

MENAKAR PARADIGMA KEIMIGRASIAN DI INDONESIA MELALUI ANALISIS UNDANG-UNDANG NO.6 TAHUN 2011 TENTANG KEIMIGRASIAN

<https://10.0.205.137/jikk.v7i1.506>

Submitted: 09-12-2023 Reviewed: 15-02-2024 Published: 19-02-2024

Fitri Adi Setyorini

fitri.adi@unsoed.ac.id

Universitas Jenderal Soedirman

Abstract. *Institutions in immigration have experienced changes along with developments in immigration issues and dynamics in domestic and international politics. Reform in Indonesian immigration was marked by a change in the open door policy (open door politics) to a selective policy. Reform was also marked by the birth of Law no. 6 of 2011 concerning Immigration. This writing aims to analyse the paradigm used by the Indonesian government in making immigration policy through an analysis of Law no. 6 of 2011. The author uses the content analysis method in analysing this law. Analysis was carried out on five indicators; actors, authority, budget, governance, and output representing three paradigms; realism, liberalism, and constructivism. Based on the results of the analysis, the Immigration Law is strongly influenced by the realism paradigm.*

Keywords: Immigration; Paradigm; Realism; Selective Policy; Law No. 6 of 2011

Abstract (In Bahasa). *Kelembagaan dalam keimigrasian telah mengalami perubahan seiring dengan perkembangan isu keimigrasian dan dinamika dalam perpolitikan domestik maupun internasional. Reformasi dalam keimigrasian Indonesia ditandai dengan perubahan kebijakan opendeur politiek (politik pintu terbuka) menjadi selective policy (kebijakan selektif). Reformasi juga ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Penulisan ini bertujuan untuk menganalisa paradigma yang digunakan oleh pemerintah Indonesia dalam pembuatan kebijakan keimigrasian melalui analisis Undang-Undang No. 6 Tahun 2011. Penulis menggunakan metode content analysis dalam menganalisis undang-undang tersebut. Analisa dilakukan terhadap lima indikator; aktor, otoritas, anggaran, tata kelola, dan output yang mewakili tiga paradigma; realisme, liberalisme, dan konstruktivisme. Berdasarkan hasil analisis, Undang-Undang Keimigrasian sangat dipengaruhi oleh paradigma realisme.*

Keywords: Keimigrasian; Kebijakan Selektif; Paradigma; Realisme; UU No. 6 Tahun 2011



1. PENDAHULUAN

Jaminan untuk mendapatkan rasa aman dan perlindungan merupakan hak dasar yang dimiliki oleh setiap warga negara. Kedua hal tersebut sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat sipil suatu negara dalam menjalankan aktivitasnya sehari-hari, baik ketika negara dalam keadaan kondusif ataupun tidak kondusif. Rasa aman dan adanya perlindungan dari negara akan terlihat sangat besar pengaruhnya ketika suatu negara dalam situasi yang tidak kondusif, contohnya saat negara mengalami konflik atau perang. Sehingga, masyarakat sipil akan ikut merasakan dampak dari kondisi tersebut yang dapat mengancam rasa aman dan perlindungan bagi keberlangsungan hidupnya. Ketika keamanan tidak lagi dirasakan dan perlindungan tidak lagi didapatkan, meninggalkan negara asalnya untuk bermigrasi ke negara lain guna mencari perlindungan akan menjadi pilihan terakhir bagi mereka (Rahmadhani Purwanti et al., 2022).

Perkembangan dunia pada abad ke-21 yang ditandai dengan fenomena globalisasi, semakin mendorong aktivitas keimigrasian. Globalisasi menggambarkan fenomena dunia kontemporer yang ditandai dengan semakin menipisnya batas-batas teritorial setiap negara (*state borderless*), menyempitnya ruang dan waktu, dan adanya perpindahan barang, modal, dan manusia yang melintasi batas-batas wilayah negara dalam jangka waktu yang relatif lebih cepat (Budi Winarno, 2014). Sejatinya, keimigrasian merupakan langkah perwujudan pelaksanaan penegakan kedaulatan atas suatu wilayah negara. Meningkatnya aktivitas keimigrasian sebagai akibat dari fenomena globalisasi menimbulkan berbagai dampak yang menguntungkan dan merugikan bagi setiap negara, termasuk Indonesia.

Keimigrasian di Indonesia merupakan langkah perwujudan penegakan kedaulatan atas wilayah Indonesia dalam menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011). Sejarah panjang keimigrasian di Indonesia telah terjadi sejak masa penjajahan Belanda yang ditandai dengan pembentukan Sekretariat

Komisi Imigrasi pada tahun 1913, dan mengalami perubahan nama menjadi *immigratie dients* pada tahun 1921 (Mundzir et al., 2021). Pada era penjajahan Belanda, Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan kebijakan *opendeur politiek* (politik pintu terbuka), yaitu membuka pintu seluas-luasnya bagi warga negara asing untuk masuk, tinggal, dan menjadi warga negara Hindia Belanda. Pada era kemerdekaan Indonesia, terjadi perubahan dalam keimigrasian. Kementerian Luar Negeri Indonesia melalui H. Agus Salim mengeluarkan 'surat keterangan' yang dinilai sebagai paspor, dan menunjukkannya kepada dunia internasional saat Inter Asian Conferences di New Delhi (Kementerian Hukum dan HAM RI, 2022).

Era Republik Indonesia Serikat (RIS) menjadi era yang sangat penting bagi sejarah keimigrasian di Indonesia, pada saat ini terjadi serah terima *immigratie dients* (dinas imigrasi) yang merupakan produk pemerintahan Hindia Belanda kepada pemerintahan RIS (Mundzir et al., 2021). Pada era demokrasi parlementer, pemerintah Indonesia melakukan perubahan dalam kebijakan keimigrasian. Pemerintah Indonesia mengganti kebijakan *opendeur politiek* (politik pintu terbuka) dengan kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*) (Kementerian Hukum dan HAM RI, 2022). Tujuan dari perubahan kebijakan ini adalah untuk memberikan perlindungan kepada kepentingan nasional dan warga negara Indonesia. Kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif masih digunakan oleh Indonesia hingga sekarang.

Guna melaksanakan kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif, pemerintah Indonesia memerlukan kegiatan pengawasan terhadap orang asing yang masuk, menjalankan aktivitas, dan keluar dari wilayah Indonesia. Hal ini karena perpindahan orang sangat berkaitan erat dengan isu-isu keimigrasian, seperti *transnational organized crime*, perdagangan orang, pencucian uang, penyelundupan orang dan senjata, narkoba, penyalahgunaan izin keimigrasian, pemalsuan dokumen, pelanggaran HAM, dan tindak kejahatan lainnya (Arfan Faiz Muhrizi, 2016).

Penyelenggaraan tindakan keimigrasian memerlukan kerangka yuridis dan administrasi sebagai landasan bagi dasar kinerja keimigrasian. Pemerintah Indonesia menuangkannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang

menjamin adanya kepastian hukum yang sejalan dengan penghormatan, perlindungan, dan pemajuan hak asasi manusia (HAM). Pemerintah Indonesia pada tahun 1992 mengeluarkan UU No. 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian. Namun, dalam UU tersebut dinilai terdapat norma yang tidak jelas, sehingga dapat menimbulkan multi penafsiran dalam melakukan tindak keimigrasian. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No.6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian sebagai pengganti dari UU No. 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011).

Lingkup hubungan internasional memiliki pandangan tersendiri dalam memandang isu keimigrasian. Sudut pandang dan pendekatan yang digunakan akan mempengaruhi pandangan kita dalam memandang isu keimigrasian. Studi hubungan internasional memiliki tiga pendekatan klasik yang digunakan untuk membantu memahami serta menganalisis isu-isu dan peristiwa sosial. Ketiga pendekatan klasik tersebut adalah realisme, liberalisme, dan konstruktivisme (Ruhama, 2016).

Pendekatan realisme lebih memandang bahwa isu yang terpenting dalam hubungan internasional adalah kepentingan nasional serta keamanan. Menurut realis, imigrasi tercipta karena adanya konflik atau perang, dan migrasi yang besar dapat memicu terjadinya konflik. Realisme memandang negara adalah aktor utama dan terpenting (*state centric*). Serta hubungan internasional lebih bersifat konfliktual karena tidak ada pemerintahan di atas negara, sehingga konflik akan lebih mudah terjadi. Isu utama dalam pendekatan realis adalah keamanan negara (Suryadi Bakry, 2022).

Sedangkan pendekatan liberalisme memandang bahwa negara bukanlah aktor utama, tetapi juga terdapat aktor-aktor lainnya yang memiliki peranan dalam hubungan internasional, seperti individu, *non-government organization* (NGO), dan *multinational cooperation* (MNC). Kaum liberal memang membenarkan bahwa dunia bersifat konfliktual, namun perdamaian dapat terwujud dengan adanya kerja sama, penegakan hak asasi manusia (HAM), serta pemerintahan yang demokratis (Lesly Gijsbert Christian Hosang, 2011).

Dalam pendekatan liberalis, isu imigrasi dapat terselesaikan jika kontrol dalam wilayah perbatasan dihilangkan, sehingga menghasilkan '*free immigration*'. Hal ini didasari oleh anggapan bahwa mobilitas merupakan hak semua manusia, dan kaum liberal sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sedangkan pendekatan konstruktivisme menyatakan bahwa isu keimigrasian bukanlah isu yang muncul dengan sendirinya, melainkan isu yang berasal dari hasil konstruksi sosial. Konstruktivisme selalu mengaitkan isu keimigrasian dengan ide dan norma. Oleh karena itu, bagi kaum konstruktivis, isu keimigrasian dapat berjalan dengan damai jika terdapat *sharing* ide yang dilakukan oleh aktor-aktor yang terlibat (Lesly Gijsbert Christian Hosang, 2011).

Ketiga pendekatan yang telah disampaikan di atas sering digunakan oleh negara-negara dalam memandang suatu isu dan dalam mengambil kebijakan. Oleh karena itu, penulis bermaksud untuk melakukan analisis lebih mendalam mengenai sudut pandang dan pendekatan yang digunakan oleh Indonesia dalam memandang isu keimigrasian melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

2. METODE

Penulis menggunakan metode penelitian kuantitatif, yang dilakukan dengan cara mengukur tanda pesan atau *signs* dan penjelasannya di dalam UU No.6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Pada penelitian ini, penulis menggunakan lima indikator untuk melakukan penganalisisan, di antaranya aktor, otoritas, anggaran, tata kelola, dan *output*. Dalam penelitian ini, penulis mengelompokkan penggunaan kata, kalimat, maupun simbol-simbol yang berkaitan dengan lima indikator tersebut ke dalam tiga pendekatan. Ketiga pendekatan tersebut adalah realisme, liberalisme, dan konstruktivisme.

Penulis telah menyusun tiga hipotesis untuk menganalisis hasil pengukuran. Pertama, pengaturan dalam pengelolaan keimigrasian di Indonesia menggunakan pendekatan realisme. Kedua, pengaturan dalam pengelolaan keimigrasian di Indonesia menggunakan pendekatan liberalisme. Ketiga, pengaturan dalam pengelolaan keimigrasian di Indonesia menggunakan pendekatan konstruktivisme.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. ANALISIS ISI TERHADAP UU No. 6 TAHUN 2011 TENTANG KEIMIGRASIAN

Perkembangan era globalisasi mendorong perubahan dalam dimensi sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi. Globalisasi juga membuat batas-batas wilayah antar negara semakin menipis seiring dengan semakin tingginya ketergantungan antar negara.

Sebagai langkah untuk menegakkan kedaulatan atas wilayah Indonesia dalam menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, maka perlu adanya peranan dari Direktorat Jenderal Imigrasi. Pada 5 Mei 2011, Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Keimigrasian, sebagai dasar bagi Direktorat Jenderal Imigrasi dalam menjalankan peran dan fungsinya.

Menurut UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian menyatakan bahwa keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011). Kegiatan keimigrasian dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi yang termasuk dalam unsur pelaksana tugas dan fungsi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian. Direktorat Jenderal Imigrasi memiliki ratusan pejabat imigrasi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Penulis menggunakan lima indikator untuk menganalisa sudut pandang dan pendekatan yang digunakan oleh Indonesia dalam memandang isu keimigrasian melalui UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Kelima indikator tersebut adalah aktor, otoritas, anggaran, tata kelola, dan *output*. Kemudian, penulis mengelompokkan penggunaan kata, kalimat, maupun simbol-simbol yang berkaitan dengan lima indikator tersebut ke dalam tiga pendekatan. Ketiga pendekatan tersebut adalah realisme, liberalisme, dan konstruktivisme. Berikut adalah hasil analisa yang telah dilakukan oleh penulis:

1. Analisis Aktor

Tabel 1. Hasil Pengukuran Indikator Aktor dalam UU No. 6 Tahun 2011

Pendekatan	No	Aktor	Jumlah Kata	
Realisme	1	Negara (Pemerintah)	56	
	2	Menteri	59	
	3	Direktur Jenderal Imigrasi	1	
	4	Direktorat	4	
	5	Pejabat Imigrasi	10	
	6	Penyidik PNS Keimigrasian	78	
	7	Pejabat Dinas Luar Negeri	9	
	8	Perwakilan RI (Kedutaan, Konsulat)	7	
	9	Rumah Detensi Imigrasi	21	
	10	Ruang Detensi Imigrasi	12	
	11	Kepolisian RI	1	
	TOTAL			258
	PERSENTASE			52.5%
Liberalisme	12	Individu (Orang asing, Penumpang, dan Penanggung Jawab Alat Angkut)	189	
	13	Korporasi	7	
	14	Penjamin	12	
	15	Badan Hukum	2	
	TOTAL			210
PERSENTASE			42.8%	
Konstruktivisme	16	Perjanjian Internasional	5	
	17	Organisasi Internasional	4	
	18	Masyarakat	14	
	TOTAL			23
PERSENTASE			4.7%	
TOTAL AKTOR			491	

Berdasarkan hasil analisis yang tercantum dalam Tabel 1, dapat dijelaskan bahwa UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian lebih menekankan pada peran aktor negara dibandingkan dengan aktor-aktor non-negara. Dari hasil analisis, aktor-aktor realis mendapatkan hasil persentase yang lebih tinggi daripada aktor-aktor liberalis dan konstruktivis. Penggunaan aktor realis dibuktikan dengan penggunaan kata negara, Direktorat Jenderal Imigrasi, Menteri, dan diikuti dengan kata lembaga-lembaga pemerintahan di bawah naungan Direktorat Jenderal Imigrasi, seperti Rumah Detensi Imigrasi, dan Ruang Detensi Imigrasi.

Penggunaan aktor realis memiliki hasil persentase sebesar 52.5%, aktor liberalis memiliki hasil persentase sebesar 42.8%, dan aktor konstruktivis

memiliki hasil persentase sebesar 4.7%. Aktivitas keimigrasian dengan menggunakan sudut pandang realis memiliki tujuan untuk menciptakan penegakan kedaulatan atas wilayah Indonesia dalam menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Analisis Otoritas

Tabel 2. Hasil Pengukuran Indikator Otoritas dalam UU No. 6 Tahun 2011

Pendekatan	No	Otoritas	Jumlah Kata	
Realisme	1	Pidana dan Denda	30	
	2	Penangkalan	35	
	3	Intelejen Keimigrasian	7	
	4	Tindakan Administrasi Keimigrasian	18	
	5	Deportasi	16	
	6	Tanda Keluar	3	
	7	Tanda Masuk	18	
	8	Izin Tinggal	122	
	9	Dokumen Perjalanan	58	
	10	Visa	68	
	11	Pengeledahan	3	
	12	Penyelidikan	7	
	13	Penyidikan	17	
	TOTAL			402
PERSENTASE			89%	
Liberalisme	14	Konektivitas	0	
	15	Fasilitator	3	
	TOTAL			3
	PERSENTASE			0.7%
Konstruktivisme	16	Pencegahan	48	
	17	Penanggulangan	0	
	TOTAL			48
	PERSENTASE			11.3%%
TOTAL OTORITAS			453	

Berdasarkan hasil analisis yang tercantum dalam Tabel 2, dapat dijelaskan bahwa otoritas dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian lebih menekankan pada pendekatan realisme. Otoritas realisme ini dibuktikan dengan adanya penggunaan kata penyidikan, penangkalan, penyelidikan, pemberian izin tinggal, deportasi, dan tindakan lainnya yang dilakukan oleh aktor-aktor realis. Penggunaan kata dengan menggunakan pendekatan realis, memiliki hasil persentase sebesar 89%, penggunaan kata dengan pendekatan liberalis

memiliki persentase sebesar 0,7%, dan penggunaan kata dengan pendekatan konstruktivis memiliki persentase sebesar 11.3%.

UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian memberikan jaminan kepada Direktorat Jenderal Imigrasi untuk melaksanakan penyidikan, penyelidikan, penangkalan, deportasi, penggeledahan, dan tindakan lainnya. Tindakan-tindakan yang berlandaskan dengan pendekatan realis ini bertujuan untuk mengimplementasikan kebijakan selektif yang berguna untuk menjaga kedaulatan wilayah dan warga negara Indonesia.

3. Analisis Anggaran

Tabel 3. Hasil Pengukuran Indikator Anggaran dalam UU No. 6 Tahun 2011

Pendekatan	No	Anggaran	Jumlah Kata
Realisme	1	Pemerintah	0
	2	Lembaga	0
	3	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	1
	TOTAL		1
	PERSENTASE		100%
Liberalisme	4	Bantuan Asing	0
	TOTAL		0
	PERSENTASE		0%
Konstruktivisme	5	Masyarakat	0
	TOTAL		0
	PERSENTASE		0%
TOTAL ANGGARAN			1

Berdasarkan hasil analisis yang tercantum dalam Tabel 3, dapat diketahui bahwa pendanaan seluruh aktivitas dari pihak Direktorat Jenderal Imigrasi bertumpu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dari hasil analisis tersebut juga menekankan bahwa tidak adanya bantuan anggaran yang berasal dari bantuan negara lain maupun masyarakat. Permasalahan anggaran secara resmi telah tertuang dalam Pasal 137, BAB XII Tentang Biaya, yang menyatakan bahwa:

“Dana untuk melaksanakan Undang-Undang ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” (UU No. 6 Tahun 2011, 2011).

4. Analisis Anggaran

Tabel 4. Hasil Pengukuran Indikator Tata Kelola dalam UU No. 6 Tahun 2011

Pendekatan	No	Tata Kelola	Jumlah Kata
Realisme	1	Peraturan	38
	2	Kerja sama (instansi pemerintah dan negara lain)	7
	TOTAL		45
	PERSENTASE		63.4%
Liberalisme	4	Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian	10
	5	Sistem Informasi Pendahuluan Data Penumpang	3
	6	Hak Asasi Manusia	7
	TOTAL		20
	PERSENTASE		28.2%
Konstruktivisme	7	Konvensi	6
	TOTAL		6
	PERSENTASE		8.4%
TOTAL TATA KELOLA			71

Berdasarkan hasil analisis yang tercantum dalam Tabel 4, dapat dijelaskan bahwa tata kelola dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian lebih menekankan pada pendekatan realis dibandingkan dengan pendekatan liberalis dan konstruktivis. Tata kelola yang menekankan pada pendekatan realis dibuktikan dengan adanya penggunaan kata peraturan, dan kerja sama antara instansi pemerintah dengan instansi lainnya atau dengan negara lain. Tata kelola dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian bertujuan untuk melaksanakan fungsi keimigrasian, yaitu menciptakan penegakan kedaulatan atas wilayah Indonesia dalam menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peranan dan fungsi keimigrasian tersebut dilakukan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Direktorat Jenderal Keimigrasian mewujudkan fungsinya melalui penetapan peraturan keimigrasian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

5. Analisis Output

Tabel 5. Hasil Pengukuran Indikator Output dalam UU No. 6 Tahun 2011

Pendekatan	No	Output	Jumlah Kata	
Realisme	1	Ketertiban	7	
	2	Kedaulatan	5	
	3	Penegakan Hukum	4	
		Keamanan	9	
	TOTAL			25
	PERSENTASE			86.2%
Liberalisme	4	Kesejahteraan Masyarakat	1	
		Pembangunan	3	
	TOTAL			4
	PERSENTASE			13.8%
TOTAL ANGGARAN			29	

Berdasarkan hasil analisis yang tercantum dalam Tabel 4, dapat dijelaskan bahwa *output* dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian lebih menekankan pada sudut pandang realis. *Output* yang ingin dicapai melalui UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian tersebut lebih menekankan terjaminnya penegakan kedaulatan wilayah Indonesia, perlindungan bagi warga negara Indonesia, dan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Output* dalam sudut pandang realis mendapatkan hasil persentase sebesar 86.2%, Sedangkan *output* yang ingin dicapai melalui sudut pandang liberalis, yaitu kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan masyarakat mendapatkan hasil persentase sebesar 13.8%.

3.2. DINAMIKA KEIMIGRASIAN INDONESIA SEBAGAI TANTANGAN BAGI DIREKTORAT JENDERAL IMIGRASI

Eksistensi abad ke-21 ditandai dengan munculnya fenomena baru, yaitu globalisasi. Globalisasi menggambarkan fenomena dunia kontemporer yang ditandai dengan semakin menipisnya batas-batas teritorial setiap negara (*state borderless*), menyempitnya ruang dan waktu, serta adanya perpindahan barang, modal, dan manusia yang melintasi batas-batas wilayah negara dalam jangka waktu yang relatif lebih cepat (Budi Winarno, 2014). Munculnya fenomena globalisasi menjadi katalisator bagi aktivitas perpindahan manusia. Perpindahan manusia dari satu tempat ke tempat lain, atau dari satu negara ke negara lain

dapat disebabkan oleh adanya konflik, perang, wisata, sekolah, bekerja, atau ingin mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

Mobilitas merupakan salah satu bentuk hak asasi manusia yang dilindungi oleh *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Covenant on Civil and Political Rights*, yaitu hak atas kebebasan bergerak. Sehingga, isu hak asasi manusia menjadi salah satu isu yang sangat diperhatikan oleh dunia internasional. Pergerakan manusia yang semakin bebas memberikan dampak positif dan negatif bagi setiap negara. Oleh karena itu, setiap negara memiliki peraturan hukumnya sendiri-sendiri yang mengatur tentang keimigrasian, termasuk Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keimigrasian di Indonesia telah tertuang dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Menurut UU No. 6 Tahun 2011, keimigrasian didefinisikan sebagai berikut

“hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara” (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011)

Guna menegakkan kedaulatan wilayah Indonesia, pemerintah membutuhkan instansi pemerintahan yang bertugas untuk menjalankan serangkaian fungsi dan wewenang umum dalam hal keimigrasian. Fungsi keimigrasian dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Fungsi keimigrasian merupakan serangkaian urusan pemerintahan suatu negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011). Direktorat Jenderal Imigrasi melakukan fungsi dan perannya dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) dan menetapkan peraturan yang sesuai dengan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap negara memiliki kewenangan penuh untuk mengatur pergerakan manusia yang masuk dan keluar wilayah negaranya.

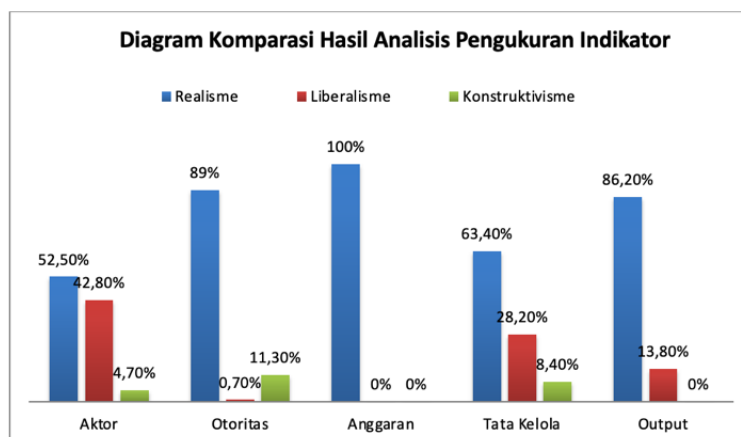
Dinamika keimigrasian di Indonesia telah terjadi sejak masa penjajahan Belanda yang ditandai dengan pembentukan Sekretariat Komisi Imigrasi pada tahun 1913, dan mengalami perubahan nama menjadi *immigratie dients* pada

tahun 1921 (Mundzir et al., 2021). Pada era penjajahan Belanda, Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan kebijakan *opendeur politiek* (politik pintu terbuka), yaitu membuka pintu seluas-luasnya bagi warga negara asing untuk masuk, tinggal, dan menjadi warga negara Hindia Belanda.

Era Republik Indonesia Serikat (RIS) menjadi era yang sangat penting bagi sejarah keimigrasian di Indonesia, pada era ini terjadi serah terima *immigratie dients* (dinas imigrasi) yang merupakan produk pemerintahan Hindia Belanda kepada pemerintahan RIS (Kementerian Hukum dan HAM RI, 2022). Pada era demokrasi parlementer, pemerintah Indonesia melakukan perubahan dalam kebijakan keimigrasian. Pemerintah Indonesia mengganti kebijakan *opendeur politiek* (politik pintu terbuka) dengan kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif (*selective policy*). Tujuan dari perubahan kebijakan ini adalah untuk memberikan perlindungan kepada kepentingan nasional dan warga negara Indonesia. Kebijakan keimigrasian yang bersifat selektif masih digunakan oleh Indonesia hingga sekarang (Perdana & Sande, 2020).

Berdasarkan atas perbandingan hasil pengukuran lima indikator (aktor, otoritas, anggaran, tata kelola, dan *output*) dengan menggunakan tiga pendekatan (realisme, liberalisme, dan konstruktivisme), menunjukkan bahwa arah kebijakan Pemerintah Indonesia dalam memandang isu keimigrasian melalui analisis isi Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian telah didominasi oleh pendekatan realisme. Berikut adalah hasil pengukuran dari kelima indikator tersebut.

Gambar 1. Diagram Komparasi Hasil Analisis UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian



Pendekatan realisme tersebut telah tercermin dalam penggunaan kata yang didominasi oleh aktor negara dan lembaga pemerintahan, memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dan deportasi, tata kelola yang dilakukan melalui serangkaian peraturan yang disesuaikan dengan perundang-undangan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM), serta *output* yang lebih menekankan pada terciptanya penegakan kedaulatan negara, keamanan, dan ketertiban masyarakat.

UU No. 6 Tahun 2011 menjadi landasan resmi bagi Direktorat Jenderal Imigrasi untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya dan berada di bawah naungan Kementerian Hukum dan HAM. Dalam menjalankan peran dan fungsinya sehari-hari, pejabat imigrasi akan bersentuhan langsung dengan orang-orang asing yang akan masuk, sedang berada, maupun akan keluar dari wilayah Indonesia. Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam *non-immigrant state* yang ditandai dengan tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi. Dalam prinsip ini, Pemerintah Indonesia tidak menolak kehadiran orang asing. Namun, dimaksudkan untuk membatasi secara maksimal penambahan penduduk melalui proses kewarganegaraan yang berdasarkan atas hak keimigrasian.

Pemerintah Indonesia juga menerapkan *selective policy* dalam isu keimigrasian. Prinsip ini menjadi landasan bagi Indonesia untuk memberikan izin masuk atau menolak kehadiran orang asing. Menurut *selective policy*, klasifikasi orang asing yang diperbolehkan masuk, tinggal, dan menjalankan kegiatannya di Indonesia adalah sebagai berikut (Perdana & Sande, 2020):

- a. Memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat, bangsa, dan negara Republik Indonesia;
- b. Tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum;
- c. Tidak bermusuhan dengan rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia, diijinkan masuk dan diperbolehkan berada di wilayah Indonesia, serta diberikan ijin tinggal sesuai dengan maksud dan tujuan kedatangannya di Indonesia

Prinsip *selective policy* merupakan salah satu bentuk kebijakan keimigrasian yang menggunakan pendekatan realisme. Pendekatan realisme dalam fungsi keimigrasian di Indonesia juga ditunjukkan dengan fungsi penegakan hukum. Fungsi penegakan hukum keimigrasian di Indonesia terbagi menjadi dua hal, yaitu administrasi dan penegakan hukum yang bersifat *proyustisia*. Penegakan hukum melalui tindakan administrasi dilakukan dengan pemberian otoritas bagi pejabat imigrasi untuk memberikan izin masuk, izin bertolak, izin keimigrasian, dan tindakan-tindakan keimigrasian lainnya. Sedangkan penegakan hukum yang bersifat *proyustisia* dilakukan dengan memberikan otoritas bagi pejabat imigrasi untuk melakukan penyidikan, penyelidikan, penggeledahan, penangkapan, dan tindakan keimigrasian lainnya (Sinurat et al., 2020).

Pelaksanaan keimigrasian di Indonesia masih memiliki kekurangan dan kelebihan. Pertama, permasalahan pengungsi di Indonesia menjadi salah satu isu yang menjadi perhatian publik. Pasalnya, Indonesia menjadi negara singgah dan tujuan bagi beberapa pengungsi. Jumlah pengungsi yang masuk di Indonesia telah mencapai 13.273 orang terdiri atas 73% orang dewasa dan 27% anak-anak. Jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia terdiri dari 7.458 orang berasal dari Afghanistan, 1.364 orang dari Somalia, 707 orang dari Myanmar, 677 orang dari Irak, dan sisanya berasal dari negara-negara lainnya yang kini menempati rumah detensi (Akbar & Rizki Dwijayanti, 2022). Permasalahan pengungsi di Indonesia muncul karena Indonesia menjadi *non-immigrant state* yang ditandai dengan tidak meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 Tentang Pengungsi. Sehingga Indonesia tidak dapat memberikan perlakuan khusus terhadap pengungsi yang masuk ke wilayah Indonesia. Hal ini terjadi karena Indonesia tidak memiliki peraturan perundang-undangan tersendiri yang secara khusus membahas mengenai pengungsi.

Pembahasan tentang pengungsi tercantum dalam UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, BAB VI Tentang Pemberian Suaka dan Masalah Pengungsi, Pasal 25 Ayat 1 dan 2 sebagai berikut (UU No. 37 Tahun 1999, 1999).

“Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri” (Ayat 1)

“Disebutkan terkait dengan pengungsi diatur kemudian dengan Perpres” (Ayat 2)

Dinamika tentang pengungsi mulai muncul ketika Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri pada 31 Desember 2016 (Peraturan Presiden RI No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri, 2016). Perpres tersebut menyatakan bahwa penanganan pengungsi luar negeri dilakukan oleh pejabat imigrasi. Memang UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian mengatur tentang lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Namun, pejabat imigrasi tidak dipersiapkan untuk menangani permasalahan pengungsi. Hal ini karena pejabat imigrasi hanya sebatas melakukan fungsi keimigrasian secara administrasi dan bersifat *proyustisia*.

Oleh karena itu, untuk memaksimalkan fungsi dari Direktorat Jenderal Imigrasi, perlu adanya perubahan terhadap UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penambahan pasal yang khusus membahas permasalahan pemberian suaka dan permasalahan pengungsi. Hal ini harus segera dilakukan mengingat Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, yang menekankan pejabat imigrasi sebagai pemegang peran dalam penanganan pengungsi

4. KESIMPULAN

Analisis mengenai arah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia mengenai isu keimigrasian yang telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, menunjukkan bahwa arah kebijakan didominasi oleh pendekatan realisme. Pendekatan realisme tersebut telah tercermin dalam penggunaan kata yang didominasi oleh aktor negara dan lembaga pemerintahan, memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan dan deportasi, tata kelola yang dilakukan melalui serangkaian peraturan yang disesuaikan dengan perundang-undangan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM), serta

output yang lebih menekankan pada terciptanya kedaulatan negara, penegakan hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat.

Direktorat Jenderal Imigrasi telah mengalami serangkaian perombakan sejak era penjajahan Belanda hingga pasca reformasi. Dinamika perubahan dalam tubuh Direktorat Jenderal Imigrasi tersebut tidak mendegradasi pendekatan realis dalam memandang isu keimigrasian. Direktorat Jenderal Imigrasi lebih menggunakan pendekatan realis dalam menjalankan fungsi dan peranannya, seperti melakukan penyidikan, penyelidikan, penangkapan, pemberantasan.

REFERENSI

Akbar, T., & Rizki Dwijayanti. (2022, January 28). *Upaya Penanganan Pengungsi Luar Negeri di Indonesia*. Sekretariat Kabinet Indonesia. <https://setkab.go.id/upaya-penanganan-pengungsi-luar-negeri-di-indonesia/>

Arfan Faiz Muhrizi. (2016). *Laporan Analisis Evaluasi Hukum Dalam Rangka Penguatan Sistem Pertahanan Negara*.

Budi Winarno. (2014). *Dinamika Isu-Isu Global Kontemporer*. CAPS (Center of Academic Publishing Service).

Peraturan Presiden RI No. 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri, (2016). www.hukumonline.com/pusatdata

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, (2011).

Kementerian Hukum dan HAM RI. (2022). *Sejarah Imigrasi*. Kantor Imigrasi Kelas I TPI Bandar Lampung. <https://kanimbandarlampung.kemendukham.go.id/profil-imigrasi/sejarah-imigrasi/>

Lesly Gijsbert Christian Hosang. (2011). *Pandangan Paradigma Realisme, Liberalisme, dan Konstruktivisme Terhadap ASEAN Political Security Community 2015 Sebagai Kerjasama Keamanan di Kawasan Asia Tenggara*.

Mundzir, C., Arif, M., Uin, A., & Makassar, A. (2021). Kebijakan Imigrasi Zaman Hindia Belanda (1913-1942). *Muhammad Arif Dan Aksa Jurnal Rihlah*, 9(1). <https://doi.org/10.2121/SOSIOHUMANIKA.V7I1.495>

- Perdana, J., & Sande. (2020). Selective Policy Imigrasi Indonesia terhadap Orang Asing dari Negara Calling Visa. In *Indonesian Perspective* (Vol. 5, Issue 1).
- Rahmadhani Purwanti, W., Zahidi, S., & Afiya, M. A. (2022). Immigration Supervision of Overseas Refugees in Indonesia in the Implementation of Presidential Regulation No. 125 of 2016. In *Jurnal Intervensi Sosial dan Pembangunan (JISP)* (Vol. 3, Issue 2).
<http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/JISP>
- Ruhama, Z. (2016). *Classical Realism, Liberalism, Marxism: Revisiting The Mainstream Approaches in International Relation Theory* (Vol. 11, Issue 1).
- Sinurat, D. F., Sitohang, W., & Manullang, H. (2020). *Pertanggungjawaban Pidana Pelaku yang Dengan Sengaja Melakukan Penyalahgunaan Izin Tinggal (Studi Putusan Nomor: 748/PID.SUS/2016/PN.DPS)*.
<https://ejournal.uhn.ac.id/index.php/patik>
- Suryadi Bakry, U. (2022). *Studi Keamanan Internasional Pasca Perang Dingin*.