pembatasan Prinsip Non-Refoulement*, Bhumi Pura Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2018, https://www.researchgate.net/publication/330776651_Pembatasan_Prinsip_NonRefoulement

Syahrin, M. Alvi, *Nomenklatur Pengawasan Dan Penindakan Keimigrasian Di Daerah, Perlukah Dipisah?*, Bhumi Pura, Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2017, https://www.researchgate.net/publication/330776640_Nomenklatur_Pengawasan_dan_Penindakan_Perlukah_Dipisah

Syahrin, M. Alvi, *Penegasan Asas Kewarganegaraan Dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Bhumi Pura, Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2014, https://www.researchgate.net/publication/330753116_Penegasan_Asas_Kewarganegaraan_dalam_UU_No_12_Tahun_2006; M Alvi Syahrin, —*Penentuan Forum Yang Berwenang Dan Model Penyelesaian Sengketa Transaksi Bisnis Internasional Menggunakan E-Commerce: Studi Kepastian Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, *Rechtsvinding* 7, no. 2 (2018): 207–228, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/240>, diakses pada 19 Februari 2019 pukul 03.39 WIB.

Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Hukum Deteni Tanpa Kewarganegaraan (Stateless) Yang Ditahan Lebih Dari 10 (Sepuluh) Tahun Di Rumah Detensi Imigrasi Jakarta*, *Fiat Justicia* 3, no. 2, 2017, hlm. 455-481, <http://journal.ukb.ac.id/journal/detail/197/penerapan-hukum-deteni-tanpakewarganegaraan-stateless-yang-ditahanlebih-dari-10-sepuluh-tahun-di-rumahdetensi-imigrasi-jakarta:-studi-kasus-dankonizar-zlavic>

Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, *Majalah Hukum Nasional* 1, No. 1, 2018, hlm. 97–114, <https://mhn.bphn.go.id/index.php/mhn/article/view/10/39>

Syahrin, M. Alvi, *Penerapan Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Melakukan Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian*, *Seminar Hukum Nasional* 4, no. 1, 2018, hlm. 25-49, <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh/>

article/view/25555; M Alvi Syahrin, —*Penyadapan Oleh Australia, Saatnya Imigrasi Bersikap*, Bhumi Pura Direktorat Jenderal Imigrasi, Jakarta, 2014, https://www.researchgate.net/publication/330752808_Penyadapan_oleh_Australia_Saatnya_Imigrasi_Bersikap

Syahrin, M. Alvi, *Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian*, Fiat Justicia 4, no. 2, Jakarta, 2018, hlm. 155-169, http://journal.ukb.ac.id/journal/detail/300/ref_leksihukumimplementasi-kebijakan-bebasvisa-kunjungan-dalam-perspektifkeimigrasian; Syahrin, M. Alvi, *Refleksi Teoretik E-Contract: Hukum Yang Berlaku Dalam Sengketa Transaksi Bisnis Internasional Yang Menggunakan E-Commerce*, Lex Librum 3, no. 2, Jakarta, 2017, hlm. 475-494, <http://lexlibrum.id/index.php/lexlibrum/article/view/55>, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.40 WIB.

Syahrin, M. Alvi, *Rekonstruksi Paradigma Hukum Pengungsi Indonesia: Keamanan Atau Kemanusiaan?*, in *ImmiTalk 2018: Challenges in Border Protection*, Politeknik Imigrasi, Depok, 2018. Syahrin, M. Alvi, *Reorientasi Fungsi Imigrasi Indonesia*, in *Imigrasi Di Batas Imajiner (TPI Soekarno Hatta)*, 1st ed., vol. 1 Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno Hatta, Jakarta, 2016, 89-102, https://www.researchgate.net/publication/330534295_Reorientasi_Fungsi_Imigrasi_Indonesia, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.40 WIB.

Syahrin, M. Alvi, *Sengketa Hukum Perbankan Syariah: Dualisme Kompetensi Absolut Peradilan*, 1st ed. Politeknik Imigrasi, Depok, 2018, https://www.researchgate.net/publication/330533920_Sengketa_Hukum_Perbankan_Syariah_Dualisme_Kompetensi_Absolut_Peradilan, diakses pada 21 Februari 2022, pukul 03.42 WIB.