

## **BAB IV**

### **KEBIJAKAN SEKURITISASI PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENANGANI PERMASALAHAN IMIGRAN ILEGAL**

Isu imigran ilegal yang terus mengalami kenaikan jumlah di Indonesia yang juga turut menimbulkan dampak tersendiri bagi kehidupan politik, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan Republik Indonesia yang berdampak terhadap terancamnya keamanan nasional Indonesia, serta adanya tekanan dari dunia internasional mengenai kebijakan Indonesia terhadap penanganan Indonesia akan isu imigran ilegal, mendorong pemerintah Indonesia untuk mengambil beberapa kebijakan guna menangani persoalan imigran ilegal di Indonesia pada tahun 2008-2012. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani persoalan imigran ilegal di Indonesia telah menunjukkan telah terjadinya upaya sekuritisasi isu imigran ilegal.

Dalam bab ini penulis akan membahas tentang kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani persoalan imigran ilegal pada tahun 2008-2012.

#### **A. Pembentukan Undang-Undang Keimigrasian**

Kehadiran globalisasi di seluruh sektor kehidupan masyarakat dunia, telah menyebabkan terjadinya perkembangan terhadap aspek hubungan kemanusiaan yang selama ini bersifat nasional berkembang menjadi bersifat internasional, bersamaan dengan ini telah menyebabkan adanya kewajiban akan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai bagian dari kehidupan. Kegiatan lalu lintas individu antar negara yang diakibatkan oleh kehadiran globalisasi hingga menyempitnya batas-batas wilayah negara (*borderless countries*) terus mengalami peningkatan.

Maraknya praktik imigran ilegal di Indonesia sejak tahun 2008, yang ditandai dengan peningkatan jumlah imigran ilegal secara signifikan di Indonesia, adanya sejumlah persoalan imigran ilegal di Indonesia, yang membawa dampak negatif baik berupa dalam segi politik, sosial, ekonomi, maupun pertahanan dan keamanan negara Republik Indonesia. Serta tekanan diplomasi yang dilakukan oleh Australia terhadap Indonesia, dengan terus menerus mendesak Indonesia untuk mengambil tindakan yang tegas dalam menangani persoalan imigran ilegal yang melibatkan kedua negara, khususnya tekanan diplomasi melalui penawaran program *Indonesia Solution*, telah mendorong pemerintah Indonesia untuk mengambil kebijakan guna melindungi keamanan nasional (*national security*) negara dengan melakukan upaya politisasi atau sekuritisasi isu imigran ilegal sebagai isu keamanan, yang mana pada awalnya isu ini ditangani sebagai isu keimigrasian semata.

Pernyataan oleh Kompol Hermawan, pihak Kepolisian RI (Kapolri) yang menyatakan bahwa, "*Permasalahan imigran ilegal perlu penanganan yang serius karena merupakan ancaman terhadap kedaulatan bangsa, dan berdampak ancaman keamanan; kehidupan sosial dan ekonomi; dan ancaman ideologi,*" (Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jatim, 2010). Pernyataan perwakilan Mabes Polri ini menunjukkan telah dilakukannya upaya sekuritisasi oleh pemerintah Indonesia terhadap permasalahan imigran ilegal.

Pernyataan oleh perwakilan Mabes Polri, kemudian mendapatkan respon positif dari masyarakat Indonesia yang turut menyatakan bahwa persoalan imigran ilegal membutuhkan upaya penanganan yang serius oleh pemerintah Indonesia, dikarenakan kehadiran para imigran turut membawa berbagai dampak negatif. Hal tersebut ditandai

dengan adanya pernyataan penolakan Ketua DPRD Kepulauan Riau, Nur Syafriadi yang mewakili warga Tanjung Pinang untuk menolak daerahnya dijadikan penampungan para imigran ilegal (Kompas, 2009).

Adanya kesadaran pemerintah Indonesia mengenai bahaya imigran ilegal yang mengancam keamanan nasional Indonesia, ditandai dengan adanya keinginan pemerintah Indonesia untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang dinilai tidak sesuai dengan perkembangan zaman saat ini.

Dengan adanya globalisasi berdampak pada semakin kompleksnya tugas keimigrasian yang diikuti sederet kasus kejahatan lintasbatas (*transnational crime*) yangmana turut melibatkan sebagian penduduk Indonesia dalam praktiknya. Kehadiran produk hukum baru yang berbentuk konvensi internasional, yaitu Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi, pada tahun 2000 (*United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, 2000) dimana Indonesia turut meratifikasi konvensi tersebut, mewajibkan Indonesia untuk mengadopsi aturan hukum yang berlaku terhadap aturan hukum dalam negeri Indonesia sehingga menyebabkan peranan instansi Keimigrasian menjadi semakin penting (Zikri, 2011).

Sebelumnya sudut pandang fungsi keimigrasian dalam pelaksanaan Undang Undang Nomor 9 Tahun 1992, lebih menekankan kepada efisiensi pelayanan untuk mendukung isu pasar bebas yang bersifat global, namun kurang memperhatikan fungsi penegakan hukum dan fungsi keamanan (*security*) (Direktorat Jenderal Imigrasi).

Usulan untuk melakukan revisi terhadap Undang Undang No. 9 Tahun 1992 telah ada sejak tahun 2002, dimana pemerintah Indonesia berupaya untuk melakukan revisi serta penyempurnaan akan Undang Undang Keimigrasian. (Ottawa) Namun, baru pada tahun

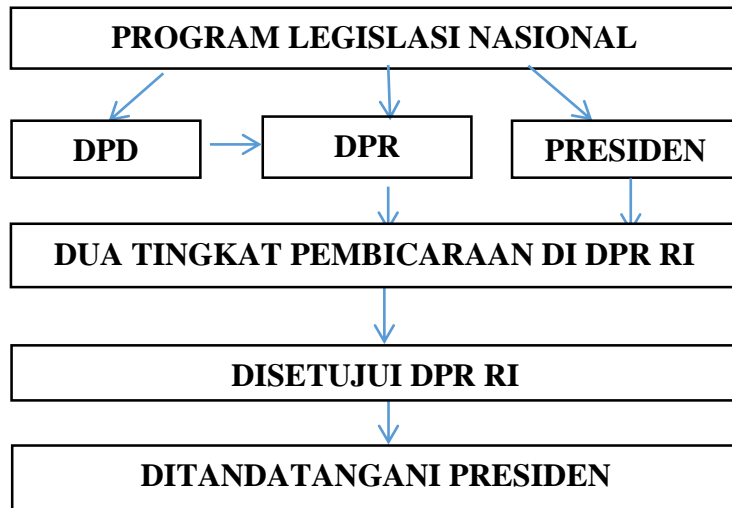
2005, Rancangan Undang-Undang (RUU) Keimigrasian kemudian diajukan sebanyak dua kali oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan, yang pertama pada Oktober tahun 2005, dan yang kedua pada Februari tahun 2010. (Ditjen Imigrasi Tanjung Balai)

Pada tahun 2005, RUU Keimigrasian yang diajukan oleh Presiden di programkan untuk masuk dalam prioritas pembahasan di DPR-RI yang sebelumnya sudah pernah dibahas oleh DPR RI Komisi III, namun dalam prosesnya pembahasan mengenai RUU Keimigrasian terhenti di tengah jalan. (Viva News, 2011)

Usulan untuk memperbarui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian segera dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) guna dibahas oleh DPR. Pada tahun 2010, RUU Keimigrasian kemudian menjadi pembicaraan intensif di DPR-RI, setelah RUU Keimigrasian masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Pada tahun 2010, RUU Keimigrasian telah disampaikan kembali oleh presiden pada tanggal 23 Februari 2010 untuk dibahas kepada Pimpinan DPR-RI dengan surat Nomor R-16/Pres/2/2010. Menteri Hukum dan HAM kemudian ditunjuk oleh Presiden untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU Keimigrasian di DPR. Pada tanggal 25 Februari 2010, Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR-RI melalui Surat Ketua DPR Nomor TU.04/2118/DPR/ RI/III/2010 tanggal 11 Maret 2010 perihal penugasan untuk membahas RUU tentang keimigrasian ditugaskan kepada Komisi III DPR-RI (Kementrian Hukum dan HAM).

## PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

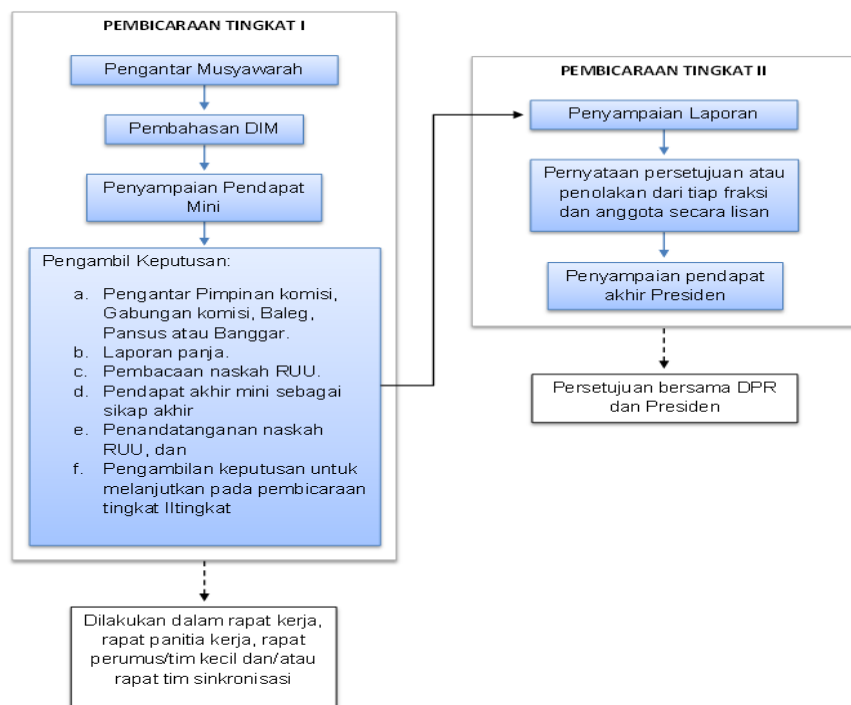


*Sumber : diolah oleh penulis*

**Gambar 4.1**

### Proses Pembentukan Undang-Undang

Pada gambar 4.1 menggambarkan mengenai proses pembuatan Undang-Undang berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Undang-Undang, dimana DPR dan Presiden memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU. RUU yang telah diajukan oleh DPR dan Presiden kemudian akan dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR RI.



Sumber: (Kemenkumham)

**Gambar 4.2**

**Proses Tingkat Pembicaraan RUU di DPR-RI**

Pada gambar 4.2 menjelaskan mengenai proses tingkat pembicaraan RUU di DPR-RI. Dalam proses pembentukan Undang-Undang Keimigrasian, pembicaraan tingkat I di DPR-RI dilaksanakan pada tanggal 27 April tahun 2010 yang merupakan tahapan awal pembahasan, pada Rapat Kerja DPR Komisi III dengan Menteri Hukum dan HAM, Patrialis Akbar yang mewakili Presiden, yang akan membahas mengenai, penjelasan Presiden mengenai RUU tentang keimigrasian, pandangan-pandangan fraksi terhadap RUU Keimigrasian, serta pembentukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Patrialis Akbar, sebagai pihak yang mewakili Presiden, menyampaikan pandangan bahwa pentingnya dilakukan evaluasi kembali mengenai kebijakan nasional di bidang keimigrasian dengan cara melakukan penyempurnaan Undang-Undang di bidang

keimigrasian sebagai dampak dari adanya peristiwa globalisasi yang turut membawa dampak tersendiri di berbagai aspek kehidupan bermasyarakat (Kementrian Hukum dan HAM).

Dalam penyampaiannya, Patrialis Akbar menyampaikan beberapa pokok landasan pikiran penyusunan RUU tentang Keimigrasian yang telah disusun oleh pemerintah yaitu :

1. Keimigrasian merupakan bagian dari perwujudan pelaksanaan penegakan kedaulatan atas wilayah negara Republik Indonesia dalam rangka menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Adanya perjanjian-perjanjian internasional atau konvensi-konvensi internasional yang berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi keimigrasian.
3. Meningkatnya kejahatan internasional dan transnasional seperti imigran ilegal, penyelundupan orang, perdagangan manusia, terorisme, narkoba, dan pencucian uang.
4. Pengaturan mengenai deteni dan batas waktu terdeteni belum dilakukan secara komprehensif.
5. Fungsi dan tugas keimigrasian yang spesifik dan bersifat universal, dalam pelaksanaannya memerlukan pendekatan sistematis dengan pemanfaatan teknologi informasi yang modern, serta adanya struktur keimigrasian yang memungkinkan dapat bertindak secara langsung agar pelaksanaan fungsi dan tugas keimigrasian lebih efektif dan efisien untuk hal-hal yang bersifat teknis substantif, sehingga

penegasan mengenai jabatan fungsional keimigrasian dan penempatan pejabat imigrasi di setiap perwakilan Republik Indonesia adalah sangat signifikan.

6. Hak kedaulatan negara dalam penerapan prinsip timbal balik (*reciprocal*) pemberian visa terhadap warga negara asing.
7. Adanya 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 ancaman pidana terhadap para pelaku sindikat yang mengorganisir imigran ilegal.
8. Mengingat penegakan hukum keimigrasian selama ini belum efektif sehingga pencantuman pidana minimum terhadap pelanggaran ketentuan keimigrasian adalah sangat signifikan.
9. Kepentingan untuk memperluas dan menjangkau subyek yang merupakan pelaku tindak pidana keimigrasian, antara lain: orang perorangan, korporasi, dan penjamin atau orang yang memfasilitasi masuknya orang asing ke wilayah negara Republik Indonesia yang melanggar ketentuan keimigrasian. (Kementrian Hukum dan HAM)

Berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut, Kemenkumham, Patrialis Akbar menyampaikan pandangannya mengenai garis besar substansi-substansi baru yang diatur dalam RUU tentang Keimigrasian, adalah, penghormatan terhadap hak setiap warga negara Indonesia, fungsi dan pelaksanaan keimigrasian, pengaturan mengenai masuk dan keluarnya individu di wilayah Indonesia, pencegahan dan penangkalan, visa izin masuk dan tinggal, dokumen perjalanan Republik Indonesia, pengawasan keimigrasian,



kewenangan penyidik keimigrasian, serta ketentuan pidana dengan meningkatkan tingkatan pidana guna menimbulkan efek jera bagi para pelaku pelanggar keimigrasian.

Setelah penyampaian oleh perwakilan Presiden mengenai RUU Keimigrasian, pembicaraan kemudian dilanjutkan dengan mendengarkan pandangan-pandangan oleh tiap perwakilan fraksi yang hadir.

Selanjutnya, pada tanggal 22 Juli 2010, telah diadakan Rapat Kerja Komisi III DPR-RI dengan Menteri Hukum dan HAM terkait pembahasan mengenai rangka pembahasan RUU Keimigrasian. Rapat kerja yang dipimpin oleh Fahri Hamzah, selaku Wakil Ketua Komisi III DPR-RI, yang beragenda mengenai pembahasan RUU Keimigrasian serta pembentukan Panja (Panitia Kerja) menghasilkan keputusan mengenai Rapat Kerja antara Komisi III DPR RI dan Menteri Hukum dan Ham yakni, penyetujuan pengesahan 259 DIM, dengan 117 DIM yang bersifat substansial yang perlu dibahas secara intensif dalam Rapat Panja, sementara DIM yang bersifat redaksional dibahas dalam Tim Perumus dan Sinkronisasi. Terakhir, penyetujuan pembahasan Komisi III DPR RI dan Menteri Hukum dan Ham tentang pembahasan Rapat Panja RUU Keimigrasian yang mulai dibahas sejak 23 Juli 2010, pukul 19.30 WIB (DPR-RI).

Tindak lanjut keseriusan Panitia Kerja terkait pembahasan RUU Keimigrasian, ditandai dengan diadakannya studi banding Panja RUU Keimigrasian dengan mengunjungi negara-negara yang dinilai ideal dalam upaya penanganan terhadap imigran, seperti Inggris dan Kanada. (Jpnn News, 2010)

Rancangan Undang-Undang Keimigrasian yang diajukan oleh presiden, pada akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR tanggal 7 April 2011, setelah melalui pembahasan yang cukup panjang dengan Komisi III DPR.

Selanjutnya pada tanggal 5 Mei 2011, Presiden Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5126 (DPR-RI).

## **B. Pelaksanaan Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011**

Setelah Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 telah diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada tanggal 5 Mei 2011, selanjutnya segala bentuk penanganan terhadap permasalahan imigran ilegal di Indonesia kemudian mengacu kepada UU Keimigrasian No. 6 Tahun 2011.

Upaya pembaruan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian oleh pemerintah Indonesia, menitikberatkan pada upaya pemerintah untuk melakukan pengetatan terhadap pintu masuk dan keluar orang asing di wilayah kedaulatan Indonesia, serta guna untuk mengatasi permasalahan praktik penyelundupan manusia yang seringkali melibatkan masyarakat sipil Indonesia, dimana aturan hukum ini belum diatur di dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1992. (Himpunan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Kewarganegaraan Dan Keimigrasian , 2008)

Selanjutnya, penerapan Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 yang juga merupakan produk hukum baru yang berlaku di Indonesia, dimana Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi, pada tahun 2000, yang menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi badan Keimigrasian, dimana fungsi keimigrasian dilaksanakan oleh pemerintah, dan oleh sebab itu, melalui UU No. 6 Tahun 2011, pemerintah kemudian menetapkan kebijakan

dengan menunjuk Menteri Hukum dan HAM dalam pelaksanaan keimigrasian. Dan untuk terlaksananya tugas keimigrasian ini, pada setiap kabupaten, kota, atau kecamatan dapat dibentuk Kantor Imigrasi. Selain Kantor Imigrasi, di ibukota negara, provinsi, kabupaten/kota Rumah Detensi dapat dibentuk (DPR-RI).

Selanjutnya, implementasi UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang dilakukan oleh pemerintah yaitu, adanya pengaturan mengenai peningkatan sanksi pidana bagi para pelaku pelanggaran keimigrasian bertujuan untuk memberikan efek jera bagi para pelaku, serta adanya perluasan terhadap subyek pelaku pelanggaran tindak keimigrasian, dimana perluasan terhadap subyek pelaku ini meliputi, para deteni, orang asing pelaku perkawinan semu, pihak sponsor atau penjamin, dan penanggung jawab alat angkut para pelaku keimigrasian.

Dalam pengimplementasiannya, terkait penanganan imigran ilegal di Indonesia, UU No. 6 Tahun 2011, telah memberikan penguatan terhadap kewenangan Penyidik Keimigrasian yang semula terbatas dalam melakukan penyelidikan, kini memiliki penambahan kewenangan yang mampu mendorong terlaksananya fungsi Penyidik Keimigrasian terkait persoalan imigran ilegal. Adapun penambahan kewenangan Penyidik Keimigrasian di antara lain, kewenangan untuk mencari keterangan dan alat bukti, kewenangan untuk melakukan penahanan, pemeriksaan, serta penyitaan dokumen perjalanan bagi oknum yang diduga melakukan pelanggaran tindak keimigrasian, melakukan tindak pidana lain, melakukan penindakan pertama di tempat kejadian, serta otoritas untuk menghentikan penyidikan.

UU No 6 Tahun 2011 selanjutnya mengatur mengenai kewenangan untuk melakukan pengawasan keimigrasian, dimana Pemerintah Indonesia berupaya untuk melakukan pengawasan sebagai upaya untuk mengontrol terhadap kehadiran orang asing. Kebijakan ini diharapkan mampu menurunkan jumlah imigran ilegal di wilayah kedaulatan Indonesia. Kewenangan untuk melakukan pengawasan akan orang asing ini dilaksanakan oleh Menteri Hukum dan HAM yang meliputi:

- a. pengawasan terhadap WNI yang memohon dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah Indonesia, dan yang berada di luar wilayah Indonesia
- b. pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia, serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.

Adapun yang dimaksud dengan wewenang pengawasan adalah kewenangan Menteri Hukum dan HAM yang didelegasikan kepada:

- a. Direktur Jenderal, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di pusat;
- b. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di provinsi;
- c. Kepala Kantor Imigrasi, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di Kabupaten/kota atau kecamatan;
- d. Pejabat Imigrasi yang ditunjuk atau Pejabat Dinas Luar Negeri, untuk melaksanakan pengawasan Keimigrasian di luar Wilayah Indonesia (Hamidi & Christian, 2015).

Guna mendukung fungsi Keimigrasian, yaitu Menteri Hukum dan HAM membentuk tim pengawasan orang asing, dengan tujuan tim mampu memberikan saran

serta pertimbangan kepada instansi ataupun lembaga pemerintahan terkait mengenai hal yang berkaitan dengan pengawasan terhadap orang asing di Indonesia. Tim pengawasan secara operasional diperbolehkan untuk melakukan operasi gabungan baik yang bersifat khusus maupun yang bersifat khusus yang dilakukan secara terencana. Ketika dalam hal pengawasan ditemukan adanya tindak pidana maka diserahkan kepada badan atau instansi Pemerintah terkait sesuai dengan kewenangan masing-masing (Hamidi & Christian, 2015).

Untuk menegakkan pengawasan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi, diatur pula mengenai Tindakan Administratif Keimigrasian dan pengaturan mengenai Rumah Detensi Imigrasi. Rumah Detensi Imigrasi dapat juga berfungsi sebagai cabang Rumah Tahanan Negara tempat penahanan tersangka tindak pidana keimigrasian. Fungsi dan peran keimigrasian dalam rangka mendukung terwujudnya perlindungan korban tindak pidana penyelundupan migran turut diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011.