

ANALISIS KEBIJAKAN PENERAPAN KEMBALI ASAS DOMISILI DALAM PERMOHONAN PASPOR RI: PENDEKATAN NORMATIF, SOSIOLOGIS DAN PELAYANAN PUBLIK
(Domicile Basis in the Indonesian Passport Policy: Normative, Sociological and Public Service Approaches)

Andry Indrady
Politeknik Imigrasi, BPSDM Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Raya Gandul No. 4 Cinere Depok
andry.indrady@gmail.com

Tulisan Diterima: 04-01-2019; Direvisi: 01-11-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.265-282>

ABSTRAK

Rencana penerapan asas domisili sebagai salah satu kebijakan berkaitan dengan dokumen perjalanan Republik Indonesia yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI diproyeksi akan menjadi sorotan masyarakat luas. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dengan beberapa pendekatan ilmiah terhadap rencana kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor dengan perspektif normatif, sosiologis dan pelayanan publik dengan metode penelitian triangulasi yang menggabungkan komponen data primer, sekunder dan observasi partisipan. Pembahasan dalam tulisan ini akan menggunakan kombinasi pendekatan teoritis, normatif maupun data wawancara dengan beberapa pemangku kepentingan untuk mendapatkan gambaran umum terhadap permasalahan rencana penerapan kebijakan paspor berbasis domisili. Dari hasil pembahasan disimpulkan bahwa penerapan paspor berbasis domisili secara teoritis, normatif maupun pendapat dari beberapa pemangku kepentingan dinilai positif terutama dalam aspek pengawasan keimigrasian yang juga secara paralel diikuti dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Saran yang diusulkan adalah penerapan kebijakan paspor berbasis domisili dengan menyeimbangkan aspek penegakan hukum maupun pelayanan keimigrasian.

Kata kunci: asas domisili; paspor; analisa kebijakan

ABSTRACT

The proposal to implement domicile basis on the Indonesian travel document policy as the policy output of the Directorate General of the Republic of Indonesia of the Ministry of the Republic of Indonesia is projected to attract public attention. The purpose of this paper is to examine such proposal by using a number of theoretical accounts: legal-normative, sociology and also public service and utilising triangulation method derived from primary, secondary and participant observation components. The discussion held in this paper concentrating on the combining theoretical, normative and opinions from relevant stakeholders to gain multidimensions perspectives vis a vis the initiative to implement passport service based on domicile. It is concluded that from theoretical, normative and stakeholders' point of views, the policy is a positive tool especially in enhancing security approach. In the recommendations components it is recommended that along with the implementation of passport service based on domicile, such policy has to be complimented by striking the balance between immigration law enforcement and better service quality improvement to reach the policy goals effectively and efficiently.

Keywords: domicile basis; passport; policy analysis

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kebijakan yang terkait dengan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI) merupakan salah satu produk kebijakan keimigrasian yang langsung menyentuh masyarakat luas. Oleh karena itu, penilaian masyarakat terhadap kinerja institusi keimigrasian ditentukan salah satunya oleh keluaran kebijakan (*policy output*) dalam bidang pelayanan dokumen perjalanan.

Paspor dalam hal ini, sebagai bagian terpenting dari DPRI memiliki nilai strategis dilihat dari sudut pandang pelayanan maupun pengawasan keimigrasian. Sisi pelayanan paspor merupakan salah satu elemen garda terdepan pencitraan kinerja institusi keimigrasian yang dapat memberikan persepsi langsung yang dinilai oleh publik.

Di sisi lain, paspor juga mengandung unsur pengawasan keimigrasian, dikarenakan paspor merupakan dokumen milik negara yang harus diawasi tata-laksananya (*business process*) serta penggunaannya sehingga tidak merugikan bagi kepentingan negara. Seperti pemalsuan identitas paspor, penggunaan paspor untuk menjadi dokumen dalam perdagangan maupun penyeludupan manusia dan lain-lain.

Oleh karena itu, keberhasilan *output* kinerja dalam hal paspor ditentukan dari keseimbangan komponen pelayanan maupun pengawasan keimigrasian agar dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional.

Dalam praktek implementasi kebijakan paspor di Indonesia, selalu ditemui tantangan tersendiri dalam menyeimbangkan kedua komponen tersebut diatas. Kebijakan yang terlalu pro kepada pelayanan akan mengakibatkan rendahnya pengawasan dan kontrol yang berdampak kepada banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan paspor. Di sisi yang lain, kebijakan yang terlalu berat ke sisi

pengawasan juga akan memberikan nilai persepsi yang negatif terhadap pelayanan terhadap masyarakat yang saat ini semakin cerdas dan kritis terhadap tuntutan pelayanan publik kepada Pemerintah. Dengan demikian, sisi pelayanan dan pengawasan keimigrasian akan selalu menjadi 2 (dua) sisi koin mata uang yang akan selalu berdampingan dalam kebijakan paspor.

Beberapa tesis latar belakang tersebut merupakan gambaran terhadap latar belakang penulisan kajian ini. Secara khusus kajian ini akan membedah dan menguji secara akademis terkait dengan penerapan asas domisili dalam persyaratan permohonan paspor sebagai bentuk upaya menyeimbangkan antara komponen pelayanan dan pengawasan keimigrasian.

Rumusan Masalah

Dari pengamatan penulis sebagai Pejabat Imigrasi¹, saat ini marak terjadi kasus-kasus yang terkait dengan penyalahgunaan paspor, seperti pemalsuan terhadap dokumen-dokumen persyaratan paspor seperti dokumen kependudukan (KTP, KK, Akta Lahir, dan lain-lain), dokumen ketenagakerjaan (Surat Rekomendasi dinas ketenagakerjaan), dokumen yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama (Buku Nikah, Rekomendasi Umrah/Haji) dan lain-lain) maupun penyalahgunaan proses permohonan paspor, baik yang dilakukan oleh pelaku dari luar sistem tata-laksana maupun yang dilakukan oleh oknum dari dalam sistem tata-laksana dapat menurunkan wibawa integritas sebuah paspor (Abdullah, 2019).

1 Observasi partisipan penulis pada saat menjadi Kepala Bidang Pendaratan dan Izin Masuk (Darinsuk) yang melaksanakan fungsi pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Klas I Khusus Jakarta Selatan (2012-2014);

Sebelum sistem penerbitan paspor berbasis biometrik² diterapkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi pada tahun 2006, proses permohonan paspor dilakukan melalui sistem manual dalam hal pencocokan data identitas pemohon dengan identitas pemohon lainnya sehingga diharapkan tidak terjadi duplikasi paspor atau yang lebih dikenal dengan paspor ganda (Indonesia, 2011)³. Disamping itu, sebelum 2006, permohonan paspor juga dilakukan di Kantor Imigrasi sesuai dengan daerah tempat tinggal (domisili) pemohon sehingga tidak dimungkinkan untuk melakukan permohonan paspor dimana saja.

Seiring penerapan sistem penerbitan paspor berbasis biometrik di tahun 2006, Menteri Hukum dan HAM RI melalui Keputusan Menteri Nomor: M.08-IZ.03.10 tahun 2006 tanggal 31 Agustus 2006 yang juga dipertegas dengan Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor: F-960.IZ.03.02 tahun 2006 telah menetapkan bahwa pemberian paspor di wilayah Indonesia dapat dilaksanakan tanpa mempertimbangkan bukti domisili pemohon yang tertera di dalam Kartu Tanda Penduduk. Dengan kebijakan ini, maka seluruh pemohon paspor selama berada di wilayah Indonesia dapat melakukan permohonan paspor dimanapun tanpa mempertimbangkan wilayah KTP domisili pemohon tersebut berasal. Kebijakan ini sangat diapresiasi oleh masyarakat pada saat itu, dikarenakan memberikan kemudahan bagi pemohon untuk dapat mengajukan permohonan paspor dimana saja.

Dengan perkembangan waktu setelah kebijakan penerapan paspor berbasis non-domisili diterapkan, telah muncul wacana untuk diberlakukan kembali kebijakan permohonan paspor berbasis domisili. Determinan utama munculnya wacana ini adalah dengan banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan penerbitan paspor yang tidak didasarkan atas tata-laksana yang ditentukan. Terutama dalam hal pengajuan paspor bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang memiliki tingkat kerawanan yang cukup tinggi dikarenakan PMI rentan menyalahgunakan paspor untuk bekerja secara non prosedural ke luar negeri ataupun menjadi korban perdagangan manusia⁴ (Ditjenim, 2017). Oleh karena itu, sebagai instrumen pengawasan keimigrasian permohonan paspor dengan berbasis domisili akan dianalisis.

Tujuan

Tujuan kajian ini secara umum adalah untuk mengkaji apakah penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dapat diimplementasikan secara optimal.

Metode Penelitian

Tulisan ini akan melakukan kajian "*Triangulation*" dengan mengkombinasikan pengumpulan data primer melalui metode wawancara dengan para pemangku kepentingan dalam hal paspor, yaitu Pejabat Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Kepala Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan Kepala Lembaga Swadaya Masyarakat *Migrant Care*. Alasan dijadikannya ketiga lembaga dan organisasi ini sebagai sumber data primer dikarenakan ketiga lembaga dan organisasi tersebut merupakan pemangku kepentingan yang utama dalam hal pelayanan paspor.

Selanjutnya dilengkapi dengan studi literatur sebagai sumber data sekunder, berupa teori maupun kajian akademik yang

2 Sistem paspor biometrik merupakan sebuah aplikasi penerbitan paspor yang mengharuskan pengambilan fitur-fitur biometrik dari pemohon paspor seperti sidik jari, dan fitur wajah agar dapat tersimpan di dalam database paspor sebagai bahan untuk dilakukan pencocokan profil biometrik pemohon lainnya (Indonesia, 2011);

3 Pengertian paspor ganda adalah kepemilikan paspor lebih dari satu oleh satu orang yang secara identitas profil biometrik adalah orang yang sama (Indonesia, 2007a);

4 Observasi partisipan pada saat menjadi Konsul Imigrasi KJRI Hong Kong (2014-2018).

relevan dengan masalah migrasi internasional dan yang ketiga adalah melalui kegiatan observasi partisipan (*participant observation*), yang merupakan sebuah pendekatan yang didasarkan atas pengalaman langsung penulis sebagai pejabat imigrasi yang pernah bertugas di Direktorat Jenderal Imigrasi, Kantor Imigrasi maupun Bidang Imigrasi pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Diharapkan dengan melalui proses pengumpulan data secara triangulasi dapat memberikan gambaran yang utuh, *up to date* dan komprehensif langsung dari sumbernya sehingga analisis dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (empiris). Lebih lanjut, tulisan ini juga bisa dapat dijadikan bahan pengambilan keputusan dalam memproyeksikan kebijakan keimigrasian dalam bidang paspor yang memperhatikan tuntutan perubahan zaman.

Dalam hal ini, penggalian data didasarkan atas tiga aspek, yaitu pendekatan yuridis-normatif, yaitu pertama penggunaan beberapa dasar hukum yang dijadikan pisau analisis kedua adalah pendekatan sosiologis dengan menggunakan beberapa pendekatan teori sosiologi yang terkait dengan migrasi internasional dan ketiga adalah pendekatan pelayanan publik, yaitu penggunaan konsep pelayanan publik untuk menganalisis kebijakan paspor berbasis domisili yang akan diterapkan.

Kajian ini merupakan sebuah evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) terhadap kebijakan persyaratan permohonan paspor yang telah diterapkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dengan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya adalah pendekatan yuridis-normatif, pendekatan sosiologis dan pendekatan pelayanan publik. Masing-masing pendekatan akan memberikan tinjauan teori dan implementasi kebijakan di lapangan sehingga yang diharapkan adalah terciptanya pemahaman terhadap

kontektualisasi masalah kebijakan yang dihadapi disertai dengan beberapa alternatif kebijakan (*policy alternatives*) sebagai solusi terhadap permasalahan yang ada.

PEMBAHASAN

Pendekatan Yuridis-Normatif

Hal penting dan pertama yang patut ditekankan dalam perspektif yuridis-normatif terkait dengan paspor adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011, dimana dijelaskan bahwa sebagai bagian dari Dokumen Perjalanan RI, paspor merupakan dokumen milik negara (Indonesia, 2011). Dari aspek hukum, sesuatu yang menjadi milik negara memiliki beberapa konsekuensi hukum yang melekat kepada pihak yang menerbitkan dan juga pemegang dokumen tersebut. Bagi Pejabat Imigrasi yang menerbitkan paspor, dikenakan konsekuensi hukum untuk menjaga integritas data dan proses bisnis paspor yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Pemerintah Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian maupun Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor⁵. Begitupula ketentuan yang sama dalam hal konsekuensi hukum bagi pemegang paspor kepada setiap orang yang mengajukan permohonan paspor, terutama dalam hal keabsahaan dokumen persyaratan paspor dan pemberian keterangan yang disampaikan kepada Pejabat Imigrasi pada saat proses wawancara paspor⁶. Oleh karena itu, perangkat perundang-undangan di bidang

5 Terkait dengan tindak pidana penyelewengan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi dalam hal penerbitan paspor dapat dilihat lebih detil pada ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;

6 Terkait dengan konsekuensi hukum bagi pemegang paspor yang menyalahgunakan paspor maupun memalsukan keterangan pada saat pengajuan paspor dapat dilihat lebih detil pada ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

paspor sudah mengatur tata-laksana mulai dari proses permohonan sampai dengan pencabutan maupun penarikan dokumen paspor beserta sanksi-sanksi pidana maupun administratif yang ditimbulkan dari penyalahgunaan tata-laksana paspor.

Lebih lanjut dari sisi politik paspor, dapat dikatakan bahwa penerbitan paspor kepada Warga Negara bukan dalam rangka untuk "memiliki" (*owner*) paspor akan tetapi dipercaya oleh negara untuk memegang paspor yang diterbitkan oleh negara (*bearer*) dalam rangka untuk melakukan perlintasan ke luar wilayah Indonesia dan selanjutnya bertindak sebagai identitas pribadi dan status kewarganegaraan sebagai identitas Warga Negara di luar negeri (Torpey, 2000).

Jika berbicara dalam konteks domisili, maka sangat relevan apabila mengaitkan hal ini dengan pengaturan Administrasi Kependudukan (Admindex) di Indonesia. Dalam konteks ini terdapat irisan yang antara kebijakan Admindex dan kebijakan paspor dengan beberapa alasan.

Pertama, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, terutama Bab IV tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK) Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3), yang berbunyi:

Ayat (1): "Setiap Penduduk wajib memiliki NIK"

Ayat (2): "NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup dan selamanya, yang diberikan oleh Pemerintah dan diterbitkan oleh instansi Pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata"

Ayat (3): "NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan paspor, surat izin

mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah, dan penerbitan dokumen identitas lainnya"

Dengan demikian, menilik kepada ketentuan perundang-undangan di bidang Administrasi Kependudukan bahwa secara yuridis, ketentuan terkait dengan permohonan paspor harus berdasar kepada kepada informasi yang terkandung di dalam NIK. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa setiap WNI wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan yang juga artinya wajib memiliki dokumen kependudukan sebagai bentuk perlindungan negara atas pemenuhan hak-hak sebagai warga negara dalam memberikan status pribadi dan status hukum yang dialami oleh Penduduk Indonesia.

Kedua, jika melihat lebih mendalam lagi kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2012 tentang tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 38 ayat (1), (2) dan (3) menyatakan bahwa:

Ayat (1): "NIK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 diterbitkan oleh Instansi Pelaksana"

Ayat (2): NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku seumur hidup dan selamanya, tidak berubah dan tidak mengikuti perubahan domisili"

Ayat (3): NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan setelah dilakukan pencatatan biodata penduduk sebagai dasar penerbitan KK dan KTP pada instansi Pelaksana tempat domisili yang bersangkutan"

Dari elaborasi ketentuan diatas, dapat memberikan pemahaman bahwa NIK merupakan produk kebijakan kependudukan yang menjadi dasar penerbitan KTP dan KK dan NIK tidak akan berubah, berlaku

seumur hidup dan tidak terpengaruh dengan perubahan domisili. Sehingga dapat dikatakan NIK melekat kepada setiap WNI dari mulai tercatat sebagai penduduk sampai dengan kematian.

Ketiga, jika dibuat irisan dengan ketentuan keimigrasian di bidang paspor, kebijakan Adminduk sudah selaras dengan diberlakukannya persyaratan paspor yang diatur di dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang berbunyi:

Bagi Warga Negara Indonesia yang berdomisili atau berada di Wilayah Indonesia, permohonan Paspur biasa diajukan kepada Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk dengan mengisi aplikasi data dan melampirkan persyaratan:

- a. kartu tanda penduduk yang masih berlaku
- b. kartu keluarga
- c. akta kelahiran, akta perkawinan atau buku nikah, ijazah, surat baptis
- d. surat pewarganegaraan Indonesia bagi Orang Asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan atau penyampaian pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- e. surat penetapan ganti nama dari pejabat yang berwenang bagi yang telah mengganti nama; dan
- f. paspor lama bagi yang telah memiliki paspor”

Dalam hal ini, ketentuan yang terkait dengan persyaratan permohonan paspor sudah mengacu dan berbasis kepada penggunaan dokumen-dokumen kependudukan yang diatur di dalam ketentuan perundang-undangan di bidang Adminduk

yang memiliki NIK sebagai basis persyaratan paspor.

Seiring dengan perkembangan kebijakan Adminduk, Pemerintah mulai melakukan pengembangan KTP Elektronik (disingkat KTP-el) bagi Penduduk Indonesia yang dilengkapi dengan “chip” yang berisi identitas resmi penduduk sebagai bukti diri sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2013 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2006 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Secara Nasional. Berikutnya perlu mendapatkan perhatian di Pasal 10 B ayat (1), (2) dan (3) yang berbunyi:

- (1) “KTP-el sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10A merupakan:
 - a. Identitas resmi bukti domisili penduduk;
 - b. Bukti diri penduduk untuk pengurusan kepentingan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan;
 - c. Buktidiripendudukuntukpengurusan kepentingan pelayanan publik di Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta yang berkaitan dengan dan tidak terbatas pada Perizinan, Usaha, Perdagangan, Jasa Perbankan, Asuransi, Perpajakan dan Pertanahan.
- (2) Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta wajib memberikan pelayanan bagi penduduk dengan dasar KTP-el dengan tidak mempertimbangkan tempat penerbitan KTP-el.
- (3) Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta tetap memberikan pelayanan kepada penduduk yang KTP Non Elektronik dengan lingkup kabupaten/kota tempat penerbitan KTP Non Elektronik sampai dengan tanggal 31 Desember 2014.”

Dengan memperhatikan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Presiden diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam hal pelayanan bagi penduduk yang dilakukan oleh instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan dan Swasta wajib dilakukan tanpa memperhatikan tempat penerbitan KTP elektronik penduduk tersebut (baca: domisili). Oleh karena itu, jika dilihat dari pembahasan terkait dengan pendekatan yuridis-normatif dalam penerapan asas domisili di persyaratan permohonan paspor RI akan bertentangan dengan ketentuan Administrasi Kependudukan yang diatur di dalam norma (Undang-Undang) dan juga beberapa turunan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Meskipun demikian, disadari bahwa saat ini ada beberapa aturan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (*lex specialis* dalam hal paspor), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) (*lex specialis* dalam hal perlindungan bagi PMI) dan diturunkan di dalam ketentuan internal Direktorat Jenderal Imigrasi, melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi (SE Dirjenim) yang secara spesifik mengatur tata cara permohonan paspor bagi beberapa segmen masyarakat yang berbasis domisili.

Dalam hal ini yang paling signifikan adalah tata cara pengajuan permohonan paspor khususnya bagi Pekerja Migran Indonesia (disingkat PMI) yang diatur melalui:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 33, dimana Undang-Undang telah memberikan delegasi kepada Peraturan Pemerintah untuk mengatur teknis proses bisnis paspor;
- b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Pasal 13 huruf e, dimana penerbitan paspor untuk PMI dilakukan

- di kantor Imigrasi setempat (dalam hal ini, pengertian setempat adalah di tempat domisili PMI yang bersangkutan);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- d. Permenkumham Nomor 9 Tahun 2012 tentang Penerbitan Paspor Biasa Bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia;
- e. Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor;
- f. SE Dirjenim Nomor IMI-1562.GR.01.01 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kewaspadaan Dalam Penerbitan Paspor.

Secara umum, pertimbangan utama dilakukannya permohonan paspor yang berbasis domisili bagi PMI dilatarbelakangi oleh prinsip pengawasan keimigrasian. Dalam hal ini penerbitan paspor biasa bagi calon PMI yang akan bekerja di luar negeri tanpa memperhatikan domisili secara pragmatis di lapangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan teknis dan upaya peningkatan pengawasan keimigrasian (Ditjenim, 2017).

Disamping hal tersebut, terdapat beberapa konsideran dalam meningkatkan peranan aktif Imigrasi dalam upaya penanganan tindak pidana perdagangan orang sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (Indonesia, 2007b), terutama di BAB IV tentang Pencegahan dan Penanganan Junto Pasal 89 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang diimplementasikan dalam lini pencegahan maupun lini represif.

Fokus pencegahan yang diamanatkan oleh produk perundang-undangan ini dalam konteks paspor adalah memastikan adanya integritas data pemegang paspor yang sesuai dengan aslinya dan mencegah

adanya pemalsuan terhadap data pemegang paspor baik dalam proses penebitan dan penggunaan paspor yang melawan hukum. Dalam hal ini, dengan adanya penerapan prinsip pengawasan keimigrasian terhadap pengajuan permohonan paspor dengan penerapan asas domisili, maka diharapkan secara keimigrasian dapat dilakukan upaya filterisasi dalam menekan jumlah korban TPPO dengan melakukan penelitian secara mendalam terhadap bukti-bukti formil maupun materiil terhadap dokumen-dokumen pendukung persyaratan paspor maupun maksud dan tujuan penggunaannya sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011.

Oleh karena itu, memperhatikan ketentuan di atas jika disandingkan dengan ketentuan Administrasi Kependudukan, terdapat perbedaan perlakuan pelayanan pemberian paspor khususnya bagi Pekerja Migran Indonesia. Hal ini jika ditilik dari perspektif yudiris-normatif merupakan sebuah kewenangan atribusi⁷ yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pelaksana tugas dan fungsi keimigrasian dalam mengimplementasikan kebijakan paspor yang tidak hanya melihat dari satu sudut pandang saja (ketentuan adminduk) namun juga memperhatikan ketentuan yang diatur terkait dengan perlindungan WNI khususnya bagi PMI yang akan bekerja di luar negeri, yang dinilai oleh Pemerintah sebagai kelompok rentan sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Di sisi yang lain, penerapan asas domisili secara menyeluruh kepada lapisan

masyarakat lainnya selain subyek Pekerja Migran Indonesia, perlu dikaji tidak hanya berdasar kepada asas yuridis-normatif, namun karena keputusan apapun yang nantinya akan menjadi produk kebijakan yang diambil oleh pejabat administrasi pemerintahan, maka perlu juga dilandasi dengan pendekatan sosiologis dan filosofis⁸. Oleh karena itu, dalam rangka penajaman analisis yang lebih komprehensif, pembahasan berikut ini akan memberikan kajian penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dari sudut pandang sosiologis.

Pendekatan Sosiologis

Dikarenakan paspor adalah salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang langsung bersentuhan dengan llegalitas, maka kiranya perlu juga dilakukan kajian dari dimensi sosiologis dan memperhatikan dimensi pelayanan publik.

Secara historis, penerapan asas non-domisili pada tahun 2006 melalui Keputusan Menteri Nomor: M.08-IZ.03.10 tahun 2006 tanggal 31 Agustus 2006 dan juga dipertegas dengan Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor: F-960.IZ.03.02 tahun 2006 telah menetapkan bahwa pemberian paspor di wilayah Indonesia dapat dilaksanakan tanpa mempertimbangkan bukti domisili pemohon yang tertera di dalam Kartu Tanda Penduduk. Hal ini dilatarbelakangi dengan diterapkannya sistem penerbitan paspor berbasis biometrik yang terintegrasi dengan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) pada tahun 2006. Dengan sistem ini, diharapkan dengan adanya penggunaan sidik jari (*fingerprint*) dalam proses penerbitan paspor dapat menutup celah kepemilikan paspor ganda yang tidak diperbolehkan

⁷ Perhatikan ketentuan di dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: "Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang" (Indonesia, 2014);

⁸ Perhatikan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: "Setiap Keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis dan filosofis yang menjadi dasar penetapan Keputusan" (Indonesia, 2014);

dalam ketentuan paspor. Secara persepsi publik, kebijakan non-domisili ini sangat diapresiasi oleh publik. Hal ini dikarenakan kebijakan tersebut memberikan kemudahan bagi pemohon paspor yang sedang berada di luar wilayah domisilinya yang sedang bekerja, belajar, penyatuan keluarga dan lain sebagainya.

Dengan demikian, rasional utama diterapkan kebijakan non domisili dalam permohonan paspor di tahun 2006 adalah untuk mengedepankan aspek pelayanan publik kepada masyarakat dan di sisi lain, dari sudut pandang pengawasan keimigrasian sudah difasilitasi dengan penerapan sistem penerbitan paspor berbasis biometrik.

Namun demikian, seiring dengan diterapkannya asas non-domisili dalam paspor, terdapat beberapa temuan di lapangan terutama kasus-kasus paspor ganda maupun penyalahgunaan kewenangan dalam proses penerbitan paspor. Hal ini dapat dilihat dari beberapa Peraturan maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi⁹ yang memberikan perintah kepada Unit Pelaksana Teknis (UPT) untuk meningkatkan kewaspadaan dan pemantauan keimigrasian terhadap permohonan paspor. Beberapa instruksi tersebut merupakan refleksi dari beberapa permasalahan yang terjadi akibat adanya penyalahgunaan paspor oleh pemegangnya, misalnya untuk bekerja sebagai PMI secara ilegal di luar negeri (Harahap, 2018).

Dari beberapa produk kebijakan tersebut, dapat dilihat bahwa yang menjadi isu persoalan utama adalah terkait 2 (dua) hal yaitu:

- a. Bukti formil dan materiil persyaratan paspor;
- b. Tujuan pemohon paspor ke luar negeri.

Terkait dengan bukti formil dan materiil, ditemukan kasus-kasus di lapangan adanya pemalsuan identitas pemohon paspor yang terdiri dari KTP, KK ataupun Akta Lahir maupun dokumen-dokumen identitas lainnya¹⁰. Dan isu kedua yang terkait dengan tujuan pemohon ke luar negeri adalah banyaknya pemohon yang memberikan tujuan yang secara hukum tidak diperbolehkan, seperti bekerja sebagai Pekerja Migran Indonesia secara ilegal melalui modus kunjungan wisata, ibadah umroh/haji, magang, beasiswa, dan duta budaya. Kedua hal tersebut di atas nantinya akan bermuara menjadi persoalan perlindungan WNI di luar negeri. Hal ini dikarenakan bahwa dengan tidak adanya instrumen data maupun filter yang dilakukan dalam proses bisnis pengiriman PMI ke luar negeri, maka akan rentan terjadi Tindak Pidana Perdagangan Orang maupun tindakan-tindakan lainnya yang melawan hukum maupun menciderai citra Indonesia di luar negeri.

Jika ditilik dari akar persoalan sebagaimana dijelaskan di atas, secara sosiologis terdapat sebuah rangkaian proses masalah dari hulu yang pada akhirnya sampai ke sisi keimigrasian sebagai pemangku fungsi pengawasan keimigrasian di bagian hilir. Dalam konteks pengiriman PMI ke luar negeri, hulu dimulai dari individual calon PMI, keluarga, kepaladesa, Dinas Ketenagakerjaan di daerah, BP3TKI (kantor BNP2TKI di daerah), dinas kependudukan dan catatan sipil, Imigrasi sampai dengan Perwakilan RI di luar negeri sebagai lini hilirnya. Skema hulu-hilir tersebut secara pendahuluan dapat dilihat dari sebuah fenomena migrasi antar-negara yang dalam hal ini, terkait dengan "*push and pull theory*". Teori yang digagas oleh Ernest-George Ravenstein ini

9 Lihat misalnya: SE Dirjenim Nomor IMI-1562.GR.01.01 tahun 2014 tentang Peningkatan Kewaspadaan Dalam Penerbitan Paspor; SE Dirjenim Nomor F-IZ.03.10-801 tahun tentang Pelayanan Paspor dan SE Dirjenim Nomor IMI-0277.GR.02.06 tahun 2007 tentang Pencegahan Tenaga Kerja Indonesia Non Prosedural;

10 Lihat misalnya: Pencegahan Pengiriman TKI Non Prosedural ke Luar Negeri, (Ditjenim, 2017)

dilandasi oleh sebuah landasan ekonomi dari individu untuk bermigrasi antar negara untuk mendapatkan penghidupan atau pendapatan yang lebih baik¹¹.

Teori “push and pull” ini lalu dikembangkan lagi dengan adanya teori *Neo-Classical Economics* (Massey et al., 1993) yang berargumen bahwa pergerakan manusia antar negara didominasi oleh motif untuk mencari pendapatan dari negara yang sistem pendapatannya rendah ke negara yang sistem pendapatannya pendapatannya lebih baik. Teori ini didasarkan atas sistem ekonomi pembangunan yang melihat bahwa migrasi internasional adalah salah satu alat (*tools*) untuk mewujudkan kesejahteraan umat manusia (*common welfare*). Dengan pendekatan ekonomi pembangunan ini, dapat digambarkan bahwa pergerakan manusia didominasi oleh keinginan yang kuat untuk memperbaiki taraf kehidupan di negara asalnya dengan cara bekerja di negara lain yang membutuhkan tenaga kerja di beberapa sektor tertentu¹².

Dari perspektif sosiologis-migrasi internasional, terutama dalam kasus Pekerja Migran Indonesia, perlu diketahui bahwa dari beberapa penelitian yang telah dilakukan¹³ didapatkan fakta bahwa pengaruh keluarga (*family*) menjadi sangat dominan dalam proses migrasi internasional bagi para calon

PMI yang akan bekerja ke luar negeri. Oleh karena itu, motivasi individual saja tidak cukup untuk menjelaskan persoalan PMI. Dalam hal ini, secara ontologis¹⁴ pemikiran yang ada di dalam keluarga PMI adalah mengirinkan anggota keluarga mereka mencari cara dalam rangka “*survival*” untuk meningkatkan taraf hidup keluarga yang mayoritas berasal dari kelompok masyarakat tidak mampu dan berpendidikan rendah¹⁵.

Dengan kondisi demikian, terciptalah sebuah “*mindset*” untuk mengangkat derajat keluarga dengan cara bekerja di luar negeri sebagai Pekerja Migran Indonesia yang akhirnya menjadi sebuah budaya dan akhirnya menjadi kebiasaan di tengah-tengah masyarakat setempat (*custom*)¹⁶. Oleh karena itu, determinan “*custom*” ini juga patut menjadi pertimbangan utama dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan Pekerja Migran Indonesia. Karena secara umum, faktor ontologis yang didasari atas “*mindset*” budaya inilah yang akan lebih dominan dalam melihat perilaku masyarakat terhadap kepatuhan terhadap hukum maupun kebijakan pemerintah lainnya¹⁷.

11 Ernest-George Ravenstein (1885-1889) merupakan ilmuwan Geografi dari Inggris yang pertama kalinya mengembangkan teori yang menjelaskan hubungan antara individu dengan fenomena migrasi antar-negara dengan menggunakan landasan dasar teori ekonomi dan statistic dalam “The Laws of Migration” yang disampaikan pada *the Royal Statistical Society* di Inggris pada tanggal 17 Maret 1885 (Ravenstein, 1885);

12 Ibid;

13 Lihat misalnya, (Rianto, 1996), “the Impact of International Labour Migration in Indonesia”, Ph.D Dissertation, Departement of Geography University of Adelaide, Australia dan (Hugo, 2002), “ The Effects of International Migration on the Family in Indonesia”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 11, No. 1;

14 Ontologis adalah sebuah konsep di dalam filosofi dalam melakukan “problem-solving” terhadap sebuah isu kebijakan publik yang mendasari “mindset” seseorang atau sebuah kelompok masyarakat terhadap sebuah fenomena sosial;

15 Lihat juga di, (The World Bank, 2017), “Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Risiko”, World Bank Group Washington;

16 Pada saat penulis bertugas sebagai Konsul Imigrasi pada KJRI Hong Kong tahun 2014-2018, penulis mengamati sebuah persoalan yang dihadapi oleh para PMI di Hong Kong yang mayoritas memiliki masalah ekonomi di kampung halamannya. Pilihan untuk menjadi PMI adalah pilihan pragmatis yang didasari kebutuhan yang mendesak. Dan kebutuhan ini akhirnya menjadi proses keputusan bagi mereka untuk menjadi PMI di luar negeri (obervasi partisipan 2014-2018);

17 Lihat misalnya, penelitian yang dilakukan oleh (Shamir, 2012) “The Legal Culture and Migration: Structure, Antecedents and Consequences”, Ph.D Dissertation , School of Law, Graduate Studies, Stanford University USA. Dalam hal ini Shamir melakukan penelitian di sebuah komunitas di Israel, bahwa hukum akan ditaati oleh masyarakat apabila terdapat persepsi yang positif terhadap

Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah peranan individu dan keluarga dalam konteks migrasi internasional para pekerja migran, hal yang patut menjadi perhatian adalah adanya peranan pihak perantara atau dalam istilah sosiologis-migrasi internasional disebut sebagai “*intermediary/brokers*” yang berperan disamping keluarga dalam proses migrasi internasional para PMI ke luar negeri. Dalam beberapa kasus, peranan “*intermediary/brokers*” dalam migrasi-internasional dapat menjadi positif ketika proses keberangkatan PMI melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan. Namun demikian di beberapa kasus keberadaan “*intermediary/brokers*” juga dapat membawa malapetaka bagi para pelintas batas negara yang melenceng dari tujuan awalnya. Para ahli migrasi internasional¹⁸ terutama melihat gejala di Asia, termasuk Indonesia menyimpulkan bahwa proses migrasi internasional yang melibatkan pekerja migran (dalam semua

level kemampuan: *skilled* dan *unskilled*), perkawinan lintas negara, pendidikan luar negeri, pekerja hiburan difasilitasi dengan dominasi peranan para “*intermediary/brokers*” dengan memanfaatkan situasi lingkungan dengan tingkat pendidikan dan perekonomian masyarakat yang rendah¹⁹. Peranan mereka mulai dari menyiapkan dokumen-dokumen pendukung, seperti identitas diri (KTP) sampai dengan dokumen perjalanan (paspor) dengan segala modusnya, termasuk memalsukan identitas data pribadi seseorang (Lindquist, Xiang, & Yeoh, 2012).

Dengan demikian, dari sisi sosiologis, dapat disimpulkan bahwa secara umum, kelompok masyarakat yang rentan terhadap penyalahgunaan paspor baik dari sisi permohonannya maupun penggunaannya adalah para Pekerja Migran Indonesia dikarenakan adanya adanya titik pertemuan (nexus) antara motivasi individu dan dominasi keluarga atas kebutuhan mendasar untuk memperbaiki taraf kehidupan dengan bekerja di luar negeri ditambah lagi dengan keberadaan dan peranan para perantara (*intermediary/brokers*) dalam memfasilitasi serta mendorong adanya mobilitas para pekerja migran itu baik melalui jalur yang sesuai prosedur maupun jalur non prosedural.

Memperhatikan keadaan sosiologis yang demikian, diperlukan pendekatan yang lebih struktural, yaitu melalui edukasi kepada masyarakat terutama bagi individu maupun keluarga dari calon PMI yang akan bekerja di luar negeri yang terkait dengan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dan

hukum dan aparaturnya. Namun apabila sebaliknya, persepsi yang muncul adalah negatif, maka penegakan hukum akan sulit untuk mencapai titik optimum;

18 Lihat misalnya beberapa literatur dalam (Lindquist et al., 2012) dan (Riwanto Tirtosudarmo, 1996) problems and constraints / Azizah Kassim -- The social situation of migrant workers in Asia, special focus on the Philippines / Arnel F. De Guzman -- The situation of overseas Thai workers: past and present / Sureeporn Punpung, Kritaya Archavanitkul -- Socio-demographic aspects of international labour migration from Indonesia / Aswatini Raharto -- The politics of population mobility in Southeast Asia: the case of Indonesian migrantworkersinMalaysia/RiwantoTirtosudarmo. ", "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Riwanto Tirtosudarmo", "given": "", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "Movement of people within and from the East and Southeast Asian countries : trends, causes, and consequences", "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [{"1996}]}, "title": "The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia", "type": "chapter", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=41a623ea-a9fe-4dae-924c-258dea7e3888"}, {"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=25888b0c-9677-41ba-844f-e89e536c98d9"}], "mendeley": {"formattedCitation": "(Riwanto Tirtosudarmo, 1996);

19 Dalam observasi penulis sebagai Konsul Imigrasi di KJRI Hong Kong, banyak dijumpai kasus-kasus hutang yang melibatkan PMI yang karena keterbatasan ekonomi tidak bisa membayar biaya penempatan PMI ke luar negeri. Akibatnya mereka diperdaya oleh para “calo” untuk dipinjamkan uang dengan bunga yang sangat tinggi. Dan akhirnya merugikan PMI pada saat mereka bekerja di Hong Kong dikarenakan uang gaji yang mereka terima dari majikan habis untuk membayar hutang yang semakin membengkak (Observasi partisipan 2014-2018);

mengingat proses pengiriman PMI menganut sistem domisili sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 (Indonesia, 2017) tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan ketentuan-ketentuan keimigrasian tentang permohonan paspor bagi PMI maka bentuk pengawasan keimigrasian sekaligus edukasinya sudah sesuai dan selaras dengan kebijakan nasional apabila permohonan paspor bagi PMI diharuskan mengikuti asas domisili.

Meskipun demikian, supaya memberikan persepsi yang positif dari masyarakat terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi keimigrasian dalam hal permohonan paspor maka dalam tataran implementasinya diperlukan keseragaman proses bisnis dan konsistensi.

Disamping tinjauan yuridis-normatif dan sosiologis, dalam rangka memperdalam penerapan asas domisili dalam persyaratan permohonan paspor, di bawah ini akan disampaikan beberapa pembahasan dari perspektif pelayanan publik.

Pendekatan Pelayanan Publik

Tidak dapat dipungkiri bahwa sampai dengan saat ini banyak prestasi yang telah diukir oleh jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi dalam hal pelayanan paspor kepada masyarakat maupun penyelenggara pelayanan publik lainnya yang memiliki irisan tugas dan fungsi dalam hal pelayanan paspor (Republika, 2018). Kemudahan pelayanan mulai dari persyaratan, tata cara pendaftaran antrian, kemudahan prosedur dan persyaratan sampai dengan kenyamanan ruang pelayanan paspor patut diakui telah mendapatkan apresiasi dari publik (Republika, 2018).

Sejalan dengan perkembangan hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang lebih demokratis dan terbuka (*open and democratic society*), maka dibutuhkan keselarasan antara kebijakan yang dibuat

oleh pemerintah yang diselaraskan engan perkembangan dinamika yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Konsep tata-pemerintahan saat ini sesuai dengan perkembangan zaman telah bergeser ke arah “*governance*” dimana ketelibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya, seperti pihak swasta (*private*) dan masyarakat sipil (*civil society*) turut serta dalam proses pengambilan kebijakan.

Pada kesempatan awal, penulis bertemu dengan salah satu Anggota Ombudsman Republik Indonesia (ORI), yaitu Bapak Dadan S. Suharmawijaya²⁰. Poin pertama yang disampaikan oleh ORI adalah perlu adanya penegasan di dalam kebijakan penerapan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang terkoneksi dengan sistem pelayanan paspor, sehingga terdapat kemudahan dalam melakukan verifikasi data identitas yang menjadi persyaratan permohonan paspor. ORI berpendapat penerapan asas domisili yang saat ini sudah diterapkan di kantor imigrasi dalam hal pelayanan paspor sudah selaras dan memberikan kemudahan bagi masyarakat yang menjadi pemohon paspor.

Poin kedua, terkait dengan perlindungan kepada PMI yang akan bekerja di luar negeri, ORI sepakat untuk mendukung pelayanan satu atap dalam hal persiapan keberangkatan calon PMI secara prosedural (melalui mekanisme Layanan Terpadu Satu Atap/LTSA) yang melibatkan unsur-unsur pemerintah pemangku kepentingan dalam hal perlindungan PMI termasuk Imigrasi.

Di sisi lain, terdapat permasalahan yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa ada beberapa segmen masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan untuk bekerja di luar negeri. Namun melakukan berbagai macam cara agar bisa mendapatkan paspor dengan modus-modus tertentu untuk bekerja ke luar negeri secara non prosedural.

²⁰ Wawancara dilakukan di Gedung ORI Jakarta, tanggal 23 Oktober 2018.

Dalam hal ini menurut ORI, yang harus dilakukan oleh Imigrasi adalah dengan memperkuat mekanisme kontrol pengawasannya, termasuk menjaga integritas pegawai serta melakukan intensifikasi kerjasama dengan instansi lain yang berkepentingan. Menurut ORI, peningkatan mekanisme kontrol ini akan menjadi salah satu alat mengurangi jumlah penyalahgunaan paspor untuk tujuan-tujuan yang tidak semestinya. Persoalan-persoalan yang sering ditemui di lapangan menurut ORI adalah percaloan dalam hal permohonan paspor. Persoalan ini menurut ORI juga menuntut perhatian yang serius terutama untuk mengurangi dampak resiko dari terjadinya penyalahgunaan paspor. Dengan mekanisme pengawasan yang ditingkatkan, dari sisi penguatan integritas pegawai dan juga pengendalian lingkungan eksternal di sekitar tempat pelayanan paspor maka diharapkan kualitas pelayanan maupun pengawasan keimigrasian di bidang paspor dapat dioptimalkan secara sinergis.

Terkait dengan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor, ORI tidak keberatan apabila akan ditetapkan sebagai kebijakan nasional. Meskipun demikian, catatan utama ORI dalam konteks ini adalah kebijakan pelayanan publik menciptakan kemudahan bagi masyarakat dan di sisi lain juga mengurangi celah penyalahgunaan dalam penerapannya. Kedua aspek nilai pelayanan publik menurut ORI adalah hal utama yang harus dijunjung tinggi dalam penerapan kebijakan pelayanan publik apapun. Fokus bagi Imigrasi menurut ORI adalah kepada tataran implementasi kebijakan untuk mendukung kedua tata nilai pelayanan publik tersebut.

ORI memberikan masukan apabila asas domisili diterapkan dalam permohonan paspor, kriterianya adalah bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya, utamanya untuk mendukung dari sisi pengawasan

keimigrasian. Untuk paspor penggantian dapat dilakukan tanpa mempertimbangkan aspek domisili dari pemohon agar masyarakat dapat lebih mudah mendapatkan pelayanan paspor mengingat NIK sudah diterapkan secara nasional dan memperhatikan aspek-aspek mobilitas penduduk Indonesia yang cukup dinamis dari waktu ke waktu.

Selain itu, ORI memberikan masukan agar pelayanan paspor tidak didasarkan atas kuota atau batasan jumlah pelayanan dikarenakan kebutuhan masyarakat terhadap jasa layanan paspor merupakan kebutuhan yang tergolong sangat penting. Apabila tidak didukung manajemen pelayanan yang baik maka persepsi publik terhadap pelayanan keimigrasian tidak akan memuaskan. ORI mengharapkan apapun inovasi maupun terobosan kebijakan yang akan dilakukan oleh jajaran Imigrasi diharapkan dapat memberikan nilai kemudahan dan juga mengurangi dampak penyalahgunaan kebijakan tersebut dengan meningkatkan mekanisme pengawasan yang baik.

Penulis juga melakukan wawancara dengan perwakilan dari organisasi penggiat perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Direktur Eksekutif *Migrant CARE*, Bapak Wahyu Susilo²¹. *Migrant CARE* memberikan dukungan penuh terhadap penerapan asas domisili bagi permohonan paspor PMI yang dilakukan terutama di beberapa Layanan Terpadu Satu Pintu (LTSP) di daerah. Menurut *Migrant Care* penerapan asas domisili diharapkan pengawasan melekat yang tidak hanya dilakukan oleh aparat Imigrasi, namun juga peran aktif pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat, mulai dari pembuatan dokumen catatan sipil sampai dengan proses rekrutmen di daerah yang harus melindungi kepentingan PMI. Lebih lanjut, diutarakan dengan adanya kehadiran unit ini akan terdapat tanggung-

21 Wawancara dilakukan di Kantor *Migrant Care*, pada tanggal 26 Oktober 2018.

jawab bersama dari seluruh pemangku kepentingan yang berwenang dalam pelaksanaan program perlindungan PMI.

Migrant Care mengkritisi kebijakan sentralisasi pengurusan paspor bagi PMI melalui Unit Khusus TKI yang sempat diberlakukan untuk pengiriman TKI ke Timur Tengah. Menurutnya, dengan adanya kebijakan tersebut terjadi pemalsuan KTP calon PMI di sekitar wilayah Jakarta dan Jawa Barat. Artinya PMI yang bermasalah akan menjadi alat eksploitasi bagi pihak-pihak yang tidak bertanggung-jawab dengan dibuatkan KTP yang palsu agar tetap bisa diberangkatkan ke luar negeri. Pemalsuan identitas ini berjalan secara sistematis sehingga PMI menjadi objek yang rentan untuk dimanipulasi dan akhirnya rentan menjadi korban tindak pidana perdagangan manusia.

Menurut *Migrant Care* keseriusan pemerintah dalam melakukan perlindungan bagi PMI masih harus ditingkatkan, terutama dengan mencuatnya kasus-kasus perdagangan orang melalui pemberangkatan PMI yang masih di bawah umur dan tidak melalui prosedur yang berlaku. Kasus Adelina Lisao dari Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu contoh masih adanya distorsi sistem perlindungan PMI yang terjadi di lapangan dan berdampak serius bagi upaya perlindungan WNI di luar negeri (Christiastuti, 2018). Dari sisi struktural, *Migrant Care* mengungkapkan bahwa masalah kemiskinan adalah sebuah persoalan yang mendasar yang dialami oleh para calon PMI yang menjadi korban perdagangan manusia, diperparah lagi dengan adanya kasus-kasus korupsi yang merebak di beberapa daerah.

Dalam hal ini, dengan mengaitkan teori “*push and pull*” yang dijelaskan sebelumnya dari pendekatan sosiologis pada kajian ini, kemiskinan merupakan “*push factor*” (faktor pendorong) yang mengakibatkan adanya proses pemberangkatan PMI secara non

prosedural, ditambah lagi dengan adanya keterlibatan beberapa perantara sebagai “*intermediary*” (calo) dalam proses tersebut sehingga secara struktural menyebabkan adanya proses migrasi internasional PMI yang tidak dilengkapi dengan prosedur yang diatur oleh ketentuan yang berlaku.

Oleh karena itu, menurut *Migrant Care* senada dengan yang diungkapkan oleh ORI dalam hal penerapan kebijakan apapun yang terkait dengan paspor diperlukan sistem pengawasan yang sistemik, berjenjang dan dilakukan berlapis dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat di dalam proses perlindungan PMI termasuk melibatkan komponen pengawasan dari publik. Dari kacamata masyarakat, ditambahkan oleh *Migrant Care* bahwa yang diinginkan adalah adanya kepastian layanan dan penurunan dampak penyalahgunaan kewenangan dari oknum aparat pemerintah sehingga diharapkan masyarakat dapat menikmati pelayanan yang profesional dan bersih dari praktik percaloan.

Pandangan terakhir disampaikan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)²². Dalam hal ini disampaikan oleh Ketua Harian YLKI, Bapak Tulus Abadi. YLKI berterima kasih atas partisipasi masukan kebijakan yang diberikan agar nantinya jika kebijakan asas domisili ini diterapkan dapat memberikan penjelasan kepada publik. Hal ini penting mengingat kondisi sosiologis masyarakat saat ini yang makin kian kritis terhadap kinerja Pemerintah, utamanya dalam hal pelayanan publik.

Secara umum YLKI menyambut positif kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor dengan beberapa pandangan sebagai berikut:

YLKI memberikan contoh kebijakan yang diterapkan oleh instansi Perbankan (contoh:

²² Wawancara di Kantor YLKI Jakarta, tanggal 5 November 2018.

Bank Mandiri, Bank BRI dan Bank BNI) yang semula menerapkan kebijakan non-asas domisili bagi pemohon pembukaan rekening Bank untuk pertama kalinya. Saat ini kebijakan tersebut telah diubah kembali menggunakan instrumen kebijakan asas domisili. Hal tersebut dilakukan karena perbankan juga melihat fenomena penyalahgunaan identitas untuk membuka nomor rekening di Bank. Penerapan asas domisili dapat lebih mempermudah pengecekan lapangan terhadap pemohon-pemohon pembukaan rekening Bank yang dicurigai;

Pihak YLKI juga memberikan masukan bahwa prinsip "*Know Your Customer*" (Ketahuilah Pelanggan Anda) yang diterapkan oleh perbankan dalam hal pengecekan terhadap para pemohon pembukaan rekening Bank untuk pertama kalinya juga dapat diterapkan dalam permohonan paspor sehingga pihak Imigrasi dapat betul-betul yakin paspor yang diberikan kepada publik sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dalam hal ini YLKI mencontohkan kebijakan pemberian visa yang diterapkan oleh beberapa negara anggota "*Schengen Countries*", seperti Imigrasi Jerman yang melakukan pengecekan ke alamat domisili sponsor pemohon visa sebelum permohonan visa dapat disetujui oleh Kedutaan Jerman di Jakarta;

Kebijakan asas domisili merupakan pengejawantahan dari pendekatan penegakan hukum (*control*) maka seyogyanya perlu dilakukan kompensasi perimbangan terhadap aspek pelayanan publiknya. YLKI memberikan rekomendasi agar unit-unit yang memberikan pelayanan paspor kepada masyarakat ditingkatkan kualitas maupun kapasitasnya, agar pada saat kebijakan ini diterapkan para pemohon yang mengajukan permohonan paspor di unit-unit yang berada di wilayah domisilinya dapat dengan mudah menjangkaunya dan mendapatkan pelayanan yang profesional. YLKI mengkritisi

kebijakan antrian paspor yang sempat bermasalah yang mengakibatkan publik tidak mendapatkan porsi pelayanan yang semestinya. Dengan adanya peningkatan kualitas dan keterjangkauan masyarakat terhadap pelayanan paspor, maka penerapan asas domisili paling tidak sudah memberikan kompensasi porsi pelayanan publik di satu sisi dengan porsi penegakan hukum di sisi yang lain.

Oleh karena itu, secara umum senada dengan pendapat yang disampaikan oleh ORI dan *Migrant Care*, penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dapat diterapkan dalam permohonan paspor untuk pertama kalinya. YLKI berargumen kebijakan ini dapat diterapkan secara menyeluruh dengan menggunakan asas domisili meskipun untuk penggantian paspor dengan ketentuan prinsip-prinsip kualitas dan keterjangkauan terhadap pelayanan paspor terpenuhi.

Dengan demikian dari hasil wawancara dengan ketiga lembaga tersebut secara umum menyambut positif rencana penerapan kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor, terutama dengan menggunakan perspektif pengawasan keimigrasian, yang bertujuan untuk mengurangi celah penyalahgunaan paspor.

Meskipun aturan Adminduk memberikan amanat untuk tidak melihat asas domisili sebagai pijakan dalam pemberian pelayanan publik, namun ketiga lembaga tersebut menilai bahwa aspek pengawasan keimigrasian menjadi prioritas dalam penerapan asas domisili. Terutama bagi PMI yang rentan dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu, maka diperlukan upaya perlindungan secara pencegahan bagi proses pengajuan paspor oleh PMI yang dilakukan di tempat domisili masing-masing dengan melibatkan komponen pemerintah daerah setempat.

Disamping hal tersebut, kebijakan domisili ini juga harus diimbangi dengan komitmen terhadap peningkatan pelayanan

paspor kepada masyarakat terutama memberikan perhatian lebih terhadap titik-titik persebaran domisili masyarakat yang membutuhkan pelayanan paspor cukup tinggi.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari beberapa pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa terkait dengan kebijakan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dipandang secara positif untuk diterapkan dengan beberapa alasan sebagai berikut:

Bahwa dari sisi yuridis-normatif, dengan adanya ketentuan perundang-undangan di bidang Adminduk, mengharuskan setiap instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan publik dengan berdasar kepada Nomor Induk Kependudukan (NIK) tanpa mempertimbangkan tempat domisilinya sesuai yang tertera di KTP.

Meskipun demikian, dalam rangka meningkatkan pengawasan keimigrasian, sesuai dengan mandat ketentuan perundang-undangan di bidang keimigrasian dan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), maka khusus bagi calon Pekerja Migran Indonesia (PMI) diwajibkan untuk membuat paspor di tempat domisili yang bersangkutan berasal;

Secara sosiologis, fenomena migrasi internasional merupakan salah satu proses "*push and pull*" (faktor dorong and faktor tarik) yang disebabkan oleh daya dorong dari keadaan di tempat calon migran berada dan juga daya tarik dari tempat migran yang akan dituju. Fenomena alamiah ini tidak bisa dipungkiri merupakan penyebab utama munculnya pergerakan manusia secara alamiah yang tidak hanya dimotivasi oleh faktor individu semata, namun juga difasilitasi oleh peranan para "perantara" (*intermediary*) yang tidak hanya membawa ke arah yang positif namun juga banyak kasus yang membawa ke arah malapetaka bagi migran.

Dari sisi pelayanan publik, beberapa unsur pemangku kepentingan di bidang pelayanan publik mengharapkan kebijakan penerapan asas domisili ini dapat dilakukan dengan fokus utama yaitu, memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat di satu sisi.

Di sisi yang lain menekan jumlah penyalahgunaan kewenangan maupun penyalahgunaan paspor untuk kegiatan yang merugikan Warga Negara Indonesia (WNI). Bagi publik, yang diharapkan adalah adanya kepastian hukum, kepastian layanan dan konsistensi dari aparaturnya pelaksana pelayanan publik yang dapat memberikan kepuasan publik terhadap kinerja pelayanan paspor yang bersih dari percaloan dan profesional. Khusus dalam hal penerapan asas domisili, ORI, *Migrant Care* dan YLKI merekomendasikan untuk melakukan kebijakan ini bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya, dan bagi penggantian paspor tetap dapat dilakukan tidak mempertimbangkan asas domisili.

Saran

Dari beberapa hasil pembahasan dan diskusi dengan beberapa komponen pemangku kepentingan pelayanan publik dalam hal pelayanan paspor berikut beberapa rekomendasi sebagai bahan pertimbangan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor:

- a. Bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) permohonan paspor wajib dilakukan di tempat domisilinya yang dilakukan dengan sistem pengendalian yang terintegrasi dengan pemangku kebijakan perlindungan PMI sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia;
- b. Bagi pemohon paspor non-PMI, maka diwajibkan bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya dengan pengecualian sebagai berikut:

- i. Anak dari Orang Tua yang melakukan proses penggantian paspor dapat dilakukan di Kantor Imigrasi dimana Orang Tuanya melakukan permohonan paspor penggantian;
- ii. Pejabat Negara, Anggota TNI/Polri, Aparatur Sipil Negera (ASN), *Public Figure* (tokoh masyarakat yang dikenal publik dengan rekam jejak yang dapat dibuktikan secara pengolahan data-data intelijen keimigrasian) serta anggota keluarga inti dari kategori tersebut dengan disertai bukti yang menyatakan statusnya dimaksud;
- iii. Bagi pemohon paspor penggantian dapat melakukan proses penggantian paspor tanpa mempertimbangkan domisilinya, kecuali dalam hal tertentu Pejabat Imigrasi memiliki keraguan terhadap permohonannya maka dapat diarahkan untuk mengajukan proses penggantian paspor sesuai dengan domisilinya;

Memperkuat aparaturnya pengawasan keimigrasian melakukan cek lapangan terhadap permohonan paspor yang diduga tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta meningkatkan sinergi koordinasi dengan instansi-instansi terkait yang memiliki irisan dengan fungsi pengawasan keimigrasian, seperti kepolisian atau dinas catatan sipil;

Memberikan sanksi yang tegas terhadap Pejabat Imigrasi dan pihak-pihak lain yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku dalam bidang keimigrasian, khususnya dalam proses penerbitan paspor dalam bentuk sanksi hukuman disiplin maupun sanksi hukuman pidana;

Meningkatkan kapasitas dan kualitas pelayanan paspor di seluruh unit pelaksana keimigrasian untuk memastikan WNI yang mengajukan paspor di wilayah domisilinya dapat terlayani secara profesional;

Pemetaan kapasitas layanan di UPT Keimigrasian sesuai dengan persebaran domisili penduduknya agar dapat diklasifikasikan UPT Keimigrasian yang membawahi wilayah domisili yang akan menjadi sentra pelayanan paspor di wilayah domisili tertentu.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih dan apresiasi kepada Direktur Jenderal Imigrasi dan Direktur Lalu Lintas Keimigrasian atas arahan dan bimbingannya selama penelitian. Lebih lanjut penulis memberikan apresiasi atas kesediaan beberapa Narasumber atas waktu dan masukan yang bermanfaat terhadap penulisan penelitian ini, yaitu Anggota Ombudsman RI, Bapak Dadan S. Suharmawijaya, sahabat saya Bapak Wahyu Susilo, Direktur Eksekutif Migrant Care dan Bapak Tulus Abadi, Ketua Harian YLKI. Dan akhirnya apresiasi juga penulis sampaikan kepada Balitbangkumham terutama tim Editor Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum (JIKH) yang telah membantu dalam melakukan *review* dan memberikan masukan yang konstruktif terhadap penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, R. R. (2019). Urgensi dan Inovasi dalam Pembaharuan Peraturan Teknis mengenai Paspor Biasa. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(1), 51–68. Retrieved from ejournal.balitbangham.go.id.
- Christiastuti, N. (2018). Begini Asal Mula Terungkapnya Penderitaan TKI Adelina di Malaysia. Retrieved February 15, 2018, from <https://news.detik.com/internasional/d-3864662/begini-asal-mula-terungkapnya-penderitaan-tki-adelina-di-malaysia>
- Ditjenim, B. (2017). *Pencegahan Pengiriman TKI Non Prosedural ke Luar Negeri*. Balitbangkumham & Ditjen Imigrasi.
- Harahap, L. (2018). Terindikasi dipakai untuk bekerja ilegal, penerbitan 1.270 paspor ditunda. Retrieved April 1, 2018, from <https://www.merdeka.com/peristiwa/terindikasi-dipakai-untuk-bekerja-ilegal-penerbitan-1270-paspor-ditunda.html>
- Hugo, G. (2002). Effects of international migration on the family of Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*. <https://doi.org/10.1177/011719680201100102>
- Indonesia, R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2012 tentang tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (2007).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (2007).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (2011).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (2017).
- Lindquist, J., Xiang, B., & Yeoh, B. S. A. (2012). Opening the black box of migration: Brokers, the organization of transnational mobility and the changing political economy in Asia. *Pacific Affairs*. <https://doi.org/10.5509/20128517>
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*. <https://doi.org/10.2307/2938462>
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*. <https://doi.org/10.2307/2979181>
- Republika. (2018). Ombudsman: Pelayanan Kantor Imigrasi Membaik. Retrieved December 20, 2018, from <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/12/20/pk0xei335-ombudsman-pelayanan-kantor-imigrasi-membaik>
- Rianto, A. (1996). *The Impact of International Labour Migration in Indonesia*. University of Adelaide Australia.
- Riwanto Tirtosudarmo. (1996). The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia. In *Movement of people within and from the East and Southeast Asian countries : trends, causes, and consequences*.
- Shamir, J. (2012). *The Legal Culture and Migration: Structure, Antecedents and Consequences*. Stanford University.
- The World Bank. (2017). *Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Risiko*. Washington: the World Bank.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge studies in law and society. London: Cambridge University Press.