

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Kegiatan administrasi berada pada organisasi. Yang mana organisasi menurut Gullick (dalam Usman, 2013;486) organisasi adalah alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur wewenang sehingga pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan, yang menjangkau dari puncak sampai kebawah dari seluruh organisasi.

Sedangkan untuk mengatur berbagai kegiatan dalam organisasi diperlukan manajemen yaitu suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya.

Suatu organisasi memiliki beragam kegiatan, namun didalam organisasi publik, terdapat administrasi publik yang bertugas memberikan pelayanan publik, diiringi dengan manajemen yang baik sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien. Organisasi yang berskala besar dimana seluruh aparatur pelayanan *public* melayani masyarakat selaku penerima pelayanan publik adalah Negara.

Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu.

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Tujuan negara Republik Indonesia sebagai tercantum didalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah: “Untuk membentuk suatu pemerintah 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 dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pancasila)”. Oleh sebab itu, terdapat beberapa fungsi mutlak yang perlu diselenggarakan oleh negara yaitu:

- a. *Melaksanakan penertiban*, negara harus bertindak sebagai stabilitator.
- b. *Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya*, fungsi ini terlihat jelas dimana pemerintah melakukan usaha pembangunan.
- c. *Pertahanan*, untuk mengantisipasi serangan-serangan dari luar.
- d. *Menegakkan keadilan*, hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Dengan adanya tujuan-tujuan yang akan dicapai negara perlu menerapkan dua konsep penting dalam mencapai tujuan yang dimaksud, yaitu administrasi dan

manajemen. Dimana administrasi mencakup pengelolaan unsur-unsur organisasi (6M) yaitu sebagai berikut:

- a. *Man* atau manusia, dalam organisasi manusia ini dikenal sebagai sumber daya manusia.
- b. *Money* atau uang, uang merupakan sumber kekuatan utama kedua setelah manusia. Karena segala sesuatu pergerakan didalam organisasi juga membutuhkan financial.
- c. *Method* yang artinya adalah metode atau cara. Cara yang dimaksud dalam hal ini adalah segala macam jalan, taktik, strategi dalam membuat sebuah organisasi itu menjadi sangat produktif dan berkelanjutan.
- d. *Machine* yang artinya mesin. Maksudnya bahwa mesin yang dimaksud merupakan perangkat-perangkat keras dalam organisasi yang membantu kelancaran bergeraknya suatu organisasi.
- e. *Material* adalah materi, bahan dalam organisasi. Peralatan yang dimaksud disini merupakan bahan baku dan semua peralatan lunak selain mesin yang berupa perangkat keras.
- f. *Market* merupakan pasar. Dalam organisasi publik, market akan terealisasi dalam bentuk opini masyarakat. Sementara dalam organisasi privat atau bisnis, market benar-benar diartikan sebagai pasar untuk tempat akhir dalam pemasaran produk.

Sementara itu, manajemen lebih terfokus pada pengoptimalan fungsi dari salah satu unsur organisasi yaitu manusia, sebagai unsur utama yang sangat menentukan keberlangsungan hidup sebuah organisasi. Karena jika sumber daya manusia suatu organisasi berkualitas, maka hidup dari sebuah organisasi pun akan berkualitas. Untuk itu diperlukanlah manajemen sumber daya manusia sebagai suatu pengelolaan dan pendayagunaan sumber daya yang ada pada individu (pegawai) dan juga merupakan proses usaha pencapaian tujuan melalui kerjasama dengan orang lain. Penunjukan dan penempatan staff dalam suatu organisasi hendaklah mempertimbangkan perihal kesesuaian latarbelakang keilmuan dan keterampilan (*skill*) yang dimiliki personil dengan uraian tugas, wewenang, dan tanggung jawab

jabatan akan diselegasikan kepadanya.

Pengorganisasian merupakan kegiatan yang bertalian dengan menentukan tugas-tugas teknis dan manajerial yang akan dioprasionalkan untuk melaksanakan masing-masing bidang kegiatan utama yang telah ditetapkan semula. Kelompok tugas dan manajerial tersebut selanjutnya didistribusikan kepada masing-masing personil organisasi sesuai dnegan bidang penugasan. Pengorganisasian juga bertalian dengan tindakan pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang seimbang kepada setiap personil.

Mengacu pada salah satu fungsi mutlak negara yaitu pertahanan negara ialah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah suatu negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Undang-Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian pasal 1 ayat 1 Keimigrasian adalah hal ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Selanjutnya Pasal 3 Fungsi Keimigrasian adalah bagian dari urusan pemerintahan negaradalam memberikan pelayanan Keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut, Undang-undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian pasal 1 ayat 33 Rumah Detensi Imigrasi disingkat Rudenim adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan Fungsi Keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi Orang Asing yang dikenai Tindakan Administratif

Keimigrasian.

Kemudian masih dengan UU yang sama pada Pasal 1 ayat 35 Deteni adalah Orang Asing penghuni Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi yang telah mendapat keputusan pendetensian dari Pejabat Imigrasi.

Selanjutnya, Pasal 83 menyatakan pejabat berwenang menempatkan Orang Asing dalam Rumah Detensi Imigrasi atau Ruang Detensi Imigrasi jika Orang Asing tersebut:

- a. Berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Izin Tinggal yang sah, atau memiliki Izin Tinggal Tidak Berlaku lagi;
- b. Berada di Wilayah Indonesia tanpa memiliki Dokumen Perjalanan yang sah;
- c. Dikenai Tindakan Administratif Keimigrasian berupa pembatalan Izin Tinggal karena melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
- d. Menunggu pelaksanaan Deportasi; atau
- e. Menunggu keberangkatan keluar Wilayah Indonesia karena ditolak pemberian Tanda Masuk.

Selain itu menurut Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Nomor Imi.1917-Ot.02.01 Tahun 2013 Tentang Standar Operasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi Tujuan Rudenim adalah terciptanya standardisasi pendetensian, pengisolasian, pendeportasian, pemulangan, pemindahan, dan fasilitasi penempatan ke negara ketiga terhadap Orang Asing di Wilayah Indonesia yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, serta fasilitasi penempatan ke negara ketiga bagi Deteni yang berada di Rumah Detensi Imigrasi.

Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan Rudenim tersebut maka diperlukan kinerja yang baik antar seluruh staf rudenim. Kinerja menurut Kamus

Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sesuatu yang dicapai prestasi yang diperlihatkan dan kemampuan kerja seseorang. Kemudian Kinerja Pegawai menurut Bastian (dalam Tangkilasan 2005;14) adalah sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi organisasi tersebut.

Adapun susunan Organisasi Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru sebagai berikut:

- A. Kepala Rudenim
- B. Kepala Seksi Registrasi dan Pelaporan
  - 1. Kepala Subseksi Registrasi
    - a. Pengelola Bahan Evaluasi dan Lapangan
  - 2. Kepala Subseksi Pelaporan
    - a. Pengelola Data dan Laporan
- C. Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban
  - 1. Kepala Subseksi Keamanan
    - a. Komandan Jaga Keimigrasian
    - b. Petugas Keamanan Detani
  - 2. Kepala Subseksi Ketertiban
- D. Kepala Seksi Perawatan dan Kesehatan
  - 1. Kepala Subseksi Kesehatan
    - a. Pengelola Data Kesehatan
  - 2. Kepala Subseksi Perawatan
    - a. Pengelola Data Laporan
- E. Kepala Subseksi Tata Usaha
  - 1. Kepala Umum Kepegawaian
    - a. Pengelola Data Kepegawaian
  - 2. Kepala Urusan Keuangan
    - a. Bendahara Pengeluaran
    - b. Bendahara Penerimaan
    - c. Pengelola Keuangan
    - d. Pengelola SAI
  - 3. Kepala Urusan Umum
    - a. Pengelola BMN
    - b. Penata Usaha

Dengan tingkat pendidikan para staf Rudenim adalah Pendidikan Magister,

Strata Satu serta tamanatan Sekolah Menengah Atas.

Mengacu pada salah satu tugas pokok di Rumah Detensi Imigrasi yaitu **Seksi Keamanan dan Ketertiban** Peraturan Direktur Jendral Imigrasi No. IMI.1917-OT.02.01 Tahun 2013 tentang Standar Oprasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi Bab V. Pelaksanaan, No. 2 Pelayanan Deteni, huruf e. Kunjungan, bahwa Kepala bidang Penempatan, Keamanan, Pemulangan dan Deportasi atau Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban bertugas:

1. Memfasilitasi kunjungan keluarga, penasehat hukum dan dokter, rohaniwan, dan penjamin setelah mendapatkan izin dari Kepala Rudenim;
2. Selain memfasilitasi kunjungan sebagaimana dimaksud pada angka 1), juga memfasilitasi kunjungan perwakilan negara Deteni, instansi/badan terkait, organisasi, lembaga baik nasional maupun internasional yang tugasnya terkait dengan penanganan Deteni, setelah mendapatkan persetujuan dari Direktorat Jenderal Imigrasi atau Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM;
3. Kunjungan jurnalistik hanya dapat melakukan dokumentasi tanpawawancara terhadap Deteni dan harus ada izin Kepala Rudenim;
4. Melakukan pencatatan dalam buku tamu, memuat nomor urut, nama, jenis kelamin dan alamat lengkap pengunjung, pekerjaan, maksud dan tujuan kunjungan, tanggal dan jam kunjungan sertanama lengkap Deteni yang dikunjungi;
5. Memberikan atau menolak permohonan izin keluar sementara yang diajukan oleh Deteni karena kepentingan pemeriksaan keimigrasian atau kesehatan, keperluan pembuatan dokumen perjalanan, kunjungan keluarga (perkawinan, kelahiran, kematian atau keluarga sakit keras) yang bertempat tinggal di Indonesia;
6. Apabila permohonan izin keluar sementara disetujui, Kepala Rudenim menerbitkan surat izin keluar sementara dengan mencantumkan tujuan dan jangka waktu kunjungan;
7. Pelaksanaan izin keluar sementara dilaksanakan dengan pengawasan petugas Rudenim.

Kinerja yang dilakukan oleh seksi keamanan dan ketertiban Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Pekanbaru dari hasil pantauan peneliti menemukan adanya ketidaksesuaian antara SOP dengan kenyataan yang ada. Sesuai dengan Peraturan

Direktur Jenderal Imigrasi Nomor Imi.1917- Ot.02.01 Tahun 2013 Tentang Standar Operasional Prosedur Rumah Detensi Imigrasi Apabila permohonan izin keluar sementara disetujui, Kepala Rudenim menerbitkan surat izin keluar sementara dengan mencantumkan tujuan dan jangka waktu kunjungan. Sementara itu, dalam kenyataannya ketika para deteni melakukan kunjungan keluar wilayah Rudenim tidak disertai dengan surat izin keluar sementara dengan mencantumkan tujuan dan jangka waktu kunjungan.

Kemudian dalam pelaksanaan izin keluar sementara dilaksanakan dengan pengawasan petugas rudenim namun pelaksanaan izin keluar sementara pada kenyataannya tidak diiringi dengan pengawasan petugas rudenim pada deteni yang melakukan kunjungan keluar..

Sebagaimana fungsi Rudenim sebagai tempat tinggal sementara bagi imigran yang masuk ke wilayah Negara Indonesia tanpa membawa kelengkapan dokumen administratif, seperti Pasport dan Visa. Dengan meningkatnya lalu lintas orang baik yang keluar maupun yang masuk ke Indonesia sehingga berpotensi timbulnya permasalahan keimigrasian terhadap kedatangan dan keberadaan orang asing tersebut maka diperlukan upaya penindakan bagi orang asing yang melanggar ketentuan yang berlaku. Oleh sebab itu, pegawai seksi kewan dan ketertiban rudenim harusnya lebih mengefektifkan kinerja mereka dalam rangka menjaga kewan wilayah Indonesia.

Dibawai ini adalah tabel jumlah deteni pada tahun 2017 lengkap dengan status deteni di Rudenim Kota Pekanbaru .

**Tabel I.1: Jumlah Deteni yang tinggal di Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru (Rudenim) tahun 2017**

| Kewarganegaraan | LKD        | PRD       | LKA       | PRA       | JUMLAH     |
|-----------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| AFGHANISTAN     | 153        | 24        | 28        | 19        | 224        |
| BANGLADESH      | 2          | 0         | 0         | 0         | 2          |
| IRAK            | 1          | 1         | 1         | 1         | 4          |
| IRAN            | 4          | 4         | 2         | 1         | 11         |
| PAKISTAN        | 1          | 0         | 0         | 0         | 1          |
| PALESTINA       | 1          | 1         | 3         | 1         | 6          |
| SOMALIA         | 0          | 2         | 1         | 2         | 5          |
| SUDAN           | 3          | 0         | 0         | 0         | 3          |
| <b>JUMLAH</b>   | <b>165</b> | <b>32</b> | <b>35</b> | <b>24</b> | <b>256</b> |

Sumber: Rumah Detensi Pekanbaru 2017

**Tabel I.2: Status Deteni di Rumah Detensi Imigrasi Kota Pekanbaru**

| STATUS     |               |             |           |            |            |
|------------|---------------|-------------|-----------|------------|------------|
| REFUGEE    | ASYLUM SEEKER | IMMIGRATOIR | KELUARGA  |            | SINGLE     |
|            |               |             | KK        | ORG        |            |
| 114        | 110           | 0           | 23        | 88         | 136        |
| 0          | 1             | 0           | 0         | 0          | 1          |
| 0          | 4             | 0           | 4         | 12         | 1          |
| 0          | 11            | 0           | 1         | 4          | 0          |
| 0          | 6             | 0           | 1         | 6          | 0          |
| 0          | 2             | 0           | 0         | 0          | 2          |
| 0          | 5             | 0           | 2         | 5          | 0          |
| 0          | 0             | 3           | 0         | 0          | 3          |
| <b>114</b> | <b>139</b>    | <b>3</b>    | <b>31</b> | <b>115</b> | <b>143</b> |

Sumber: Rumah Detensi Pekanbaru 2017

Keterangan:

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 1. LKD : Laki-laki Dewasa | 4. PRA: Perempuan Anak |
| 2. PRD: Perempuan Dewasa  | 5. KK:Kepala Keluarga  |
| 3. LKA: Laki-laki Anak    | 6. ORG: Orang          |

Dari hasil pengamatan yang dilakukan peneliti menemukan beberapa fenomena-fenomena yang berhubungan dengan kinerja petugas Rudenim:

1. Pada tempat-tempat umum seperti trotoar jalankhususnya Jl. Jend. Sudirman, Jl.Utama, MTQ, Bandara Sultan Syarif Kasim II serta pusat perbelanjaan seperti Mall SKA dan Ramayana serta beberapa tempat umum lainnya, terdapat deteni-deteni Rudenim berkeliaran pagi atau malam hari. Seperti *Riau Expo*.
2. Kemudian fakta lain, bahwa deteni yang berkunjung ke luar wilayah Rudenim tidak mendapat larangan dari petugas Rudenim, bahkan petugas Rudenim menyuruh para deteni tersebut untuk mencari uang dengan bekerja. Dan ketika para deteni melakukan kunjungan keluar umumnya mereka bersama dengan deteni lain atau bahkan ditemukan juga berjalan bersama keluarga mereka dan itupun tanpa diawasi atau dikawal petugas Rudenim padahal berdasarkan peraturan direktur jenderal imigrasi nomor imi.1917-ot.02.01 tahun 2013 tentang standar operasional prosedur rumah detensi imigrasi bab v Pelaksanaan, No 2 Pelayanan Deteni, huruf e. Kunjungan: 7. pelaksanaan izin keluar sementara dilaksanakan dengan pengawasan petugas rudenim.
3. Peneliti juga menemukan terjadinya oversize di Rudenim Pekanbaru. Kapasitas daya tampung yang disediakan pihak Rudenim hanya sekitar 105.

Kenyataannya adalah kelebihan muatan yaitu Desember 2014 sekitar 292 orang. Bagi deteni yang belum menikah ditempatkan di rudenim pusat. dan bagi deteni yang telah menikah dan memiliki keluagamereka ditempatkan di Wisma Indah belakang Gedubes Malaysia. Pada data sebelumnya gambaran umum deteni yang berada di Rudenim desember 2014 adalah 292 jiwa. Dengan total deteni paling banyak dari Afganistan desember 2014 adalah 177 jiwa karena di setiap bulannya deteni dari negara tersebut selalu mengalami peningkatan yang signifikan di ikuti dengan Negara Pakistan berjumlah 12 jiwa, Iran berjumlah 31 jiwa, Iraq berjumlah 35 jiwa, Palestina berjumlah 36 jiwa sedangkan deteni yang paling sedikit adalah deteni yang berasal dari Jordania yang berjumlah 1 jiwa.

4. Kantor Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Riau, para pencari suaka yang berada di Rudenim Pekanbaru setiap harinya tidak memiliki kegiatan, hanya berkeliaran disekitar tempat dan jalan Pekanbaru. Oleh karena itu petugas Rudenim dapat memberikan izin keluar kepada deteni mulai pukul 08.00 WIB hingga 19.00 WIB dengan batas waktu deteni yang melakukan kunjungan keluar adalah maksimal 3 jam per hari.. Berdasarkan ketentuan diatas waktu izin kunjungan keluar wilayah Rudenim pada deteni dengan batas waktu tidak lebih dari 3 jam dan tidak lebih dari pukul 19.00 WIB, namun kenyataannya para deteni ini masih banyak berada dluar wilayah Rudenim bahkan sampai pukul 23.00 WIB.

Dari beberapa fakta diatas, memunjukkan kinerja yang dilakukan Petugas Rudenim khususnya Seksi Keamanan dan Ketertiban dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan Standar Oprasional Prosedur adalah kurang terlaksana khususnya pada deteni yang melakukan kunjungan keluar, tidak dilengkapi dengan surat izin keluar dari kepala rudenim dan dikawal oleh petugas pengawal seksi kemanan dan ketertiban.

Dari permasalahan dan fenomena yang dikemukakan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang: **“Analisis Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentesi Imigrasi Kota Pekanbaru”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan beberapa fenomena yang di kemukakan diatas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **“Bagaimanakah Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentesi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru?”**.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentesi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru;

- b. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana prosedur Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru

## 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian terhadap Analisis Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentensi Imigrasi adalah:

- a. Kegunaan Teoritis

Sangat diharapkan dapat menegembangkan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pengetahuan adminisrasi public dimana ilmu tersebut sangat bermanfaat khususnya bagi para pegawai negeri untuk dapat meningkatkan kualitas diri demi tercapainya tujuan umum.

- b. Kegunaan Akademis

1. Sebagai bahan perbandingan dan referensi untuk penelitian dan pembahasan masalah yang sama dimasa yang akan datang terutama penelitian tentang kinerja;
2. Sumbangan dan bahan masukan dalam mengambil kebijakan terhadap Analisis Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentensi Imigrasi.

- c. Kegunaan Praktis

Diharapkan bahwa penelitian ini mampu memberikan kontribusi kepada pihak, staff serta pegawai di Rumah Detensi Imigrasi Kota

Pekanbaru. Berkaitan dengan Analisis Kinerja Seksi Keamanan dan Ketertiban pada Deteni di Rumah Dentesi Imigrasi.

