



Strengthening Collaborative Governance In Foreigner Supervision As An Effort To Prevent Overstay At The Class I Special Non-TPI Immigration Office Of Tangerang

Penguatan Collaborative Governance Dalam Pengawasan Orang Asing Sebagai Upaya Pencegahan Overstay Di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang

Bintang Bongiovi Ramdho Sabri ¹⁾; Sohirin ²⁾; Agung Sulistyo Purnomo ³⁾

^{1,2,3)} Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Indonesia

Email: ¹⁾ bintang140201@gmail.com

ARTICLE HISTORY

Received [24 Agustus 2026]

Revised [21 Oktober 2026]

Accepted [23 Oktober 2026]

KEYWORDS

*Collaborative Governance;
TIMPORA; Pengawasan Orang
Asing; Overstay; Koordinasi
Antarinstansi*

This is an open access article
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan pengawasan orang asing melalui Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) serta merumuskan penguatan collaborative governance guna menekan angka overstay di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang. Pengawasan orang asing bersifat lintas sektor sehingga tidak dapat dibebankan sepenuhnya kepada instansi imigrasi. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif deskriptif, dianalisis melalui model collaborative governance Ansell dan Gash yang diperkaya kerangka integratif Emerson, Nabatchi, dan Balogh. Hasil penelitian menunjukkan pengawasan masih menghadapi fragmentasi kewenangan, ego sektoral, keterbatasan pertukaran data, dan lemahnya keberlanjutan koordinasi yang bersifat insidental. Penguatan collaborative governance melalui pelembagaan TIMPORA yang berkelanjutan, integrasi data antarinstansi, kepemimpinan yang memfasilitasi kepercayaan, serta pelibatan aktor nonpemerintah, berpotensi mengubah pola kerja dari koordinasi reaktif menjadi tata kelola pengawasan yang kolaboratif dan berkelanjutan.

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of foreigner supervision through the Foreigner Supervision Team (TIMPORA) and to formulate the strengthening of collaborative governance to reduce overstay at the Class I Special Non-TPI Immigration Office of Tangerang. Foreigner supervision is cross-sectoral and cannot be borne solely by immigration authorities. The research employs an empirical juridical method with a qualitative descriptive approach, analyzed through Ansell and Gash's collaborative governance model enriched by the integrative framework of Emerson, Nabatchi, and Balogh. The findings show that supervision still faces fragmented authority, sectoral egoism, limited data exchange, and weak sustainability of incidental coordination. Strengthening collaborative governance through sustainable institutionalization of TIMPORA, inter-agency data integration, trust-facilitating leadership, and the involvement of non-governmental actors has the potential to shift working patterns from reactive coordination toward collaborative and sustainable supervision governance.

PENDAHULUAN

Mobilitas orang asing antarnegara merupakan konsekuensi globalisasi yang menuntut penguatan pengawasan agar keberadaan dan kegiatan orang asing tetap selaras dengan ketentuan keimigrasian. Keimigrasian pada hakikatnya merupakan hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia beserta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara (Syahrin, 2018a). Fondasi filosofis hukum keimigrasian bertumpu pada prinsip kebijakan selektif yang menghendaki kehadiran orang asing memberikan manfaat bagi kepentingan nasional (Syahrin, 2018b). Badan Pusat Statistik mencatat kunjungan orang asing ke Indonesia mencapai 13.902.420 pada tahun 2024, meningkat dari 11.677.825 kunjungan pada tahun 2023 (Badan Pusat Statistik, 2025). Berbagai studi menunjukkan bahwa pengawasan orang asing menghadapi tantangan pada tataran implementasi (Hasan, 2015; Ali dkk., 2017; Mayang dkk., 2021). Penyalahgunaan izin tinggal dan pelanggaran overstay kerap ditemukan (Sapriyanto, 2020; Dananjaya & Ramadhan, 2023), sementara tumpang tindih kewenangan antarinstansi menyulitkan penegakan hukum keimigrasian (Fauzi, 2020).

Kajian lain menyoroti pentingnya pemeriksaan dan model kontrol keimigrasian (Nursanto, 2019; Parwati & Sushanti, 2023), aspek administratif kebijakan imigrasi (Sindiawaty & Purwanti, 2020; Aryono dkk., 2023), serta dimensi tindakan administratif keimigrasian seperti deportasi (Rahmdani dkk., 2021). Meskipun demikian, sebagian besar kajian tersebut menekankan pendekatan represif dan belum menempatkan pengawasan sebagai persoalan tata kelola lintas sektor.

Padahal, keberadaan orang asing bersinggungan dengan kewenangan berbagai instansi sehingga pengawasannya merupakan persoalan tata kelola bersama. Konsep collaborative governance menekankan kolaborasi lintas aktor dalam penyelenggaraan urusan publik (Ansell & Gash, 2007; Emerson dkk., 2012) dan berkembang sebagai paradigma tata kelola baru yang melibatkan banyak pemangku kepentingan (Bingham dkk., 2005; O'Leary & Vij, 2012). Di Indonesia, penerapan collaborative governance banyak dikaji pada pelayanan publik dan administrasi kependudukan maupun pelintas batas (Naikofi dkk., 2025; Publicuho dkk., 2024; Permana dkk., 2023), sementara pengujiannya pada ranah pengawasan keimigrasian di satuan kerja tertentu masih jarang dilakukan. Kekosongan inilah yang hendak diisi penelitian ini.

Di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang yang mencakup Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan, pelanggaran keimigrasian oleh orang asing cenderung meningkat, terutama overstay dan penyalahgunaan izin tinggal (Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian, 2025). Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengkaji dua permasalahan: pertama, bagaimana pelaksanaan pengawasan orang asing melalui TIMPORA di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang; kedua, bagaimana penguatan collaborative governance dalam pengawasan orang asing sebagai upaya pencegahan overstay

LANDASAN TEORI

Collaborative Governance

Ansell dan Gash (2007) memandang collaborative governance sebagai proses yang dipengaruhi oleh kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dan proses kolaboratif yang meliputi dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, serta capaian antara. Literatur kolaborasi lintas sektor menegaskan bahwa keberhasilan kolaborasi bergantung pada kejelasan kesepakatan awal, kepemimpinan yang menjembatani, serta legitimasi proses (Bryson dkk., 2006), dan pada struktur serta tata kelola jejaring yang tepat (Provan & Kenis, 2008). Kerangka integratif Emerson dkk. (2012) memperdalam konsep ini dengan menempatkan keterlibatan prinsipiil, motivasi bersama, dan kapasitas untuk aksi bersama sebagai inti dinamika kolaborasi, yang kemudian dielaborasi sebagai rezim tata kelola kolaboratif (Emerson & Nabatchi, 2015). Pilihan strategi kolaborasi juga dipengaruhi oleh konteks dan kompleksitas masalah (Scott & Thomas, 2017; Choi & Robertson, 2014).

Pengawasan Keimigrasian dan TIMPORA

Pengawasan orang asing dilaksanakan melalui pengawasan administratif yang berfokus pada verifikasi dokumen dan pendataan identitas, serta pengawasan lapangan berupa pemantauan langsung atas keberadaan dan kegiatan orang asing (Hasan, 2015; Mayang dkk., 2021). Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA) merupakan wadah koordinasi antarinstansi yang idealnya menjadi simpul yang mempertemukan kewenangan berbagai instansi dalam satu kerangka pengawasan terpadu. Efektivitasnya ditentukan oleh sejauh mana instansi anggota memandang pencegahan pelanggaran keimigrasian sebagai kepentingan bersama serta oleh kesiapan strategi pengawasan dan penindakan yang dijalankan (Ahmad & Sa'adah, 2021).

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif deskriptif (Soekanto, 2015). Aspek yuridis menelaah kerangka hukum pengawasan orang asing, khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian beserta peraturan pelaksanaannya, sedangkan aspek empiris menggambarkan pelaksanaan koordinasi antarinstansi secara faktual di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat dan petugas imigrasi, anggota TIMPORA, pengelola hunian, serta masyarakat, sedangkan data sekunder mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, literatur, dan penelitian terdahulu. Data dianalisis secara kualitatif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.



HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing melalui TIMPORA

Di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang, pengawasan lapangan dilakukan melalui operasi mandiri dan operasi gabungan yang melibatkan instansi anggota TIMPORA. Namun, dalam praktiknya koordinasi cenderung bersifat insidental, terikat pada agenda operasi gabungan yang frekuensinya terbatas, sehingga pengawasan tidak berlangsung berkelanjutan. Kondisi ini tercermin dari data pelanggaran keimigrasian yang menunjukkan kecenderungan meningkat.

Tabel 1. Data Pelanggaran Orang Asing Tahun 2022–2025

Jenis Pelanggaran	2022	2023	2024	2025
Ex-Napi Narkotika	23	15	12	22
Penyalahgunaan Izin Keimigrasian	1	63	69	110
Overstay	47	42	67	54
Jumlah Orang	71	120	148	186

Sumber: Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian Kanim Kelas I Khusus Non TPI Tangerang (2025).

Tabel 1 memperlihatkan penyalahgunaan izin keimigrasian melonjak dari 1 kasus pada 2022 menjadi 110 kasus pada 2025, sementara overstay tetap konsisten tinggi. Ditinjau dari model collaborative governance, kendala tersebut berakar pada kondisi awal yang belum ideal dan desain kelembagaan yang belum menjamin keberlanjutan proses kolaboratif (Ansell & Gash, 2007).

Problematika Koordinasi Antarinstansi

Koordinasi antarinstansi masih menghadapi tiga kendala mendasar. Pertama, koordinasi bersifat insidental dan terikat pada operasi gabungan yang frekuensinya terbatas. Kedua, terdapat fragmentasi kewenangan dan ego sektoral, di mana setiap instansi bekerja berdasarkan tugas pokok masing-masing tanpa mekanisme berbagi tanggung jawab yang jelas (Fauzi, 2020). Ketiga, pertukaran data antarinstansi belum terintegrasi, sehingga informasi mengenai keberadaan, izin tinggal, dan aktivitas orang asing tersebar dan sulit disatukan menjadi gambaran yang utuh. Akibatnya, potensi overstay sulit dideteksi sebelum menjadi pelanggaran yang berlarut.

Penguatan Collaborative Governance dalam Pengawasan Orang Asing

Penguatan pengawasan perlu diarahkan pada pembenahan seluruh komponen tata kelola kolaboratif secara simultan: perumusan tujuan bersama pada kondisi awal, pelembagaan TIMPORA yang berkelanjutan dan integrasi data pada desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif yang membangun kepercayaan, serta proses kolaboratif yang menumbuhkan komitmen bersama. Pengalaman penerapan collaborative governance pada pelayanan publik di Indonesia menunjukkan bahwa kepemimpinan yang memfasilitasi kepercayaan menjadi kunci keberhasilan kolaborasi lintas instansi (Naikofi dkk., 2025; Publicuho dkk., 2024). Integrasi data menjadi elemen krusial karena sistem berbagi data yang terpadu memungkinkan deteksi dini potensi overstay secara lebih cepat (Permana dkk., 2023).

Tabel 2. Penguatan Collaborative Governance dalam Pengawasan Orang Asing

Komponen	Bentuk Penguatan
Kondisi awal	Perumusan tujuan bersama pencegahan overstay sebagai kepentingan lintas sektor serta pemerataan kontribusi data dan sumber daya.
Desain kelembagaan	Pelembagaan TIMPORA yang berkelanjutan dengan aturan main, pertemuan berkala, transparansi proses, dan integrasi berbagi data.
Kepemimpinan fasilitatif	Peran Kantor Imigrasi sebagai fasilitator yang membangun kepercayaan dan menjaga komitmen antaraktor.
Proses kolaboratif	Dialog berkelanjutan, pembangunan kepercayaan, dan capaian antara yang memperkuat komitmen kolaborasi.
Kapasitas aksi bersama	Integrasi data dan pelibatan aktor nonpemerintah (pengelola hunian, apartemen, masyarakat) sebagai simpul pelaporan.

Sumber: Diolah penulis dari Ansell & Gash (2007) dan Emerson, Nabatchi & Balogh (2012).

Implikasi terhadap Tata Kelola Pengawasan

Agar tidak berubah menjadi kesewenang-wenangan, penyelenggaraan tata kelola kolaboratif harus tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, proporsionalitas, dan kecermatan (Kusdarini, 2019; Ridwan HR, 2022). Dengan kerangka tersebut, pengawasan orang asing ditempatkan sebagai tata kelola bersama yang berkelanjutan. Transformasi dari koordinasi reaktif menuju kolaborasi yang melembaga diharapkan mempersempit celah deteksi dini sehingga potensi overstay dapat dicegah sejak awal. Pelibatan aktor nonpemerintah seperti pengelola hunian, apartemen, dan masyarakat memperluas jangkauan pengawasan yang tidak mungkin dijangkau sepenuhnya oleh aparat, sejalan dengan catur fungsi keimigrasian.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pelaksanaan pengawasan orang asing melalui TIMPORA telah berjalan melalui pengawasan administratif dan lapangan, namun masih menghadapi kendala berupa koordinasi yang insidental, fragmentasi kewenangan dan ego sektoral, serta belum terintegrasinya pertukaran data antarinstansi, sehingga pola pengawasan bersifat reaktif dan belum optimal sebagai instrumen pencegahan overstay. Penguatan collaborative governance dapat dilakukan melalui pembenahan kondisi awal, desain kelembagaan yang berkelanjutan dan terintegrasi, kepemimpinan fasilitatif, serta penumbuhan keterlibatan prinsipiel, motivasi bersama, dan kapasitas aksi bersama antaraktor termasuk aktor nonpemerintah.

Saran

Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang perlu mendorong transformasi TIMPORA dari forum koordinasi periodik menjadi model tata kelola pengawasan yang kolaboratif, terintegrasi, dan berkelanjutan.

Perlu dibangun sistem berbagi data antarinstansi serta kanal pelaporan partisipatif yang melibatkan pengelola hunian dan masyarakat guna mendukung deteksi dini potensi overstay.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, R. S., & Sa'adah, N. (2021). Analisis peranan dan strategi dalam melaksanakan pengawasan dan penindakan keimigrasian terhadap orang asing. *Spektrum Hukum*, 18(1), 8. <https://doi.org/10.35973/sh.v18i1.1286>
- Ali, M., dkk. (2017). Pengawasan keimigrasian terhadap warga negara asing yang menyalahi izin tinggal di wilayah Indonesia (Studi di Kantor Imigrasi Kelas I Polonia Medan). *USU Law Journal*, 5(1), 1–12.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Aryono, D. R., Wijaya, F. R., & Pratama, M. A. (2023). Kajian kebijakan keimigrasian dalam upaya peningkatan pelayanan paspor di kantor imigrasi. *JlIP – Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(1), 145–153. <https://doi.org/10.54371/jlrip.v6i1.1206>
- Badan Pusat Statistik. (2025). Statistik kunjungan wisatawan mancanegara 2024. Jakarta: BPS.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Choi, T., & Robertson, P. J. (2014). Caucuses in collaborative governance: Modeling the effects of structure, power, and problem complexity. *International Public Management Journal*, 17(2), 224–254. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.905401>
- Dananjaya, M. B., & Ramadhan, M. F. (2023). Optimalisasi pengawasan keimigrasian sebagai bentuk pencegahan terhadap peredaran narkoba melalui TPI Laut. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 6(1), 106–113.



- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative governance regimes. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fauzi, M. (2020). Tumpang tindih kewenangan dalam penegakan hukum keimigrasian: Tantangan dan solusi. *Jurnal Hukum Indonesia*, 21(2), 45–62.
- Hasan, A. (2015). Pengawasan dan penindakan keimigrasian bagi orang asing yang melebihi batas waktu izin tinggal di Indonesia. *Lex et Societatis*, 3(1), 5–13.
- Kusdarini, E. (2019). Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam hukum administrasi negara. Yogyakarta: UNY Press.
- Mayang, D., Wani, P., & Ambia, W. (2021). Strategi pengawasan keimigrasian serta peran hukum keimigrasian dalam menghadapi ancaman kedaulatan negara di Indonesia. *Jurnal Sains Riset*, 11(1), 44–56. <https://doi.org/10.47647/jsr.v11i1.398>
- Naikofi, M., dkk. (2025). Collaborative governance dalam pelayanan administrasi pelintas batas pada PLBN Wini di Kabupaten Timor Tengah Utara. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(2), 283–297. <https://doi.org/10.30822/jap.v2i1>
- Nursanto, G. A. (2019). Pemeriksaan keimigrasian dalam perspektif konvensi internasional (IMO FAL Convention). *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 2(2), 23–32.
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507–522. <https://doi.org/10.1177/0275074012445780>
- Parwati, N. P. N., & Sushanti, S. (2023). Analisis peran model kontrol sirkuler imigrasi Indonesia upaya pencegahan tindakan terorisme. *Syntax Idea*, 5(11), 1907–1918. <https://doi.org/10.46799/syntax-idea.v5i11.2646>
- Permana, R. C., Hanita, M., & Indrady, A. (2023). Intelligence collaboration as a potential mitigation of the golden visa threat. *Journal of Social Research*, 3(1), 184–193. <https://doi.org/10.55324/josr.v3i1.1694>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Publicuho, J., Hanyfa, R., & Rustianingsih, E. (2024). Collaborative governance dalam pelayanan administrasi kependudukan bagi masyarakat miskin. *Journal Publicuho*, 7(3), 1471–1488.
- Rahmdani, M. J. S. V. O., Dantes, K. F., & Ardhyia, S. N. (2021). Deportasi sebagai tindakan administratif keimigrasian ditinjau dalam perspektif hukum internasional. *Jurnal Pacta Sunt Servanda*, 2(1), 110–119.
- Ridwan HR. (2022). Hukum administrasi negara (Ed. rev.). Jakarta: Rajawali Pers.
- Sapriyanto. (2020). Penegakan hukum terhadap penyalahgunaan izin visa kunjungan di wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas II Tanjung Balai Karimun. *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum*, 18(2), 174–190. <https://doi.org/10.35905/diktum.v18i2.1513>
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies? *Policy Studies Journal*, 45(1), 191–214. <https://doi.org/10.1111/psj.12162>
- Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian. (2025). Data pelanggaran orang asing tahun 2022–2025. Tangerang: Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Tangerang.
- Sindiawaty, O., & Purwanti, M. (2020). Administrative policy immigration and the urgency of implementation in Indonesia. *Journal of Law and Border Protection*, 2(2), 77–92.
- Soekanto, S. (2015). Penelitian hukum normatif. Jakarta: Rajawali Pers.
- Syahrin, M. A. (2018a). Menakar kedaulatan negara dalam perspektif keimigrasian. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(1), 43–57.
- Syahrin, M. A. (2018b). Kebijakan selektif (selective policy) keimigrasian Indonesia dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(3), 239–254.

- Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 52). Jakarta.
- Indonesia. (2025). Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian. Jakarta.