

DINAMIKA PENERAPAN ASAS *SELECTIVE POLICY* DALAM HUKUM KEIMIGRASIAN TERHADAP PENANGKALAN WARGA NEGARA ASING PADA MASA PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA

(Implementation of Selective Policy Principles in the Immigration Law Vortex Against the Determination of Foreign Citizen During The Covid-19 Pandemic in Indonesia)

Deden Rafi Syafiq Rabbani

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jalan Raya Jatinangor KM 21 Sumedang 45363 Jawa Barat
e-mail: dedenrafisyafiq@gmail.com

Naskah diterima: 26 Februari 2021; revisi: 26 April 2021; disetujui: 28 April 2021

Abstrak

Mengingat urusan keimigrasian suatu negara berkaitan dengan batas – batas kekuasaan politik sebagai batas-batas kekuasaan negara. Setiap negara yang berdaulat, memiliki kekuatan yang melekat dalam kedaulatannya serta penting untuk mempertahankan diri untuk melarang masuknya orang asing di dalam wilayah kekuasaannya. Berkaitan dengan hal tersebut kehadiran asas *selective policy* yang dianut dalam hukum keimigrasian Indonesia memberikan pemahaman bahwa tidak mudah bagi warga negara asing untuk dapat berada di Indonesia. Selain itu terhadap tindakan penangkalan juga menjadi bagian penting dalam proses pemeriksaan dan pengawasan orang asing, terlebih saat menghadapi situasi pandemi Covid-19. Sejatinya tulisan ini hendak memberikan pemahaman terhadap 2 (dua) hal, yakni: *pertama*, terhadap konsepsi asas *selective policy* dalam hukum keimigrasian. *Kedua*, dinamika penerapan asas *selective policy* terhadap penangkalan warga negara asing di Indonesia. Melalui metode penelitian yuridis normatif, serta spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif. Maka diperoleh hasil sebagai berikut: *pertama*, bahwa asas *selective policy* merupakan bagian yang penting dalam hukum keimigrasian karena sebagai kebijakan selektif dapat memberikan dampak terhadap penegakan hukum keimigrasian. *Kedua*, terhadap penangkalan warga negara asing di Indonesia pada masa pandemi Covid-19 mengalami perkembangan baik dalam segi pengaturan hukum bagi warga negara asing yang hendak memasuki wilayah Indonesia yang mengedepankan *human security* melalui kebijakan selektif yang diatur.

Kata kunci: *selective policy*, hukum keimigrasian, kedaulatan, penangkalan, warga negara asing

Abstract

Discussing about the immigration matter is related to the limits of political power as the limits of state power. Every sovereign country has the power inherent in its sovereignty and it is important to defend itself to prohibit the entry of foreigners into its territory. In this regard, the application of a selective policy principle adopted in Indonesian based on immigration law means that is not easy for foreigners to just come to Indonesia. In addition, deterrence action is also an important part of the process of examining and supervising foreigners, especially when facing a COVID-19 pandemic situation. In fact, this article intends to provide an understanding of 2 (two) things, namely: first, the conception of the principle of selective policy in Indonesia's immigration law. Second, the development of deterrence regulations for foreigners to entry Indonesia. Through the normative juridical research method, the research specification used is descriptive analytical which is then analyzed by juridical qualitative. Then the following results are obtained: first, that the principle of selective policy is an important part of immigration law because as a selective policy it can have an impact on immigration law enforcement. Second, the deterrence of foreigners in Indonesia during the Covid-19 pandemic has experienced good development in terms of legal arrangements for foreign citizens who want to enter Indonesian territory that prioritizes human security through regulated selective policies.

Keywords: *selective policy*, immigration law, sovereignty, deterrence, foreign citizen

A. Pendahuluan

Penanganan pandemi Covid-19 sebagai keadaan darurat suatu negara sejatinya dapat didasarkan pada 3 (tiga) pendekatan yaitu¹: (1) pelayanan kesehatan (*health services*), (2) pemenuhan kebutuhan fiskal (*fulfillment of fiscal needs*), dan (3) percepatan penanganan dalam kegiatan sosial (*acceleration of handling in social activities*). Dalam konteks pengendalian kegiatan sosial salah satunya diwujudkan oleh Indonesia dalam memberikan pengaturan hukum terkait dengan pengaturan keluar masuk wilayah Indonesia sebagai rezim dalam hukum keimigrasian. Hal tersebut diwujudkan dalam beberapa produk hukum terkait, seperti: (1) Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 sebagai Bencana Nasional, (2) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 26 Tahun 2020 tentang Visa dan Izin Tinggal dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru, (3) Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2021 tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Internasional Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019.

Sejatinya pengaturan hukum dalam bidang keimigrasin suatu negara tidak terlepas dari pemahaman bahwa konteks urusan keimigrasian ini menyangkut persoalan lintas batas negara. Di samping itu, berkaitan juga dengan bagaimana suatu negara mengatur serta memberikan pengaturan terhadap

persoalan yang timbul dalam konteks lalu lintas batas negara yang menyangkut warga negara maupun warga negara asing. Dengan demikian, pengaturan urusan keimigrasian dilekatkan kepada negara tidak terlepas dari konsep kedaulatan negara yaitu terkait dengan bagaimana suatu negara dapat mempertahankan serta menegakan kedaulatan yang dimilikinya.² Oleh sebab itu, dapat dipahami bahwa keimigrasian merupakan *the last bastions of sovereignty* (benteng terakhir kedaulatan). Lebih lengkap Catherine Dauvergne menjelaskan bahwa:³ *"migration laws and their enforcement are increasingly understood as the last bastion of sovereignty"*. Sehingga sebagai wujud dari kedaulatan negara keimigrasian sangat bergantung terhadap pelaksanaan kedua aspek kedaulatan di atas, khususnya dalam merespon fenomena migrasi secara global.

Meminjam pendapat Saskia Sassen menyatakan bahwa, *"Immigration is . . . one of the constitutive processes of globalization today, even though not recognized or represented as such in mainstream accounts of the global economy."*⁴ Artinya, bahwa keimigrasian merupakan suatu proses konstitutif globalisasi saat ini. Bahkan Sassen menyatakan bahwa sementara wilayah suatu negara telah dinasionalisasi *"denationalized"* untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi global, politik telah direnasionalisasi *"renationalized"* karena arus globalisasi bahkan sebagian menjelaskan munculnya perasaan

¹ Willemijn L. Vlieg, *et al.*, "Comparing National Infectious Disease Surveillance System: China and the Netherlands," *BMC Public Health*, Edisi 17:415, (2017), hlm. 3.

² M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* (Jakarta: Perum Percetakan Negara – RI, 2007), hlm. 18.

³ Catherine Dauvergne, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law* (Cambridge- New York: Cambridge University Press, 2008), hlm. 2.

⁴ *Ibid*, hlm. 42.

anti-imigran.⁵ Dalam hal ini globalisasi selalu dikaitkan dengan *"interconnectedness of world markets"*. Sehingga kondisi tersebut akan mempengaruhi terhadap intensitas hubungan ekonomi global dan regional yang berpengaruh pada tatanan nasional suatu negara.

Dengan demikian globalisasi juga akan mempengaruhi beberapa aspek dari kedaulatan suatu negara yaitu terkait dengan *"interdependence sovereignty, referring to the ability of public authorities to control transborder movements"*⁵ yaitu terkait kedaulatan interdependen suatu negara berupa pengendalian negara terhadap pergerakan lintas batas negara. Di samping itu, globalisasi dapat ditandai dengan pembentukan ketergantungan terhadap aspek ekonomi, informasi, politik dan budaya yang kuat antara negara dengan pergerakan orang yang dikondisikan oleh perkembangan ekonomi dunia.⁶ Sehingga pengaruh globalisasi terhadap keimigrasian berpangkal kepada: (a) pelaksanaan kedaulatan suatu negara dalam memberikan pengaturan terhadap batas wilayah negara serta segala kebutuhan yang berkaitan dengan tindakan yang melintasi perbatasan wilayah suatu negara dan (b) proses pengendalian suatu negara dalam melakukan kontrol terhadap pergerakan orang/sekelompok penduduk yang menyangkut lintas batas negara dan segala kepentingan yang terdapat di dalamnya.

Salah satu kontrol yang penting untuk diperhatikan pada masa pandemi Covid-19 adalah terhadap pengaturan penangkalan terhadap warga negara asing yang hendak masuk ke Indonesia. Dalam Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dijelaskan bahwa penangkalan merupakan pemberian larangan terhadap orang asing untuk masuk wilayah Indonesia berdasarkan alasan keimigrasian.⁷ Makna alasan keimigrasian ditunjukkan sebagai wujud dari pelaksanaan kedaulatan negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum. Bentuk dari penangkalan tersebut dapat dilihat melalui keputusan pejabat berwenang dalam hal ini menteri atau pejabat imigrasi.⁸ Seperti dalam kasus yang menyita perhatian publik di Indonesia yaitu Kristen Gray seorang warga negara asing Amerika Serikat yang dideportasi dari Indonesia karena tindakan yang dilakukan dalam media sosial dalam bentuk ajakan kepada orang asing untuk pindah ke Bali pada masa pandemi Covid-19.⁹ Di samping itu, Kristen Gray juga memberikan bocoran terkait dengan kemudahan memiliki visa untuk pergi menuju Bali melalui agensi khusus.¹⁰ Dalam hal ini, Kristen Gray diberikan tindakan administratif yaitu tindakan deportasi atau pengusiran, yang diatur dalam Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Ditinjau dalam aspek keimigrasian kasus di atas sejatinya merupakan bentuk kontrol

⁵ *Ibid*, hlm. 43.

⁶ Stephen D. Krasner, *Sovereignty Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), hlm hlm. 9.

⁷ Tamaz Zubiashili, "Globalization and Migration Processes", *MIRDEC-4th, International Academic Conference on Social Science, Multidisciplinary and Globalization Studies*, Madrid- Spain, 04-07 July, (2017), hlm. 29.

⁸ Lihat Pasal 1 angka 29 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

⁹ Lihat Pasal 12 dan 13 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

¹⁰ Rika Aggraeni, "Kristen Gray Sipa Dideportasi: Ini Aturan Visa WNA Selama Pandemi Covid-19", *Kabar Nasional*, <https://kabar24.bisnis.com/read/20210120/15/1345362/kristen-gray-siap-dideportasi-ini-aturan-visa-wna-selama-pandemi-covid-19> (diakses 31 Januari 2021).

negara terhadap pergerakan orang asing di Indonesia terlebih saat masa pandemi Covid-19. Selain itu, hal tersebut juga merupakan bentuk diterapkannya asas *selective policy* yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Pada dasarnya penolakan orang asing untuk masuk ke wilayah Indonesia merupakan sifat dari kedaulatan negara yang berifat absolut dan mutlak. Suatu negara memiliki wewenang secara penuh untuk kemudian menentukan izin terhadap warga negara negara untuk berpergian ke luar negeri dan kondisi-kondisinya, serta menentukan juga izin masuk dan penetapan orang asing di negara tersebut.¹¹ Oleh sebab itu, konsep kedaulatan *“that is, the opposite of what it has been taken to mean since at least the late sixteenth century: supreme, absolute and indivisible authority”*.¹² Artinya, bahwa kedaulatan itu disatupadankan dan dapat dipandang sebagai kekuasaan tertinggi (*supreme*), mutlak (*absolute*), dan tidak terbagi (*indivisible*). Jean Bodin, sebagai peletak dasar teori kedaulatan negara, membatasi kedaulatan hanya berada di tangan negara dan hanya dalam (wilayah) negara *“using it to refer to that supreme authority which is vested in the state and only in the state”*.¹³ Sehingga dalam hal ini negara dipandang sebagai satu-satunya organisasi tertinggi, yang berbeda dengan organisasi lainnya. Pada setiap organisasi pasti terdapat

kekuasaan, namun hanya negara yang memiliki kekuasaan tertinggi dibandingkan organisasi lainnya, yaitu kedaulatan.¹⁴

Kemudian, dari konsep kedaulatan tersebut berkenaan dengan ketentuan-ketentuan hukum dalam lingkup keimigrasian yang mencerminkan apa yang disebut sebagai *absolute and uncontrolled discretion* (diskresi yang absolut dan tanpa kontrol) atau *sovereign power* (kekuasaan berdaulat) dari negara.¹⁵ Melihat perkembangan konsep kedaulatan di atas, dapat diartikan bahwa keimigrasian terkait dengan aspek kedaulatan kemerdekaan (*interdependence sovereignty*) atau kemampuan negara untuk mengontrol/mengendalikan keluar masuknya orang pada wilayah negara. Di samping itu, ketentuan-ketentuan keimigrasian merupakan wujud dari kedaulatan domestik negara (*domestic sovereignty*), terutama untuk menentukan siapa saja orang yang dapat keluar dan masuk pada wilayah negara tersebut. Dengan demikian, keimigrasian terkait dengan isu pengendalian (*control*) lalu lintas orang lintas negara dan kewenangan (*authority*) untuk menerapkan ketentuan-ketentuan keimigrasian.¹⁶

Ketentuan tersebut diikuti dengan pemahaman untuk memberikan prioritas atas penerapan kebijakan selektif (*selective policy*) serta pendekatan keamanan (*security approach*) dalam memberikan kontrol terhadap penangkalan bagi warga negara

¹¹ Guy S. Goodwin Gill, *Internasional Law and Movement of Persons Between States* (Oxford: Clarendon Press, 1978), hlm. 3.

¹² Jo-Anne Pemberton, *Sovereignty: Interpretations* (Hampshire – New York: Palgrave Macmillan, 2009), hlm. 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bilal Dewansyah, “Perkembangan Politik Hukum dan Kebutuhan Hukum Keimigrasian Indonesia: Menjawab Sebagian, Melupakan Selebihnya”, *Hasanudin Law Review*, Vol. 1 No. 2, (2015), hlm. 144.

¹⁵ Guy S. Goodwin Gill, *Loc.Cit.*

¹⁶ Bilal Dewansyah, *Op.Cit.*, hlm. 146.

asing.¹⁷ Melalui Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian kehadiran asas *selective policy* dituangkan dalam beberapa pasal tertentu.¹⁸ Di Indonesia saat ini penerapan asas *selective policy* yang dituangkan secara normatif dalam kebijakan-kebijakan selektif untuk mengatur masuknya warga negara asing ke dalam wilayah Indonesia termasuk tindakan-tindakan penangkalan mengalami perkembangan sebagai respons terhadap pandemi Covid-19 sebagai kondisi kedaruratan negara. Perkembangan tersebut dinilai menjadi lebih memberikan perhatian kepada pendekatan hak asasi manusia serta kemanan nasional yang dilengkapi melalui *discretionally power* dalam lingkup urusan kemigrasian.¹⁹

Sepanjang penelusuran penulis, terdapat penelitian terdahulu yang membahas mengenai dinamika hukum keimigrasian khususnya pada masa pandemi Covid-19. Salah satunya tulisan yang berjudul “*Menjaga Pintu Gerbang Negara Melalui Pembatasan Kunjungan Warga Negara Asing Dalam Mencegah Penyebaran Covid-19*” yang ditulis

oleh Desinta Wahyu Kusumawardani yang dimuat dalam Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 14 Nomor 3 Tahun 2020. Secara umum tulisan ini membahas mengenai regulasi serta implementasi pembatasan pergerakan orang asing melalui pengecualian demi kepentingan proyek strategis nasional dengan melihat pergerakan orang asing dalam memasuki wilayah Indonesia. Dalam hal ini, tulisan tersebut tidak secara jauh menjelaskan terkait dengan konteks penangkalan itu sendiri. Oleh sebab itu, penulis hendak memberikan analisis baru berkaitan dengan penangkalan warga negara asing sebagai bentuk diterapkannya asas *selective policy* dalam Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, khususnya berkaitan dengan perkembangannya pada masa pandemi Covid-19.

Oleh sebab itu, tulisan ini sejatinya berupaya memberikan analisis terhadap 2 (dua) hal penting, yaitu: *pertama*, bagaimana kehadiran asas *selective policy* dalam hukum keimigrasian. *Kedua*, bagaimana dinamika penerapan asas *selective policy* melalui

¹⁷ Tabea Linhard and Timothy H. Parsons, “Introduction: How Does Migration Take Place”, dalam Tabea Linhard and Timothy H. Parsons, *Mapping Migration, Identity, and Space* (Washington: Palgrave Macmillan, 2019), hlm. 15.

¹⁸ Lihat Pasal 8 - 21 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Dalam hal ini, berkaitan dengan konteks keluar masuk wilayah Indonesia begitu jelas terlihat syarat – syarat tertentu serta penerapan kebijakan yang bersifat selektif dalam memberikan tindakan masuk atau keluar wilayah Indonesia. Selain itu, dalam rumusan Pasal 98 – 103 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, terhadap konteks penangkalan Warga Negara Asing juga terlihat jelas syarat – syarat yang ditetapkan secara selektif. Lebih lanjut dilihat dalam penjelasan atas Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, pada bagian umum dijelaskan bahwa: (“*Berdasarkan kebijakan selektif (selective policy) yang menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya Orang Asing ke dalam Wilayah Indonesia, demikian pula bagi Orang Asing yang memperoleh Izin Tinggal di Wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional, hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di Wilayah Indonesia*”).

¹⁹ Perlu diingat bahwa konsep dasar *discretionally power* Menurut Prof. Harlod Laski merupakan kewenangan eksekutif yang berkaitan terhadap substansi atau prosedur atau bahkan keduanya, yang bebas untuk dilakukan sesuai keinginannya dan secara hukum, itu merupakan kekuasaan untuk menjalankan kebijaksanaan. Lihat Bool Chan, “Discretionary Powers of Government”, *International Review of Administrative Sciences* Vol. 15, No. 3, (1949), hlm. 412.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian khususnya terhadap pengaturan penangkalan warga negara asing di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam tulisan ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu berdasarkan pada kaidah hukum dalam hukum positif.²⁰ Sehingga pendekatan penelitian yang digunakan menggunakan penelitian hukum (*legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*)²¹ serta melalui pendekatan perbandingan (*comparative approach*).²² Perbandingan yang dilakukan melalui perbandingan mikro (*micro comparative*) dengan memfokuskan terhadap substansi aturan hukum (*law as a body of rules*) secara spesifik. Dalam hal ini, perbandingan yang dilakukan untuk melihat bagaimana konsep penangkalan terhadap warga negara asing di masa pandemi covid-19 oleh suatu negara. Oleh Sebab itu, teknik pengumpulan bahan dilakukan dengan studi kepustakaan *library research*. Kemudian terhadap metode pengumpulan data yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan metode yuridis normatif, melalui inventarisasi bahan – bahan hukum yang relevan dengan mengkaji berupa teori-teori hukum, asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, serta peraturan perundang-undangan.²³

C. Pembahasan

1. Asas *Selective Policy* dalam Hukum Keimigrasian

Untuk dapat menemukan asas *selective policy* dalam konteks keimigrasian di Indonesia maka dapat dilihat melalui politik hukum Undang-Undang Keimigrasian di Indonesia. Meminjam pendapat Prof. Bagir Manan, beliau kemudian membagi politik hukum kedalam 2 (dua) bentuk yaitu²⁴: *pertama*, politik hukum yang bersifat tetap, yakni berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu dijadikan dasar dari setiap kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Kedua, politik hukum yang bersifat kontemporer, berkaitan dengan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Selajutnya terhadap ruang lingkup politik hukum menurut Prof. Moh. Mahfud menyatakan terbaai ke dalam 2 (dua) bagian antara lain²⁵: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan materi-materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Di samping itu, Prof. Bagir Manan juga menjelaskan terkait dengan ruang lingkup politik hukum melalui pendekatan sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman. Bahwa menurut beliau untuk menciptakan satu kesatuan sistem hukum

²⁰ J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2013), hlm. 25.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 133 – 180.

²² Ratna Lukito, *Perbandingan Hukum Perdebatan Teori dan Metode*, Cetakan ke-2 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 32 - 33.

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm, 23.

²⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 179 – 180.

²⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm 9.

nasional, maka ruang lingkup utama politik hukum dapat meliputi²⁶: struktur hukum (*legal structure*) yang berkenaan dengan kebijaksanaan pembangunan kelembagaan; substansi hukum (*legal substance*) yang berkaitan dengan kebijaksanaan di bidang pembangunan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum; serta budaya hukum (*legal culture*) yang berkaitan dengan kebijaksanaan yang ditetapkan guna meningkatkan persepsi dan apresiasi masyarakat terhadap hukum.

Oleh sebab itu, dalam konteks hukum keimigrasian maka terhadap substansi hukum dalam peraturan perundang – undangan terkait keimigrasian yaitu Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian berkaitan dengan segala isi serta kebijakan di bidang pembangunan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum keimigrasian di Indonesia. Mengingat bahwa isi hukum keimigrasian itu dapat berupa²⁷: *(a) selection and regulation are simple alternative strategies for achieving whatever state's normative goal or constitutional commitments happen to be; (b) selection rules has considerable leeway; (c) every rule that impose duties on noncitizens impose both selection pressure & regulatory pressure.* Dalam penjelasan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

diberikan maksud dari kebijakan selektif (*selective policy*) ditujukan untuk²⁸:

”menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya Orang Asing ke dalam Wilayah Indonesia, demikian pula bagi Orang Asing yang memperoleh Izin Tinggal di Wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional, hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di Wilayah Indonesia.”

Dalam hal ini asas *selective policy* disandarkan kepada ketentuan keimigrasian yang bersifat universal²⁹, setiap negara berwenang untuk mengizinkan atau melarang seseorang untuk masuk maupun keluar suatu negara sebagai urusan keimigrasian suatu negara yang memiliki sifat selektif dan diimplementasikan melalui pengaturan keimigrasian suatu negara.³⁰ Terhadap asas *selective policy* dalam hukum keimigrasian Indonesia memiliki 4 (empat) aspek penting yang ada di dalamnya, antara lain:

Pertama, aspek kepentingan nasional, berkaitan dengan aspek tersebut memiliki 2 (dua) sudut pandang pemahaman bahwa³⁰: (1) kepentingan nasional sebagai kekuatan nyata negara (*tangible power*) dan lingkup

²⁶ Bagir Manan, *Reorientasi Politik Hukum Nasional* (Yogyakarta: IKAPTISI, 1999), hlm 8.

²⁷ Adam B. Cox, "Immigration Law's Organizing Principles", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, No. 2, (2008), hlm. 357.

²⁸ Sejatinya perlu dipahami bahwa setiap aturan hukum itu berlaku serta bertumpu pada asas hukum. Untuk asas hukum itu sendiri merupakan satu nilai yang diyakini berdasarkan penataan masyarakat secara tepat dan adil. Paul Scholten, menyatakan bahwa asas hukum (*legal principles*) adalah pikiran – pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing- masing dirumuskan dalam aturan – aturan hukum. Lihat dalam: Humberto Avila, *Theory Of Legal Principles* (Netherlands: Springer, 2007), hlm. 8. Adapun asas – asas hukum tersebut dapat ditemukan secara universal ataupun dalam bidang hukum khusus yang biasanya diwujudkan dalam sebuah peraturan perundang – undangan.

²⁹ Indra, Muhammad, *Perspektif Penegakan Hukum dalam Hukum Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: Imigrasi, 2010), hlm. 1.

³⁰ J.F Miskel, "National Interests: Grand Purposes or Catchphrases?" *Naval War College Review*, Vol. 55 No. 4 (2002), hlm. 97.

pengaruhnya terhadap negara lain; (2) kepentingan nasional sebagai sesuatu yang tidak berwujud (*intangible*) yaitu mencakup kepentingan terhadap nilai – nilai hak asasi manusia, ekonomi, sosial. Dalam konteks kebijakan, kepentingan nasional harus dapat menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan baik memiliki pengaruh terhadap hubungan luar negeri maupun dalam negeri.³¹

Kedua, aspek kemanan (*security aspect*), berhubungan dengan perlindungan terhadap hak asasi manusia warga negara Indonesia atas kedatangan warga negara asing ke wilayah Indonesia. Dalam hal ini, pemenuhan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia diselaraskan dengan kebijakan masuk atau keluarnya warga negara asing ke Indonesia dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi manusia.³² Menurut Vicky Jackson dan Mark Tushnet, mereka menggolongkan hak asasi ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:³³

- 1) hak asasi generasi pertama yaitu *individual and political rights*, meliputi: *freedom of expression, freedom of religion, non-discrimination (freedom from discrimination)*;
- 2) hak asasi generasi kedua yaitu *social and economic rights*. Menurut seorang ahli Roosevelt menyatakan 5 (lima) hak asasi sosial ekonomi dalam "*State of Union*" 1941, yaitu: (a) *the right to earn enough to provide adequate food and clothing and recreation*; (b) *the right to adequate medical care* (hak untuk mendapat

elayanan kesehatan yang layak); (c) *the right to decent home* (hak atas rumah yang layak); (d) *the right to good education* (hak atas pendidikan yang baik); (e) *the right to adequate protection from economic fears of old age, sickness, accident, and unemployment* (hak mendapatkan perlindungan yang cukup menghadapi persoalan ekonomi);

- 3) Hak asasi generasi ketiga yang memberikan jaminan atas hak-hak budaya terutama hak-hak kelompok minoritas dan perlindungan terhadap lingkungan.

Sehingga, terpenuhinya satu kategori hak tertentu baik pada generasi pertama, kedua, maupun ketiga akan selalu bergantung (*interdependent*) dengan terpenuhinya hak yang lain. Di samping itu, klasifikasi hak asasi ke dalam 3 (tiga) generasi tersebut merupakan wujud dari adanya *interrelated* hak asasi manusia karena sub-sub dari penggolongan hak asasi tersebut merupakan bagian yang berkaitan erat dan tidak terpisahkan. Selanjutnya bagaimana kemudian aspek-aspek hak asasi manusia di atas berkaitan erat dengan keimigrasian. Jika meminjam pendapat Roy Gregory dan Philip Giddings, yang melanjutkan penggolongan hak asasi di atas dengan mengkategorikan 3 (tiga) generasi tersebut dalam kategori pertama yang disebut *substantive right* dan kategori kedua disebut *procedural rights*.³⁴ Hak prosedural berkaitan dengan peran negara dalam melaksanakan

³¹ Patten, C.F, *Sovereignty and the National Interest – Old Concepts (New Meaning*. Dublin: The Newman Lecture University College, 2002), hlm. 2-4.

³² Inter-Parliamentary Union, *Migration, Human Rights And Governance* (Switzerland: Courand et Associés, 2015), hlm. 98.

³³ Vicky C. Jackson and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law* (New York: Foundation Press, 1999), hlm. 436.

³⁴ Richard Bellamy and Alex Warleigh (eds), *Citizenship and Governance in the European Union* (London, New York: Continuum, 2001), hlm. 73.

pelayanan publik, sehingga melahirkan pemikiran untuk mengutamakan pelayanan publik sebagai bagian dari hak asasi manusia. Terhadap *procedural right* yang kemudian berkaitan dengan pergerakan orang asing yang masuk ke dalam wilayah suatu negara maka atas segala bentuk pelayanan publik terhadap orang asing harus dipenuhi oleh negara. Di samping itu, meminjam pendapat Hans Kelsen bahwa berkaitan dengan standar internasional dalam memberikan pemenuhan hak asasi manusia terhadap orang asing (*alien*), tidak berarti bahwa hukum suatu negara harus diberikan kepada *alien* hak yang sama seperti pada warganya "*that the law of a state must confer upon aliens the same rights as upon its citizens*". Orang asing (*alien*) dapat dikecualikan dari pemenuhan hak – hak tertentu seperti dalam preferensi hak politik. Namun, status hukum yang diberikan kepada *alien* tidak boleh di bawah standar minimum instrumen pemenuhan hak asasi manusia "*certain minimum standard of civilization*".³⁵

Ketiga, aspek kesejahteraan (*prosperity aspect*), dalam hal ini berkaitan dengan kondisi kedatangan orang asing dapat memberikan dampak positif bagi perekonomian negara Indonesia. Ranah *prosperity aspect* ini berkaitan juga terhadap kondisi sosial dan psikologi yakni kemampuan untuk memberi dan menerima, mendapatkan penghargaan dan rasa hormat, berkontribusi pada pekerjaan yang bermanfaat, dan untuk

memiliki rasa memiliki dan kepercayaan di masyarakat.³⁶ Selain itu, kehadiran warga negara asing diharapkan mampu untuk memberikan dukungan ekonomi terhadap suatu negara berbagai bidang termasuk dalam segi pendapatan suatu negara maupun penerimaan negara.³⁷

Keempat, aspek *alien treatment*. Perlu disampaikan bahwa doktrin mengenai *alien treatment* atau perlakuan terhadap orang asing, pertama kali diperkenalkan pada tahun 2001 oleh Carmen Tiburcio melalui bukunya yang berjudul "*The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*". Secara umum, pandangan Carmen Tiburcio terhadap doktrin *alien treatment* didasarkan kepada perkembangan perlindungan orang asing sebagai bagian dari hak asasi manusia.³⁸ Sejatinya konsep *alien treatment* dapat dilihat dari 2 (dua) jenis, antara lain: *pertama*, *International Minimum Standard* menurut pandangan ini bahwa *alien treatment* terhadap orang asing dalam suatu wilayah negara harus memenuhi standar minimum internasional. Artinya, sesuai dengan hukum internasional dan perlindungan yang efektif menurut hukum internasional. Jika kita lihat dalam kasus Naomi Russell di mana *International Court of Justice* menyatakan bahwa:³⁹ "*In the absence of a special agreement, it is the bond of nationality between the State and the individual which alone confers upon the State the right of diplomatic protection.*" Dapat

³⁵ Carmen Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law* (Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), 51.

³⁶ R. Jackson and G. Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 7.

³⁷ International Bank for Reconstruction and Development, *Moving For Prosperity global Migration And Labor Markets*, (Washington D.C: World Bank, 2018), hlm. 191.

³⁸ Carmen Tiburcio, *Op.Cit*, hlm. 34. Dijelaskan oleh Carmen Tiburcio berkaitan dengan: ("*Development of the treatment of aliens from diplomatic protection to human rights*").

³⁹ Carmen Tiburcio, *Op.Cit*, hlm. 38.

dipahami bahwa tidak adanya perjanjian khusus merupakan ikatan kebangsaan antara negara dan individu yang hanya dilimpahkan kepada negara yang memiliki hak memberikan perlindungan diplomatik terhadap orang asing. Seperti yang disampaikan oleh Komisioner Nielsen di Amerika Serikat-Meksiko Komisi dalam kasus tersebut menyatakan bahwa:⁴⁰ *"Nationality is the justification in international law for the intervention of one government to protect persons and property in another country"*. Artinya, kebangsaan adalah pembenaran dalam hukum internasional untuk intervensi satu pemerintah untuk melindungi orang dan *public good* di negara lain. *Kedua, National Treatment Standard* yang memberikan pandangan bahwa orang asing harus diperlakukan sama seperti halnya negara memperlakukan warga negaranya. Pandangan ini menitikberatkan bahwa orang asing berhak atas perlakuan yang sama yang diberikan kepada warga negara selama orang asing tersebut berada dalam wilayah suatu negara yang dia tempati berdasarkan yurisdiksinya. Sebagaimana menurut Borchard mendefinisikan perlindungan diplomatik sebagai: *"a limitation upon the territorial jurisdiction of the country in which the alien is settled"*.⁴¹ Artinya, batasan terhadap yurisdiksi teritorial terhadap negara tempat orang asing itu menetap. Pandangan ini didasarkan kepada *calvo doctrine* yang menyatakan bahwa negara-negara nasional

merdeka dan berdaulat dan karena itu, sebagai suatu peraturan, menikmati haknya bebas dari campur tangan eksternal, termasuk gangguan diplomatik, oleh sebab itu bahwa orang asing dan warga negara harus diberi hak yang sama.⁴² Kemudian bahwa *alien treatment* ini juga memiliki hubungan timbal balik antara orang asing dalam memperoleh hak untuk kemudian melindungi subjek secara individu serta kewajiban yang muncul akibat dari kepatuhan dan status hukum orang asing tersebut.⁴³

Sehingga, hubungan *alien treatment* terhadap konteks *selective policy* dalam keimigrasian yang mengatur ruang lingkup perlintasan orang melalui batas negara, dapat dirumuskan menjadi 3 (tiga) poin utama yaitu⁴⁴: *pertama*, kekuasaan dan tanggung jawab masing-masing negara untuk mengelola gerakan orang di seberang perbatasan mereka, termasuk cara memberikan perlakuan terhadap orang asing. *Kedua*, terkait dengan hak dan tanggung jawab para migran internasional alien. *Ketiga*, kerjasama antar negara dalam mengatur pergerakan orang secara internasional.

2. Dinamika Penerapan Asas *Selective Policy* dalam Penangkalan WNA di Indonesia

Dalam konteks kedaruratan, pilihan kedaruratan suatu negara itu dapat dilihat dari 3 (tiga) bentuk antara lain:⁴⁵ (1) *the*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid*, hlm. 37.

⁴² *Ibid*, hlm. 45 – 46.

⁴³ John Finnis, "Nationality, Alienage, and Constitutional Principle", *Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper*, No. 08 -07, (2008), hlm. 3 -4.

⁴⁴ Susan Martin, "The Legal Normative Framework of International Migration", *Global Commission on International Migration*, (2005), hlm. 6.

⁴⁵ Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic" *Virginia Public and Legal Theory Research Paper*, 52: 747, (2020), hlm. 2.

declaration of a state of emergency under the constitution; (2) the use of existing legislation with public health or national disaster (legislative model); (3) the passing of new emergency legislation. Mengingat pandemi Covid-19 sebagai bagian dari kedaruratan negara, maka Indonesia sendiri menggunakan model dengan kombinasi antara *legislative model* dan *passing of new emergency legislation*. Hal ini dibuktikan dengan kehadiran beberapa produk hukum yang berkaitan dengan kondisi kedaruratan suatu negara.⁴⁶ Dalam urusan keimigrasian juga menimbulkan keadaan baru, pemerintah kemudian memberikan pengaturan dalam pusaran keimigrasian seperti Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 26 Tahun 2020 tentang Visa dan Izin Tinggal dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru dan Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2021 tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Internasional Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019. Mengingat terdapat 2 (dua) hal penting yang menjadi pokok dalam pembahasan ini, yaitu: *pertama*, terhadap pengaturan tentang berbagai hal mengenai lalu-lintas orang keluar, masuk dan tinggal dari dan ke dalam wilayah Indonesia. *Kedua*, pengaturan tentang berbagai hal mengenai pengawasan orang asing di wilayah Indonesia. Salah satu pokok yang menjadi krusial adalah terhadap

penangkalan warga negara asing yang memiliki pola khusus terhadap penegakannya, terlebih dalam situasi pandemi Covid-19.

Secara normatif pengaturan penangkalan di Indonesia tidak terlepas dari kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Dalam Undang-Undang Keimigrasian, penangkalan didefinisikan sebagai sebuah larangan yang diberikan kepada orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia dengan alasan keimigrasian.⁴⁷ Perlu diingat bahwa penangkalan dalam hal ini tidak dapat dikenakan terhadap warga negara Indonesia. Terdapat hal-hal penting yang diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian terhadap penangkalan antara lain: *pertama*, terhadap instansi yang berwenang dalam melakukan tindakan penangkalan adalah menteri atau pejabat imigrasi.⁴⁸ *Kedua*, penangkalan ditetapkan melalui keputusan tertulis.⁴⁹ *Ketiga*, Pejabat Imigrasi wajib menolak orang asing yang dikenai penangkalan untuk masuk ke Indonesia, dengan mengacu kepada daftar penangkalan.⁵⁰ Selain itu, terkait dengan alasan keimigrasian dalam penangkalan sendiri memiliki 5 (lima) poin alasan antara lain:⁵¹ (1) diketahui atau diduga terlibat

⁴⁶ Lihat: (1) Undang – Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. (2) Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. (3) Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. (4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. (5) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019. (6) Keputusan Presiden Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 sebagai Bencana Nasional.

⁴⁷ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian Bagian I Umum.

⁴⁸ Lihat rumusan Pasal 98 dan 99 Undang – Undang Nomor Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

⁴⁹ Lihat rumusan Pasal 100 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

⁵⁰ Lihat rumusan Pasal 100, 101, dan 102 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

⁵¹ Lihat rumusan Pasal 236 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

kejahatan transnasional terorganisasi, (2) menunjukkan sikap bermusuhan terhadap pemerintah Indonesia atau melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan negara Indonesia, (3) diduga melakukan perbuatan yang bertentangan dengan keamanan dan ketertiban umum, kesusilaan, agama, dan adat kebiasaan masyarakat Indonesia, (4) menggunakan paspor palsu atau yang dipalsukan guna memperoleh Visa atau Izin Tinggal untuk masuk dan berada di Indonesia, (5) dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa deportasi dari wilayah Indonesia.

Dalam konteks pandemi Covid-19, baik dalam Undang-Undang Keimigrasian maupun dalam peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana, telah diatur terkait dengan penolakan terhadap warga negara asing dengan alasan kondisi wabah penyakit.⁵² Pengaturan ini sejatinya menjadi pijakan dalam menjangkau kondisi-kondisi luar biasa yang mungkin terjadi di Indonesia seperti halnya pandemi Covid-19. Dalam kondisi tersebut pengaturan penangkalan di Indonesia mengalami perkembangan. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari berbagai produk hukum terkait yang memberikan pengaturan khusus terkait dengan tindakan penangkalan. Mengingat hal tersebut akan berhubungan dengan fungsi dari urusan keimigrasian suatu

negara yang memiliki tugas penyelenggaraan negara di bidang pelayanan dan perlindungan masyarakat, penegakan hukum keimigrasian, serta fasilitator penunjang pembangunan ekonomi nasional.⁵³ Elemen yang penting dalam konteks penangkalan untuk mewujudkan fungsi keimigrasian tersebut dilaksanakan melalui fungsi keamanan. Fungsi ini berkaitan dengan⁵⁴: (1) melakukan seleksi terhadap maksud kedatangan orang asing melalui pemeriksaan permohonan visa; (2) melakukan kerja sama dengan aparaturnya keamanan negara lain, khususnya dalam memberikan supervisi perihal penegakan hukum keimigrasian; (2) melakukan operasi intelejen keimigrasian bagi kepentingan negara; (4) melakukan pencegahan dan penangkalan. Oleh sebab itu, setiap orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia harus memiliki dokumen perjalanan dan visa yang sah dan masih berlaku. Bila dikaitkan dengan asas kebijakan selektif keimigrasian, maka pencari suaka atau pengungsi tidak mendapatkan jaminan mutlak untuk tinggal di Indonesia sebagaimana *non-refoulement*.⁵⁵

Bila ditinjau dalam kondisi saat ini terdapat beberapa peraturan yang lebih khusus mengatur terkait dengan penangkalan warga negara asing khususnya pada masa pandemi Covid-19, antara lain:

⁵² Lihat aturan penolakan warga negara asing untuk masuk wilayah Indonesia dalam rumusan Pasal 13 ayat (1) huruf f [*menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum*]. Dalam hal ini pejabat dinas luar negeri atau pejabat migrasi dapat menolak permohonan pemberian visa kepada orang asing termasuk menolak permohonan pemberian atau perpanjangan izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap dengan alasan *menderita penyakit menular* [Pasal 109 huruf f dan Pasal 158 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian].

⁵³ Jazim Hamidi dan Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing Di Indonesia* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2015), hlm. 113–115.

⁵⁴ Desinta Wahyu Kusumawardani, "Menjaga Pintu Gerbang Negara Melalui Pembatasan Kunjungan Warga Negara Asing Dalam Mencegah Penyebaran Covid-19", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14 No. 3 (2020), hlm. 524.

⁵⁵ Muhammad Indra, *Perspektif Penegakan Hukum dalam Hukum Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2016), hlm. 3.

Pertama, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 26 Tahun 2020 tentang Visa dan Izin Tinggal dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru, mencakup hal-hal penting sebagai berikut:

- (1) Syarat bagi warga negara asing pemegang visa atau izin tinggal yang sah dan berlaku dapat masuk wilayah Indonesia melalui tempat pemeriksaan imigrasi tertentu setelah memenuhi protokol kesehatan.
- (2) Orang Asing pemegang izin tinggal kunjungan yang telah memperoleh izin tinggal keadaan terpaksa dan berada di Indonesia dapat mengajukan permohonan perpanjangan izin tinggal pada kantor imigrasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemberian tindakan administratif keimigrasian terhadap warga negara asing yang tidak memenuhi ketentuan syarat yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan.

Kedua, Surat Edaran Nomor 8 Tahun 2021 tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Internasional Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019, mencakup hal-hal penting sebagai berikut:

- (1) Memberikan protokol terhadap larangan memasuki wilayah Indonesia, baik secara langsung maupun transit di negara asing bagi pelaku perjalanan internasional bagi warga negara asing. Namun, ketentuan ini dikecualikan bagi warga negara asing yang telah mendapatkan pertimbangan khusus secara tertulis dari kementerian atau lembaga terkait, seperti pemegang visa diplomatik atau visa dinas.

- (2) Seluruh pelaku perjalanan internasional bagi warga negara asing yang memasuki wilayah Indonesia harus mengikuti protokol kesehatan dengan menjalankan berbagai syarat teknis kesehatan yang berada didalamnya.

Dengan demikian, berdasarkan pengaturan di atas sejatinya merupakan cerminan dari dianutnya asas *selective policy* dalam hukum keimigrasian Indonesia, yang dapat dilihat melalui syarat – syarat teknis tertentu yang cukup ketat bagi warga negara asing yang hendak memasuki wilayah Indonesia. Dalam hal ini, tindakan penangkalan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Penangkalan bermuara pada proses pemeriksaan warga negara asing oleh pejabat migrasi untuk melihat syarat – syarat yang telah terpenuhi bagi warga negara asing agar dapat memasuki wilayah Indonesia termasuk melihat draf penangkalan maupun alasan keimigrasian lainnya. Selain itu, keterkaitan asas *selective policy* dalam tindakan penangkalan juga tidak terlepas kepada proses pengawasan, pemantauan, dan pengendalian dari pejabat migrasi terhadap warga negara asing yang hendak memasuki wilayah Indonesia termasuk yang sudah berada di wilayah Indonesia. Selain itu, kebijakan selektif yang diterapkan juga berkaitan terhadap hal – hal penting dalam proses penangkalan, yaitu: *pertama*, terhadap pengendalian lalu lintas pergerakan orang lintas negara yang perlu memiliki kebijakan berdasarkan kehati-hatian untuk menjaga keamanan suatu negara.⁵⁶ *Kedua*, terhadap tindakan penangkalan merupakan wujud menjalankan elemen kebijakan selektif

⁵⁶ Thomas Gammeltoft Hansen and Nikolas F. Tan, "The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5 No. 1 (2017), hlm. 43.

yang harus tetap diperhatikan sebagai bagain yang tidak terpisahkan dalam menentukan kriteria warga negara asing yang dapat memasuki wilayah Indonesia.

Adapun kemudian dalam melakukan penangkalan terhadap warga negara asing, maka menjadi penting untuk diperhatikan mengenai kualitas warga negara asing yang memasuki wilayah Indonesia, supaya kemudian memberikan "*detrimental effect*" yang baik untuk Indonesia dari segi percepatan penanganan pandemi Covid-19 atau terhadap pembangunan ekonomi dalam proyek strategis nasional. Melalui kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Pelarangan Sementara Orang Asing Masuk Wilayah Negara Republik Indonesia, diatur terkait dengan pengecualian pelarangan tersebut adalah terhadap beberapa unsur yaitu:⁵⁷

- a. Orang Asing pemegang Izin Tinggal Terbatas dan Izin Tinggal Tetap.
- b. Orang Asing pemegang Visa Diplomatik dan Visa Dinas.

- c. Orang Asing pemegang Izin Tinggal Diplomatik dan Izin Tinggal Dinas.
- d. Tenaga bantuan dan dukungan medis, pangan dan alasan kemanusiaan.
- e. Awak alat angkut.
- f. Orang Asing yang akan bekerja pada proyek strategis nasional.⁵⁸

Sejatinya, kelompok orang di atas diperbolehkan masuk ke wilayah Indonesia dengan syarat membawa *Health Certificate* berbahasa Inggris yang menyatakan hasil pemeriksaan *Polymerase Chain Reaction (PCR) negatif Covid-19*.⁵⁹ Oleh sebab itu perlu diingat bahwa terhadap bentuk pengecualian diatas harus juga memperhatikan bentuk pemenuhan hak atas kesehatan dan hak ekonomi dalam penanganan pandemi Covid-19. Dalam hal melalui pendekatan pemenuhan secara maju (*progressive realization*) yang dimaknai pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya secara bertahap namun harus bergerak maju bukan sebaliknya.⁶⁰ Realisasi prinsip *progressive realization* dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya bertujuan agar pemenuhan hak-hak tersebut terus

⁵⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Pelarangan Sementara Orang Asing Masuk Wilayah Negara Republik Indonesia.

⁵⁸ Adapun yang dapat menjadi bagian dari proyek strategi nasional dapat meliputi: proyek pembangunan infrastruktur jalan tol, proyek pembangunan infrastruktur jalan nasional non-tol, proyek pembangunan prasarana dan sarana kereta api antar kota, revitalisasi bandara, proyek pembangunan bandara baru, proyek bandara strategis lainnya, proyek pembangunan pelabuhan baru dan pengembangan kapasitas, pembangunan kawasan industri prioritas atau kawasan ekonomi khusus, program pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, serta program industri pesawat udara.

⁵⁹ Dalam hal ini, surat kesehatan tersebut harus diterbitkan serta divalidasi oleh dokter dari Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) pada pelabuhan, bandar udara, atau bahkan Pos Lintas Batas Darat Negara (PLBDN) kedatangan, serta surat kesehatan tersebut hanya berlaku maksimal 7 hari. Disamping itu, terdapat kewajiban untuk melampirkan surat pernyataan bersedia melakukan karantina selama 14 (empat belas) hari yang dilaksanakan oleh pemerintah Republik Indonesia.

⁶⁰ Jika kita lihat besaran nilai investasi terhadap proyek strategi nasional yang salah satu unsur pekerjanya adalah warga negara asing, yaitu terhadap proyek bandara Rp 5,66 triliun, proyek kawasan industri Rp 327,2 triliun, serta proyek bendungan dan irigasi Rp 71,8 triliun. Ghita Intan, "Jokowi Tetap Genjot Proyek Strategi Nasional di Tengah Pandemi", VOA Indonesia, <https://www.voaindonesia.com/a/jokowi-tetap-genjot-proyek-strategis-nasional-di-tengah-pandemi/5440930.html> (diakses 21 April 2021).

mengalami kemajuan yang utuh.⁶¹ Dengan demikian keseimbangan menjadi penting agar dapat mempertimbangan kualitas warga negara asing yang memasuki wilayah Indonesia dengan tetap memperhatikan syarat serta ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya jika dilakukan perbandingan hukum untuk melihat ketentuan mengenai penangkalan bagi warga negara asing khususnya pada masa pandemi Covid-19 pada suatu negara, diperoleh sebagai berikut:

a. Korea Selatan

Negara Korea Selatan sejatinya memiliki berbagai pendekatan secara khusus dalam melakukan penanganan pandemi Covid-19. Adapun pendekatan tersebut didasarkan kepada 2 (dua) hal antara lain:⁶² *pertama*, melalui sistem pelayanan kesehatan yang harus mampu beradaptasi dengan situasi. *Kedua*, melalui kebijakan yang secara tanggap mampu mengatur pergerakan lalu lintas orang. Dalam hal ini, baik terhadap warga negara Korea Selatan itu sendiri maupun terhadap orang asing. Oleh sebab itu, khususnya terhadap berbagai pengaturan berkaitan dengan pergerakan masuk dan keluar wilayah Korea Selatan menjadi fokus yang penting. Mengingat negara Korea Selatan memiliki perlindungan secara khusus

terhadap 2 (dua) kelompok migran terbesar yaitu pekerja migran (*migrant workers*) serta imigran menetap (*settled immigrants*).⁶³ Pada dasarnya kebijakan kemigrasian di negara Korea Selatan ditujukan untuk dapat mendorong, membatasi dan juga memfasilitasi segala tindakan yang membentuk dan mempengaruhi skema migrasi, baik dengan mengadopsi kebijakan khusus untuk berbagai kegiatan sosial, alasan ekonomi dan politik.⁶⁴ Selanjutnya jika melihat ketentuan secara normatif bahwa terdapat beberapa aturan hukum yang mengatur mengenai keimigrasian di negara Korea Selatan antara lain:⁶⁵ (1) *Immigration Act of South Korea* (2014); (2) *Act on Treatment of Foreigners Residing in The Republic Korea* 2012; dan (3) *Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans* 2000.

Secara khusus sebagai respons terhadap kondisi pandemi Covid – 19 pengaturan pergerakan lalu lintas orang untuk masuk dan keluar wilayah Korea Selatan diwujudkan melalui kebijakan – kebijakan yang bersifat terstruktur dan selektif. Mengingat kondisi pandemi Covid-19 sebagai salah satu bentuk kedaruratan negara, maka negara Korea Selatan telah memiliki mekanisme khusus terhadap pengaturan maupun kebijakan

⁶¹ Disca Betty Viviansari, "Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Atas Pendidikan Anak Buruh Migran Indonesia Di Malaysia", *Jurnal HAM*, Vol. 10 No. 2 (2019), hlm. 185.

⁶² Jongeun You, "Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response", *American Review of Public Administration*, Vol. 50 No. 6-7 (2020), hlm. 804 – 805.

⁶³ Dong-Hoon Seol, "The Political Economy of Immigration in South Korea", dalam Stephen Castles et.al., *Social Transformation and Migration National and Local Experience in South Korea, Turkey, Mexico, and Australia* (United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, (2015), hlm. 64 – 65.

⁶⁴ Ardor R. Torneo, "Immigration Policies and the Factors of Migration from Developing Countries to South Korea: An Empirical Analysis", *International Migration*, Vol. 54 No. 3 (2016), hlm. 9. Dalam hal ini, berkaitan juga dengan (*incoming migraton*). Bandingkan dengan: Dong-Hoon Seol, "Population Aging and International Migration Policy in South Korea", *Journal of the Korean Welfare State and Social Policy*, Vol. 2 No. 2 (2018), hlm. 85.

⁶⁵ Jung-Eun Oh et.al., *Migration Profile of the Republic of Korea* (Seoul: The Migration Research and Training Centre of the International Organization for Migration Republic of Korea, 2012), hlm. 72 – 75. Dalam hal ini sepanjang penelusuran penulis ketiga peraturan diatas masih berlaku di negara Korea Selatan.

terkait dengan pergerakan lalu lintas orang untuk masuk dan keluar wilayah Korea Selatan.⁶⁶ Dalam hal ini terdapat beberapa ketentuan antara lain: berkaitan dengan syarat bagi warga negara asing untuk memasuki wilayah Korea Selatan termasuk status hukum yang dimiliki, kewajiban pemeriksaan bagi warga negara asing (*entry inspections*), ketentuan administratif seperti kehadiran visa izin tinggal, serta keharusan pelaporan kepada kantor keimigrasian (*immigration office*) Korea Selatan.⁶⁷ Selain itu, terdapat mekanisme khusus dalam mengatur masuknya warga negara asing ke wilayah Korea Selatan yaitu terkait sistem perizinan pekerja (*employment permit system/EPS*). Mekanisme ini secara umum memberikan beberapa syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh setiap pekerja asing yang bekerja di wilayah Korea Selatan, yang dengan pertimbangan yang bersifat selektif memperhatikan juga manfaat dalam pembangunan nasional di negara Korea Selatan.⁶⁸

Bahkan terhadap tindakan penangkalan bagi warga negara asing tertentu untuk memasuki wilayah Korea Selatan memiliki beberapa elemen penting. Bahwa penangkalan tersebut memiliki 2 (dua) tujuan

utama yaitu:⁶⁹ *pertama*, untuk menjaga stabilitas dan keamanan negara. *Kedua*, sebagai bentuk menjaga kedaulatan negara dalam arti stabilitas politik negara (*domestic political stability*). Terhadap tindakan penangkalan secara normatif diatur melalui Pasal 103 ayat (1) dan (2) *Immigration Acts of South Korea* 2014 dinyatakan bahwa:⁷⁰

- (1) *Criteria for the **determination of penalties** shall be prescribed by Ordinance of the Ministry of Justice.*
- (2) *The Minister of Justice may exempt any immigration offender from the **disposition of notice** under Article 102 (1) in consideration of his/her age and background, the motive for and consequences of an offense, capacity to bear a penalty, and other circumstances.*

Dengan demikian, kriteria untuk melakukan penangkalan terhadap warga negara asing itu ditentukan oleh keputusan Kementerian Kehakiman Korea Selatan. Dalam hal ini, maka Menteri Kehakiman juga melihat alasan-alasan penangkalan melalui hasil pemeriksaan pelanggaran keimigrasian yang diterbitkan secara tertulis.⁷¹ Oleh sebab itu, berdasarkan penjelasan di atas terlihat jelas bahwa pengaturan mengenai masuk

⁶⁶ Lihat rumusan Pasal 7 – 13 *Immigration Acts of South Korea* (Act No. 12782 last amended October 2014).

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Min Ji Kim, "The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment", *International Migration Papers*, No. 119 (2015), hlm. 29 -30.

⁶⁹ Kiseon Jun Chung et.al., *Research on the Policy Direction for Immigration and Social Integration: A Response to Demographic Changes in Korea* (Gwacheon, Korea: Ministry of Justice, 2011), hlm. 55. Lihat juga dalam: Paul K. Davis, Peter Wilson, Jeongeun Kim, and Junho Park, "Deterrence and Stability for the Korean Peninsula", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 28, No. 1 (2016), hlm. 4.

⁷⁰ Lihat rumusan Pasal 103 ayat (1) dan (2) *Immigration Acts of South Korea* (Act No. 12782 last amended October 2014).

⁷¹ Lihat rumusan Pasal 102 ayat (1) *Immigration Acts of South Korea* (Act No. 12782 last amended October 2014). Dinyatakan bahwa: (*"When the Commissioner of a Regional Immigration Service obtains positive evidence on a crime as a result of investigation on an immigration offender, he/she may issue the immigration offender a written notice to pay an amount equivalent to a fine (hereinafter referred to as "penalty") at a designated place stating the grounds therefor"*).

ke dalam wilayah Korea Selatan bagi warga negara asing ditentukan secara selektif menurut ketentuan yang berlaku. Adapun pada masa pandemi Covid-19 kebijakan selektif terhadap masuknya warga negara asing ke wilayah Korea Selatan selain salah satunya melalui tindakan penangkalan, juga dengan memperhatikan dimensi mobilitas sosial dan ekonomi khususnya mengenai dukungan sosial dan pendatapan (social and income support) serta kerjasama lintas batas negara (cross-border collaboration).⁷² Oleh sebab itu, baik negara Indonesia maupun Korea Selatan keduanya sama-sama memiliki kebijakan yang bersifat selektif terhadap masuknya warga negara asing ke wilayah masing-masing negara khususnya sebagai respon dari pandemi Covid-19 ini.

D. Penutup

Berdasarkan penjelasan diatas penulis memberikan 2 (dua) poin kesimpulan antara lain: *pertama*, terhadap asas *selective policy* dalam konteks hukum keimigrasian merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan terhadap urusan keimigrasian suatu negara karena dapat mempengaruhi cara negara dalam menjaga kedaulatannya melalui pengaturan hukum dan penegakannya. *Kedua*, berkaitan dengan penerapan asas *selective policy* terhadap penangkalan warga negara asing di Indonesia pada masa pandemi Covid-19 mengalami perkembangan baik dalam segi pengaturan hukum bagi warga negara asing yang hendak memasuki wilayah Indonesia yang mengedepankan *human security* melalui kebijakan selektif yang diatur. Sebagai saran

dalam situasi seperti ini pemerintah dibawah Dirjen Keimigrasian dapat memeberikan pengaturan hukum terhadap pergerakan warga negara asing yang melintasi wilayah Indonesia dengan memperhatikan esensi asas *selective policy*, dengan memberikan pengawasan dan pengendalian terhadap warga negara asing pada situasi pandemi Covid-19 agar dapat menjaga keamanan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001).
- _____, *Reorientasi Politik Hukum Nasional* (Yogyakarta: IKAPTISI, 1999).
- Carmen Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law* (Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2001).
- Catherine Dauvergne, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law* (Cambridge- New York: Cambrudge University Press, 2008).
- Guy S. Goodwin Gill, *Internasional Law and Movement of Persons Between States* (Oxford: Clarendon Press, 1978).
- Indra, Muhammad, *Perspektif Penegakan Hukum dalam Hukum Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: Imigrasi. 2010).
- International Bank for Reconstruction and Development, *Moving For Prosperity global Migration And Labor Markets*, (Washington D.C: World Bank, 2018).
- Jazim Hamidi dan Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing Di Indonesia* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2015).
- J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2013).

⁷² Hyunjin Kang et.al., "Covid-19 Health System Response Monitor Republic Korea", *Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies* (2021), hlm. 26 – 27.

- Jo-Anne Pemberton, *Sovereignty: Interpretations* (Hampshire – New York: Palgrave Macmillan, 2009).
- M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* (Jakarta: Perum Percetakan Negara – RI, 2007).
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2006).
- Muhammad Indra, *Perspektif Penegakan Hukum dalam Hukum Keimigrasian Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2016).
- Patten, C.F, *Sovereignty and the National Interest – Old Concepts* (New Meaning. Dublin: The Newman Lecture University College, 2002).
- R. Jackson and G. Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- Richard Bellamy and Alex Warleigh (eds), *Citizenship and Governance in the European Union* (London, New York: Continuum, 2001).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Mformatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2015).
- Stephen D. Krasner, *Sovereignty Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).
- Tabea Linhard and Timothy H. Parsons, *Mapping Migration, Identity, and Space* (Washington: Palgrave Macmillan, 2019).
- Vicky C. Jackson and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law* (New York: Foundation Press, 1999).
- Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian**
- Adam B. Cox, "Immigration Law's Organizing Principles", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, No. 2, (2008).
- Bilal Dewansyah, "Perkembangan Politik Hukum dan Kebutuhan Hukum Keimigrasian Indonesia: Menjawab Sebagian, Melupakan Selebihnya", *Hasanudin Law Review*, Vol. 1 No. 2, (2015).
- Bool Chan, "Discretionary Powers of Government", *International Review of Administrative Sciences* Vol. 15, No. 3, (1949).
- Desinta Wahyu Kusumawardani, "Menjaga Pintu Gerbang Negara Melalui Pembatasan Kunjungan Warga Negara Asing Dalam Mencegah Penyebaran Covid-19", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14 No. 3 (2020).
- J.F Miskel, "National Interests: Grand Purposes or Catchphrases?" *Naval War College Review*, Vol. 55 No. 4 (2002).
- John Finnis, "Nationality, Alienage, and Constitutional Principle", *Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper*, No. 08-07, (2008).
- Susan Martin, "The Legal Normative Framework of International Migration", *Global Commission on International Migration*, (2005).
- Tamaz Zubiashili, "Globalization nad Migration Processes", *MIRDEC-4th, International Academic Conference on Social Science, Multidisciplinary and Globalization Studies*, Madrid- Spain, 04-07 July, (2017).
- Thomas Gammeltoft Hansen and Nikolas F. Tan, "The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5 No. 1 (2017).
- Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic" *Virginia Public and Legal Theory Research Paper*, 52: 747, (2020).
- Willemijn L. Vlieg. (et.al). "Comparing National Infectious Disease Surveillance System: China and the Netherlands," *BMC Public Health*, Edisi 17:415, (2017).
- Internet**
- Nicholas Ryan Aditya, "Dideportasi Kristen Gray Berangkat Ke Amerika Kamis Pagi", Kompas, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/21/10030551/dideportasi-kristen-gray-berangkat-ke-amerika-serikat-kamis-pagi> (diakses 31 Januari 2021).
- Rika Aggraeni, "Kristen Gray Sipa Didpeortasi: Ini Aturan Visa WNA Selama Pandemi Covid-19", Kabar Nasional, <https://kabar24.bisnis.com/read/20210120/15/1345362/kristen-gray-siap-dideportasi-ini-aturan-visa-wna-selama-pandemi-covid-19> (diakses 31 Januari 2021).
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013
tentang Peraturan Pelaksana Undang–Undang
Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 26
Tahun 2020 tentang Visa dan Izin Tinggal
dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru.