



## **Reconstructing The Meaning Of “Certain Place” In Article 75 Paragraph (2) Letter D Of The Immigration Law: An Open Texture Clause Analysis As The Legal Basis For Detainee Empowerment**

### **Rekonstruksi Makna “Tempat Tertentu” Dalam Pasal 75 Ayat (2) Huruf D Undang-Undang Keimigrasian: Analisis Open Texture Clause Sebagai Dasar Pemberdayaan Deteni**

**Muhammad Qusay Bagus Pratama <sup>1)</sup>; M. Alvi Syahrin <sup>2)</sup>; Wilonotomo <sup>3)</sup>**

<sup>1,2,3)</sup> **Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Indonesia**

Email:<sup>1)</sup> [gusayunsri@gmail.com](mailto:gusayunsri@gmail.com)

#### **ARTICLE HISTORY**

*Received [13 Agustus 2026]*

*Revised [23 Oktober 2026]*

*Accepted [25 Oktober 2026]*

#### **KEYWORDS**

*Tindakan Administratif  
Keimigrasian; Open Texture;  
Diskresi; Deteni; Ketahanan  
Pangan Immigration  
Administrative Action; Open  
Texture; Discretion; Detainee;  
Food Security.*

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



#### **ABSTRAK**

Pasal 75 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mengatur tindakan administratif keimigrasian berupa keharusan bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia. Praktik yang berjalan memaknai frasa “tempat tertentu” secara sempit sebatas penempatan pasif pada Rumah Detensi Imigrasi, Ruang Detensi Imigrasi, atau Community House, sehingga melahirkan detensi berkepanjangan yang membebani anggaran negara sekaligus berisiko melanggar hak asasi deteni. Penelitian ini bertujuan menganalisis karakter open texture frasa “tempat tertentu” serta merumuskan batas yuridis rekonstruksi maknanya sebagai dasar hukum pemberdayaan deteni. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, dianalisis secara preskriptif-argumentatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, frasa “tempat tertentu” memenuhi karakter open texture clause: inti maknanya hanya menuntut adanya lokasi yang ditetapkan secara definitif di Wilayah Indonesia, sedangkan jenis dan fungsi lokasi berada pada wilayah penumbra yang terbuka bagi pemaknaan, termasuk kawasan produktif yang ditetapkan pemerintah. Kedua, rekonstruksi makna tersebut merupakan diskresi yang sah sepanjang lulus pengujian tiga aspek wewenang, tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, serta menghormati batas eksternal berupa kesukarelaan, perlakuan manusiawi, imbalan yang adil, dan hak-hak prosedural deteni. Penelitian merekomendasikan penormaan interpretasi produktif tersebut ke dalam peraturan pelaksana agar pemberdayaan deteni memperoleh landasan operasional yang pasti sekaligus berkontribusi pada agenda ketahanan pangan nasional.

#### **ABSTRACT**

Article 75 paragraph (2) letter d of Law Number 6 of 2011 on Immigration governs an immigration administrative action in the form of an obligation to reside in a certain place within Indonesian territory. Prevailing practice construes the phrase “certain place” narrowly as passive placement in Immigration Detention Centres, Immigration Detention Rooms, or Community Houses, producing prolonged detention that burdens the state budget while risking violations of detainees’ human rights. This study aims to analyse the open texture character of the phrase and to formulate the juridical limits of reconstructing its meaning as a legal basis for detainee empowerment. It employs normative legal research with statutory and conceptual approaches, analysed prescriptively and argumentatively through grammatical, systematic, and teleological interpretation. The findings show, first, that the phrase satisfies the character of an open texture clause: its core of certainty requires only a definitively designated location within Indonesian territory, whereas the type and function of that location fall within a penumbra open to interpretation, including government-designated productive areas. Second, such reconstruction constitutes lawful discretion insofar as it passes the three-aspect review of authority, complies with the General Principles of Good Governance, and respects external limits comprising voluntariness, humane treatment, fair remuneration, and detainees’ procedural rights. The study recommends normativising this productive interpretation into implementing regulations so that detainee empowerment gains a firm operational basis while contributing to the national food security agenda.

## **PENDAHULUAN**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024, menjadi payung normatif bagi pengaturan lalu lintas orang yang masuk, keluar, dan berada di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekaligus bagi pengawasan atas keberadaan dan kegiatan orang asing (Republik Indonesia, 2011). Pengaturan tersebut diarahkan untuk menjamin tegaknya kedaulatan negara serta memelihara keamanan dan ketertiban umum sesuai kepentingan nasional (Syahrin, 2018b). Kedaulatan dalam ranah keimigrasian tidak semata bermakna penguasaan atas perbatasan, melainkan juga kewenangan negara menentukan siapa yang

boleh berada di wilayahnya dan dalam kondisi seperti apa keberadaan itu dipertahankan (Indrati, 2013). Bahkan dalam situasi krisis, fungsi keimigrasian tetap diposisikan sebagai instrumen integral bagi pengamanan kepentingan nasional (Suryokumoro, 2020).

Fondasi filosofis hukum keimigrasian Indonesia bertumpu pada prinsip kebijakan selektif (*selective policy*). Prinsip ini menghendaki agar kehadiran orang asing memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan rakyat dan kepentingan nasional, dan dijalankan melalui dua pendekatan yang berlangsung simultan, yakni pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan pendekatan keamanan (*security approach*) (Syahrin, 2018a). Pada tataran operasional, penerapan prinsip tersebut terbukti tidak selalu konsisten, terutama ketika instrumen penindakan lebih menonjol daripada dimensi kemanfaatan yang seharusnya melekat padanya (Salam, 2024). Akibatnya, dimensi kesejahteraan yang secara inheren terkandung dalam kebijakan selektif kerap tereduksi menjadi urusan administratif belaka.

Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Keimigrasian merumuskan enam bentuk tindakan administratif keimigrasian, yaitu pencantuman dalam daftar pencegahan atau penangkalan; pembatasan, perubahan, atau pembatalan izin tinggal; larangan berada di satu atau beberapa tempat tertentu di Wilayah Indonesia; keharusan bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia; pengenaan biaya beban; dan/atau deportasi dari Wilayah Indonesia. Keenam bentuk tersebut tersusun sebagai spektrum respons berjenjang, mulai dari yang paling ringan hingga yang paling berat berupa deportasi (Apriyanto & Saraswati, 2023). Seluruhnya merupakan keputusan sepihak pejabat imigrasi yang dijatuhkan di luar mekanisme peradilan (Kresna dkk., 2022), dan dalam praktik justru lebih dominan digunakan dibandingkan jalur pidana karena dinilai lebih cepat serta efisien (Sindiawaty & Purwanti, 2020).

Bentuk keempat, sebagaimana diatur pada huruf d, menjadi dasar normatif penempatan orang asing pada lokasi yang ditetapkan pejabat imigrasi. Praktik yang berjalan menyempitkan ketentuan tersebut menjadi penempatan pasif di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), Ruang Detensi Imigrasi, atau Community House, tanpa dimensi produktif apa pun. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Imigrasi (2026), tercatat 343 deteni yang tersebar pada 13 Rudenim di seluruh Indonesia. Sebagian besar di antaranya tidak dapat dideportasi karena ketiadaan dana pemulangan, penolakan negara asal, atau status tanpa kewarganegaraan (*stateless*), sehingga masa detensi berlangsung bertahun-tahun dan bahkan melampaui batas sepuluh tahun sebagaimana ditentukan Pasal 85 ayat (2). Kasus Danko Nizar Zlavic yang menjalani detensi lebih dari lima belas tahun serta kasus Umar Syarif, warga negara Bangladesh yang telah dua puluh empat tahun berada di Rudenim Jakarta, memperlihatkan kebuntuan sistem detensi yang sedang berjalan (Syahrin, 2017).

Detensi pasif yang berkepanjangan menimbulkan biaya yang tidak semata bersifat fiskal. Ketiadaan kegiatan bermakna terbukti menjadi pemicu tekanan psikologis dan konflik antar-deteni di dalam Rudenim (Darmawan, 2016), sementara studi lintas negara mencatat korelasi antara detensi imigrasi dan memburuknya kondisi kejiwaan hingga meningkatnya risiko bunuh diri (Erfani dkk., 2021). Pada saat yang sama, pemenuhan hak asasi deteni masih terkendala keterbatasan sarana dan sumber daya (Simamora & Saragih, 2024), pengawasan terhadap penghuni Rudenim belum sepenuhnya tertata (Salsabih dkk., 2019), dan kondisi bangunan serta tata ruang Rudenim belum seluruhnya memenuhi standar yang ditetapkan (Situmorang, 2016).

Persoalan mendasar yang kemudian muncul bersifat normatif: apakah penafsiran sempit atas frasa “tempat tertentu” merupakan satu-satunya pemaknaan yang dimungkinkan oleh teks undang-undang, ataukah frasa tersebut justru merupakan klausula bertekstur terbuka (*open texture clause*) yang sengaja dirumuskan secara umum oleh pembentuk undang-undang sehingga membuka ruang pemaknaan yang lebih luas, termasuk pemaknaan yang berorientasi produktif. Ketidakpastian semacam ini merupakan gejala khas norma yang keterbukaannya melekat pada bahasa hukum itu sendiri (Lyons, 1999), dan pada praktik penegakan hukum keimigrasian kontemporer kerap melahirkan polarisasi penerapan di lapangan (Syahrin, 2019).

Kajian terdahulu mengenai Rudenim umumnya berhenti pada aspek pelaksanaan fungsi dan pengawasan kelembagaan (Syamsumardian dkk., 2020), kinerja unit keamanan dan ketertiban (Sarsyabilah & Andry, 2018), maupun penguatan integrasi lembaga pengawas keimigrasian secara umum (Ashari & Widayat, 2020). Pada tataran internasional, diskursus lebih banyak diarahkan pada pengembangan alternatif detensi berbasis komunitas (Marouf, 2017) serta pada problematika pembatasan hak bekerja pengungsi (Ikhsan dkk., 2025). Belum terdapat kajian yang secara khusus membedah karakter tekstual frasa “tempat tertentu” pada Pasal 75 ayat (2) huruf d dan merekonstruksi maknanya sebagai dasar hukum pemberdayaan deteni. Kekosongan itulah yang hendak diisi oleh penelitian ini.



## LANDASAN TEORI

### Tindakan Administratif Keimigrasian

Tindakan administratif keimigrasian merupakan instrumen penegakan hukum administratif yang dikenakan pejabat imigrasi terhadap orang asing di luar proses peradilan. Kresna dkk. (2022) memetakan tindakan tersebut sebagai keputusan sepihak pejabat administrasi yang lahir dari kewenangan atributif undang-undang, dengan tujuan memulihkan ketertiban administrasi keimigrasian secara cepat dan efisien. Karakter administratif itulah yang membedakannya dari penegakan hukum pidana keimigrasian (pro justitia) yang menuntut proses penyidikan serta pembuktian di hadapan pengadilan (Vernanda & Mirwanto, 2020).

Apriyanto dan Saraswati (2023) menempatkan keenam bentuk tindakan administratif sebagai spektrum respons berjenjang yang memungkinkan pejabat imigrasi memilih tindakan paling proporsional terhadap derajat pelanggaran. Namun demikian, dominasi jalur administratif dalam praktik (Sindiawaty & Purwanti, 2020) tidak selalu diimbangi kejelasan pedoman pelaksanaan, sehingga melahirkan polarisasi penerapan norma di antara satuan kerja (Syahrin, 2019). Kondisi tersebut menjadikan analisis atas rumusan tekstual masing-masing bentuk tindakan administratif menjadi kebutuhan yang mendesak.

### Konsep Open Texture dalam Teori Hukum

Konsep open texture diperkenalkan H.L.A. Hart untuk menggambarkan sifat bahasa hukum yang tidak pernah mampu menutup seluruh kemungkinan penerapannya. Menurut Hart (1994), setiap kaidah hukum memiliki inti makna yang pasti (core of certainty) dan wilayah keraguan (penumbra of doubt) yang penerapannya menuntut pilihan interpretatif. Keterbukaan tekstur tersebut bukanlah cacat perumusan, melainkan konsekuensi niscaya dari keterbatasan bahasa sekaligus dari ketidakmampuan pembentuk undang-undang mengantisipasi seluruh keadaan pada masa depan.

Lyons (1999) menegaskan bahwa keterbukaan tekstur justru merupakan prasyarat yang memungkinkan penafsiran hukum berlangsung; tanpa ruang penumbra, penerapan norma akan berhenti menjadi sekadar operasi mekanis. Dalam kajian kontemporer, karakter open texture bahkan menjadi variabel penting ketika norma hukum hendak diterjemahkan ke dalam sistem yang menuntut kepastian operasional, karena keterbukaan makna menuntut adanya parameter penilaian yang eksplisit (Lanamäki dkk., 2025). Kerangka inilah yang digunakan untuk menguji karakter tekstual frasa “tempat tertentu”.

### Teori Kewenangan dan Diskresi Administratif

Hadjon (1997) menegaskan bahwa wewenang adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum, sehingga setiap wewenang harus dapat ditelusuri sumbernya pada norma hukum yang berlaku dan diuji terhadap tiga aspek, yakni sumber wewenang, substansi wewenang, dan prosedur penggunaan wewenang. Kerangka pengujian tersebut kemudian ditempatkan dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memberi landasan positif bagi pengujian keabsahan tindakan pemerintahan (Hadjon, 2015). Perlindungan hukum bagi rakyat menjadi tolok ukur akhir dari seluruh pengujian tersebut (Hadjon, 1987).

Ruang gerak pejabat untuk mengisi norma yang tidak lengkap dikenal sebagai diskresi. Mustamu (2011) menggarisbawahi bahwa diskresi selalu melekat pada tanggung jawab, sehingga keleluasaan menafsir tidak pernah berdiri tanpa kewajiban mempertanggungjawabkan. Ismail dan Syahuri (2024) menempatkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai pedoman konkret yang memastikan diskresi tetap selaras dengan tujuan hukum dan terhindar dari penyalahgunaan wewenang. Ridwan HR (2022) mengingatkan bahwa diskresi yang digunakan tanpa pertimbangan rasional dan proporsional dapat dikategorikan sebagai kesewenang-wenangan, sedangkan Basah (1985) menyatakan bahwa diskresi yang tidak terikat pada tujuan (doelmatigheid) akan jatuh menjadi kesewenang-wenangan.

Marbun (2011) dan Indroharto (1993) mengingatkan dua bentuk penyimpangan yang harus dihindari, yaitu willekeur (kesewenang-wenangan) dan détournement de pouvoir (penggunaan wewenang untuk tujuan selain yang ditentukan undang-undang). Spelt dan ten Berge (1993) menambahkan bahwa setiap penetapan yang membatasi kebebasan seseorang harus dituangkan dalam keputusan tertulis yang terbuka bagi pengujian. Gabungan doktrin tersebut membentuk kerangka pengujian yang digunakan pada bagian kedua pembahasan.

### Ketahanan Pangan dan Pemberdayaan Penghuni Lembaga Negara

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, dan Pasal 28 mengamanatkan partisipasi seluruh sumber daya nasional dalam penguatannya (Republik Indonesia, 2012). Kerangka Food and Agriculture Organization (1996) menempatkan ketersediaan (availability)

sebagai pilar pertama ketahanan pangan yang menuntut kapasitas produksi domestik. Miyasto (2020) mencatat bahwa Indonesia sesungguhnya memiliki endowment factor yang memadai, namun implementasinya terkendala persoalan logistik, penyusutan lahan, serta belum terpadunya kebijakan; sementara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2024) menempatkan ketahanan pangan sebagai prioritas nasional dalam RPJMN 2025–2029.

Pada lingkup lembaga negara, Gumilar dkk. (2023) menunjukkan bahwa pendekatan pemberdayaan — melalui peningkatan kapasitas, penguatan psikologis, dan perluasan partisipasi — lebih efektif mendorong perubahan perilaku penghuni dibandingkan pembinaan yang bersifat rutin dan pasif. Temuan tersebut relevan sebagai rujukan konseptual bagi penataan kegiatan deteni, sepanjang perbedaan status hukum antara narapidana dan deteni tetap diperhatikan.

Dua kerangka teoretis melengkapi analisis ini. Kusumaatmadja (1976) memposisikan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, yakni bahwa norma yang telah ada dapat didayagunakan secara progresif untuk mendukung agenda pembangunan. Posner (2014) menyediakan perspektif analisis ekonomi atas hukum, yang menilai suatu pemaknaan norma dari kemampuannya menginternalisasi eksternalitas negatif dan mengefisienkan alokasi sumber daya.

## METODE PENELITIAN

### Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan bahan pustaka atau data sekunder — terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier — sebagai objek kajian utama (Soekanto & Mamudji, 2015). Pilihan jenis penelitian tersebut didasarkan pada karakter permasalahan yang dikaji, yakni persoalan pemaknaan norma yang penyelesaiannya terletak pada penalaran hukum atas teks peraturan, bukan pada pengukuran fakta empiris.

### Pendekatan Penelitian

Dua pendekatan digunakan secara terintegrasi. Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach), yang dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti (Sibuea, 2016), meliputi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan, beserta peraturan pelaksanaannya. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach), yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, khususnya konsep open texture, teori kewenangan, dan konsep diskresi administratif.

### Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara preskriptif-argumentatif. Analisis diarahkan untuk mengonstruksi argumentasi hukum mengenai ruang interpretasi frasa “tempat tertentu” dengan menggunakan tiga metode penafsiran, yakni penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, dan penafsiran teleologis. Hasil penafsiran tersebut selanjutnya diuji terhadap kerangka pengujian wewenang serta batas-batas diskresi dalam hukum administrasi negara, sehingga simpulan yang dihasilkan tidak berhenti pada kemungkinan tekstual, melainkan sampai pada keabsahan yuridisnya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kedudukan Pasal 75 Ayat (2) Huruf d dalam Sistem Tindakan Administratif Keimigrasian

Dalam spektrum enam bentuk tindakan administratif keimigrasian, huruf d menempati posisi yang khas. Berbeda dengan larangan berada di satu atau beberapa tempat tertentu (huruf c) yang bersifat negatif-restriktif, keharusan bertempat tinggal di suatu tempat tertentu (huruf d) bersifat positif-direktif: negara secara aktif menentukan lokasi keberadaan orang asing. Ketentuan inilah yang menjadi dasar normatif penempatan orang asing di Rudenim, sebagaimana ditegaskan Pasal 1 angka 33 Undang-Undang Keimigrasian yang mendefinisikan Rudenim sebagai unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang dikenai tindakan administratif keimigrasian (Republik Indonesia, 2011).

Perlu dicermati bahwa pembentuk undang-undang tidak merumuskan huruf d dengan frasa “keharusan untuk bertempat tinggal di Rumah Detensi Imigrasi”. Rumusan yang dipilih adalah “keharusan



untuk bertempat tinggal di suatu tempat tertentu di Wilayah Indonesia” rumusan yang jauh lebih luas daripada praktik yang berjalan. Ketiadaan pembatasan eksplisit tersebut bukanlah kelalaian legislatif, melainkan pilihan perumusan yang lazim dalam teknik perundang-undangan untuk memberikan keluwesan pelaksanaan kepada pejabat administrasi. Dengan kata lain, kewenangan atributif yang diberikan Pasal 75 sengaja disertai ruang gerak, sebagaimana karakter umum keputusan administratif keimigrasian yang dipetakan Kresna dkk. (2022).

Konsekuensi dari pilihan perumusan itu terlihat pada praktik. Ketika lokasi penempatan dipersempit menjadi satu-satunya jenis fasilitas, seluruh beban penyelesaian status keimigrasian bertumpu pada kapasitas fasilitas tersebut. Padahal keterbatasan standar bangunan dan tata ruang Rudenim telah lama diidentifikasi sebagai persoalan struktural (Situmorang, 2016), sementara jumlah deteni yang tertahan tanpa kepastian pemulangan terus bertahan pada angka yang signifikan (Direktorat Jenderal Imigrasi, 2026). Dari titik inilah analisis atas karakter tekstual frasa “tempat tertentu” menjadi relevan.

## Karakter Open Texture Frasa “Tempat Tertentu”

Diukur dengan kerangka Hart (1994), frasa “tempat tertentu” dalam Pasal 75 ayat (2) huruf d memenuhi karakter open texture clause. Inti maknanya pasti: harus ada suatu lokasi fisik di Wilayah Indonesia yang ditetapkan secara definitif oleh pejabat yang berwenang. Namun jenis, fungsi, dan karakter lokasi tersebut berada dalam wilayah penumbra yang terbuka bagi pemaknaan. Secara gramatikal, kata “tempat” tidak mengandung pembatasan fungsional apa pun, sedangkan kata “tertentu” hanya menuntut kepastian penetapan (determinasi), bukan jenis lokasi. Tidak ada satu pun unsur tekstual yang mewajibkan lokasi dimaksud berupa fasilitas penampungan pasif.

Secara sistematis, pemaknaan luas tersebut selaras dengan struktur internal undang-undang. Pertama, apabila pembentuk undang-undang menghendaki penempatan terbatas pada Rudenim, rumusan demikian dapat dengan mudah dituangkan secara eksplisit sebagaimana dilakukan pada Pasal 83 yang secara khusus mengatur penempatan orang asing di Rudenim. Keberadaan dua norma yang berbeda Pasal 75 ayat (2) huruf d yang berbunyi umum dan Pasal 83 yang berbunyi khusus justru menunjukkan bahwa keduanya tidak dimaksudkan identik. Kedua, penjelasan pasal tidak memberikan pembatasan yang mempersempit makna frasa tersebut. Ketiga, dalam kerangka undang-undang secara keseluruhan, tindakan administratif ditempatkan sebagai instrumen yang tunduk pada tujuan undang-undang, bukan tujuan pada dirinya sendiri.

Secara teleologis, pemaknaan produktif atas frasa “tempat tertentu” justru lebih koheren dengan fondasi filosofis hukum keimigrasian. Prinsip kebijakan selektif menghendaki kehadiran orang asing memberi manfaat bagi kesejahteraan rakyat melalui pendekatan kesejahteraan yang berjalan simultan dengan pendekatan keamanan (Syahrin, 2018a). Penempatan deteni secara pasif selama bertahun-tahun tanpa kontribusi apa pun jelas tidak memenuhi dimensi kesejahteraan tersebut. Sebaliknya, penempatan pada kawasan yang didesain produktif misalnya area pertanian, perkebunan, atau perikanan yang ditetapkan pemerintah mengaktualisasikan dimensi kesejahteraan tanpa meninggalkan dimensi keamanan, sebab penetapan lokasi tetap berada dalam kendali penuh negara. Dari perspektif analisis ekonomi atas hukum, pemaknaan produktif juga menginternalisasi eksternalitas negatif detensi pasif berupa beban anggaran dan hilangnya potensi sumber daya manusia (Posner, 2014).

Dengan demikian, tiga jalur penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis bermuara pada kesimpulan yang sama: frasa “tempat tertentu” adalah klausula bertekstur terbuka yang secara sah dapat dimaknai mencakup kawasan produktif yang ditetapkan pemerintah. Konvergensi tersebut memperkuat argumen Lyons (1999) bahwa ruang penumbra bukanlah kekosongan hukum, melainkan ruang yang menuntut penalaran interpretatif yang dapat diuji. Penafsiran sempit yang selama ini dipraktikkan karenanya bukanlah keharusan tekstual, melainkan sekadar kebiasaan administratif (administrative convention) yang terbentuk dari keterbatasan sarana dan orientasi kebijakan, sehingga dapat direkonstruksi tanpa mengubah bunyi norma. Agar rekonstruksi itu tidak berubah menjadi ketidakpastian baru, keterbukaan makna tersebut tetap menuntut parameter penilaian yang eksplisit (Lanamäki dkk., 2025).

## Batas-Batas Yuridis Rekonstruksi Makna: Kerangka Pengujian Diskresi

Keterbukaan tekstur suatu norma tidak berarti pejabat administrasi bebas memaknainya tanpa batas. Rekonstruksi makna frasa “tempat tertentu” harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara mengenai wewenang dan diskresi. Menggunakan tiga aspek pengujian Hadjon (1997), dari aspek sumber, kewenangan pejabat imigrasi mengenakan tindakan administratif berdasarkan Pasal 75 merupakan wewenang atributif yang diberikan langsung oleh pembentuk undang-undang, sehingga tanggung jawab penuh melekat pada pejabat penerima atribusi (Indroharto, 1993). Dari aspek substansi, materi yang dapat ditindak dibatasi oleh ruang lingkup Pasal 75 ayat (1), yakni

terhadap orang asing yang melakukan kegiatan berbahaya atau patut diduga membahayakan keamanan dan ketertiban umum, atau yang tidak menghormati dan tidak menaati peraturan perundang-undangan. Dari aspek prosedur, pengenaan tindakan administratif harus dituangkan dalam keputusan tertulis pejabat yang berwenang dan terbuka bagi upaya administratif (Spelt & ten Berge, 1993; Hadjon, 2015). Pemaknaan produktif tidak mengubah satu pun dari ketiga aspek tersebut; yang berubah hanyalah karakter lokasi yang ditetapkan, yang memang berada dalam ruang penumbra norma.

Selanjutnya, pemaknaan tersebut harus tunduk pada batas internal diskresi berupa AUPB, yang meliputi asas legalitas, kepastian hukum, kemanfaatan, proporsionalitas, kecermatan, dan kesamaan perlakuan (Ismail & Syahuri, 2024). Diskresi yang digunakan tanpa pertimbangan rasional dan proporsional dapat dikategorikan sebagai kesewenang-wenangan (Ridwan HR, 2022), dan pertanggungjawaban atasnya tidak dapat dilepaskan dari pejabat yang mengeluarkannya (Mustamu, 2011). Marbun (2011) mengingatkan bahwa diskresi tidak boleh berubah menjadi *willekeur* atau *détournement de pouvoir*. Dalam konteks ini, penempatan deteni pada kawasan produktif harus tetap diorientasikan pada tujuan penegakan hukum keimigrasian yakni penyelesaian status keimigrasian orang asing, termasuk memfasilitasi pemulangnya dan bukan semata-mata untuk kepentingan pemanfaatan tenaga kerja. Basah (1985) menegaskan bahwa diskresi yang tidak terikat pada tujuan akan jatuh menjadi kesewenang-wenangan.

Batas eksternal rekonstruksi makna terletak pada norma hukum yang lebih tinggi dan pada hak asasi manusia (Hadjon, 1987). Deteni tetap merupakan subjek hak asasi manusia yang dijamin Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Republik Indonesia, 1999). Konsekuensinya, pemberdayaan deteni pada kawasan produktif hanya sah apabila memenuhi paling sedikit empat syarat. Pertama, kesukarelaan, dalam arti keterlibatan deteni dalam kegiatan produktif didasarkan pada persetujuan dan bukan kerja paksa. Kedua, perlakuan manusiawi yang menjamin kondisi kerja, kesehatan, dan keselamatan yang layak. Ketiga, imbalan atau premi yang adil atas hasil kerja, yang justru dapat diakumulasikan sebagai dana pemulangan mandiri. Keempat, tidak berkurangnya hak-hak prosedural deteni dalam penyelesaian status keimigrasiannya.

Empat syarat tersebut bukan sekadar tambahan normatif. Pengalaman komparatif memperlihatkan bahwa pembatasan hak bekerja justru memperdalam kerentanan dan mendorong pengungsi masuk ke sektor informal yang tidak terlindungi (Ikhsan dkk., 2025), sedangkan alternatif detensi yang menghormati martabat terbukti lebih murah sekaligus lebih efektif dalam menjaga kepatuhan terhadap proses keimigrasian (Marouf, 2017). Dengan terpenuhinya syarat-syarat di atas, pemberdayaan justru memperkuat bukan melemahkan pemenuhan hak deteni atas kehidupan yang bermartabat, dibandingkan detensi pasif berkepanjangan yang terbukti menimbulkan tekanan psikologis (Darmawan, 2016; Erfani dkk., 2021) dan menyisakan persoalan pemenuhan hak dasar di dalam Rudenim (Simamora & Saragih, 2024). Penguatan kegiatan produktif juga berpotensi menurunkan beban pengawasan, karena keteraturan kegiatan mengurangi kekosongan waktu yang selama ini menjadi titik rawan (Salsabil dkk., 2019; Sarsyabilah & Andry, 2018).

### **Implikasi Rekonstruksi: Pemberdayaan Deteni Berbasis Ketahanan Pangan**

Rekonstruksi makna frasa “tempat tertentu” menemukan relevansi kebijakannya pada agenda ketahanan pangan nasional. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan partisipasi seluruh sumber daya nasional dalam penguatan ketahanan pangan (Republik Indonesia, 2012) termasuk, secara argumentatif, sumber daya manusia yang berada di bawah kewenangan negara. Kerangka Food and Agriculture Organization (1996) menempatkan ketersediaan sebagai pilar pertama yang menuntut kapasitas produksi domestik, sementara kendala struktural yang diidentifikasi Miyasto (2020) menunjukkan bahwa penguatan produksi memerlukan mobilisasi sumber daya yang selama ini belum dimanfaatkan. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2024) pun menempatkan ketahanan pangan sebagai prioritas nasional dalam RPJMN 2025–2029.

Basis kelembagaan bagi operasionalisasi pemaknaan produktif telah tersedia. Penyatuan urusan keimigrasian dan pemasyarakatan dalam Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 (Republik Indonesia, 2024) membuka ruang sinergi antara sistem detensi imigrasi dan sistem pemasyarakatan yang telah lebih dahulu mengadopsi paradigma pemasyarakatan produktif melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan (Republik Indonesia, 2022). Program ketahanan pangan pemasyarakatan yang memanfaatkan lahan untuk pertanian, peternakan, dan perikanan dengan panen perdana padi di kawasan Nusakambangan pada April 2025 membuktikan bahwa pemberdayaan penghuni lembaga negara dalam kegiatan produktif berbasis pangan merupakan model yang telah teruji (Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan RI, 2025). Temuan Gumilar dkk. (2023) memperkuat hal tersebut dengan menunjukkan bahwa pendekatan pemberdayaan lebih efektif mendorong perubahan perilaku dibandingkan pembinaan yang bersifat rutin.



Lebih konkret, model serupa telah dirintis di lingkungan keimigrasian sendiri melalui program pemberdayaan deteni di Rudenim Medan yang melibatkan deteni secara sukarela dalam kegiatan berkebun, beternak, dan budidaya ikan, serta didorong perluasannya ke seluruh Rudenim melalui Forum Komunikasi Penanganan Deteni dan Pengungsi (Direktorat Jenderal Imigrasi, 2025). Dukungan pimpinan kementerian yang menegaskan bahwa program ketahanan pangan deteni merupakan kontribusi nyata terhadap ketahanan pangan nasional memperkuat momentum kebijakan tersebut (Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan RI, 2026). Rintisan-rintisan itu memperlihatkan bahwa hambatan utama bukan terletak pada ketiadaan norma, melainkan pada ketiadaan dasar penormaan yang eksplisit.

Dalam kerangka teori hukum pembangunan, rekonstruksi makna ini merupakan wujud hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat: norma yang telah ada didayagunakan secara progresif untuk mendukung agenda pembangunan tanpa harus mengubah substansi norma yang berlaku (Kusumaatmadja, 1976). Meskipun demikian, demi kepastian hukum, interpretasi produktif atas frasa “tempat tertentu” sebaiknya tidak dibiarkan bertumpu pada diskresi kasuistis semata. Penormaan diperlukan pada tataran peraturan pelaksana melalui perubahan Keputusan Menteri mengenai organisasi dan tata kerja Rudenim (Republik Indonesia, 2004) serta penerbitan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi mengenai tata cara penetapan tempat tertentu yang berdimensi produktif yang sekurang-kurangnya memuat kriteria lokasi, mekanisme penetapan, jaminan kesukarelaan dan hak-hak deteni, skema premi dan akumulasi dana pemulangan, serta mekanisme pengawasan. Dengan penormaan demikian, ruang penumbra yang dibuka oleh tekstur norma diisi secara tertib, terukur, dan akuntabel, sekaligus memenuhi tuntutan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan agar penggunaan diskresi berlangsung dalam koridor yang dapat dipertanggungjawabkan (Republik Indonesia, 2014).

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

1. Frasa “tempat tertentu” dalam Pasal 75 ayat (2) huruf d Undang-Undang Keimigrasian memenuhi karakter open texture clause. Inti maknanya hanya menuntut adanya lokasi yang ditetapkan secara definitif di Wilayah Indonesia, sementara jenis dan fungsi lokasi berada dalam wilayah penumbra yang terbuka bagi pemaknaan. Penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis secara konvergen menunjukkan bahwa frasa tersebut dapat dimaknai mencakup kawasan produktif seperti area pertanian dan perkebunan yang ditetapkan pemerintah, sehingga praktik penafsiran sempit yang membatasinya pada penempatan pasif di Rudenim bukanlah keharusan tekstual, melainkan kebiasaan administratif yang dapat direkonstruksi tanpa mengubah bunyi norma.
2. Rekonstruksi makna tersebut merupakan diskresi yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan sepanjang memenuhi tiga aspek pengujian wewenang, yakni sumber, substansi, dan prosedur; tunduk pada batas internal berupa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik serta keterikatan pada tujuan penegakan hukum keimigrasian; dan menghormati batas eksternal berupa hak asasi deteni, khususnya kesukarelaan, perlakuan manusiawi, imbalan yang adil, serta hak-hak prosedural dalam penyelesaian status keimigrasian.

### Saran

1. Direktorat Jenderal Imigrasi bersama Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan sebaiknya menormakan interpretasi produktif atas frasa “tempat tertentu” ke dalam peraturan pelaksana, yaitu melalui perubahan Keputusan Menteri mengenai organisasi dan tata kerja Rumah Detensi Imigrasi serta penerbitan Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi mengenai tata cara penetapan tempat tertentu yang berdimensi produktif, sehingga pemberdayaan deteni memperoleh landasan operasional yang pasti.
2. Peraturan pelaksana tersebut sekurang-kurangnya perlu memuat kriteria dan mekanisme penetapan lokasi, jaminan kesukarelaan dan perlakuan manusiawi, skema premi beserta akumulasinya sebagai dana pemulangan mandiri, serta mekanisme pengawasan dan pelaporan, agar ruang penumbra yang dibuka oleh tekstur norma terisi secara tertib, terukur, dan akuntabel sekaligus berkontribusi pada agenda ketahanan pangan nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Apriyanto, T., & Saraswati, R. (2023). Kajian sanksi administratif terhadap pelanggaran peraturan keimigrasian. *Jurnal Hukum Progresif*, 11(2), 112–124.

- Ashari, S. N. P., & Widayat, W. (2020). Urgensi memperkuat integrasi lembaga pengawas perbatasan Indonesia untuk mengurangi kasus imigran ilegal. *Journal of Law and Border Protection*, 2(2), 119–133.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2024). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029: Prioritas ketahanan pangan dan sumber daya air. Bappenas.
- Basah, S. (1985). Eksistensi dan tolok ukur badan peradilan administrasi di Indonesia. *Alumni*.
- Darmawan, O. (2016). Implementasi norma standar di Rumah Detensi Imigrasi Jakarta dalam upaya pencegahan konflik antar deteni. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 10(1), 71–86. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2016.V10.71-86>
- Direktorat Jenderal Imigrasi. (2025). Imigrasi dorong pemberdayaan deteni lewat program Forkopdensi di rumah detensi. <https://www.imigrasi.go.id>
- Direktorat Jenderal Imigrasi. (2026). Laporan deteni aktif periode 21 April 2026. Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan Republik Indonesia.
- Erfani, P., Chin, E. T., Lee, C. H., Uppal, N., & Peeler, K. R. (2021). Suicide rates of migrants in United States immigration detention (2010–2020). *AIMS Public Health*, 8(3), 416–420. <https://doi.org/10.3934/publichealth.2021032>
- Food and Agriculture Organization. (1996). Rome declaration on world food security and world food summit plan of action. FAO.
- Gumilar, I. R., Basuki, J., Sanusi, A., & Laicca, H. (2023). Eksplorasi pemberdayaan sebagai model pembinaan narapidana korupsi: Studi kasus pada Lembaga Pemasarakatan Kelas I Tangerang. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 17(3), 399–414. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2023.v17.399-414>
- Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Bina Ilmu.
- Hadjon, P. M. (1997). Tentang wewenang pemerintahan. *Yuridika Universitas Airlangga*.
- Hadjon, P. M. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(1), 51–64.
- Hart, H. L. A. (1994). *The concept of law* (2nd ed.). Clarendon Press.
- Ikhsan, F., Sastra, A. S., & Haulian, D. (2025). Dilema hukum dan sosial: Komparasi kebijakan pembatasan kerja pengungsi Indonesia dengan best practice di negara lain. *Journal of Law and Border Protection*, 7(1), 89–106.
- Indrati, S. (2013). Kedaulatan negara dalam pengaturan keimigrasian di Indonesia. *Mimbar Hukum*, 25(1), 1–14.
- Indroharto. (1993). Usaha memahami undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pustaka Sinar Harapan.
- Ismail, A. N., & Syahuri, T. (2024). Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. *Depositi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, 2(3), 165–178. <https://doi.org/10.59581/deposisi.v2i3.3772>
- Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan RI. (2025). Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan laksanakan panen perdana program ketahanan pangan di kawasan Nusakambangan [Siaran pers]. <https://www.kemenimipas.go.id>
- Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan RI. (2026). Wamen Imipas tinjau autogate dan apresiasi program ketahanan pangan deteni di Sumut. <https://www.kemenimipas.go.id>
- Kresna, I. G. P. A., Syahada, R. N., & Alfari, M. A. (2022). Immigration administrative action legal portrait: Potret hukum tindakan administratif keimigrasian. *Journal of Law and Border Protection*, 4(1), 33–43. <https://doi.org/10.52617/jlbp.v4i1.285>
- Kusumaatmadja, M. (1976). Hukum, masyarakat, dan pembinaan hukum nasional. Binacipta.
- Lanamäki, A., Viljanen, M., Väyrynen, K., & Moses, L. B. (2025). Legal compliance and the open texture of law. *Journal of the Association for Information Systems*, 26(1), 1–25.
- Lyons, D. (1999). Open texture and the possibility of legal interpretation. *Law and Philosophy*, 18(3), 297–309.
- Marbun, S. F. (2011). Hukum administrasi negara: Suatu studi komparatif. FH UII Press.
- Marouf, F. E. (2017). Alternatives to immigration detention. *Cardozo Law Review*, 38(6), 2141–2192.



- Miyasto, M. (2020). Strategi ketahanan pangan nasional guna meningkatkan kemandirian dan daya saing ekonomi dalam rangka ketahanan nasional. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, 8(1), 5–18.
- Mustamu, J. (2011). Diskresi dan tanggungjawab administrasi pemerintahan. *Sasi*, 17(2), 1–9.
- Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law* (9th ed.). Wolters Kluwer.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165).
- Republik Indonesia. (2004). Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PR.07.04 Tahun 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Imigrasi.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 52), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 227).
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292).
- Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan (Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 168).
- Republik Indonesia. (2024). Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan.
- Ridwan HR. (2022). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Pers.
- Salam, M. H. (2024). Analisis yuridis atas kebijakan selective policy dalam penanganan warga negara asing yang masuk ke Indonesia setelah masa pandemi Covid-19: Studi kasus pada Kantor Imigrasi Kelas II TPI Tarakan. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 7(3), 61–70. <https://doi.org/10.3783/causa.v7i3.6763>
- Salsabiil, C., Nuryani, D., & Herlambang, H. (2019). Urgensi pengawasan pengungsi oleh rumah detensi. *Journal of Law and Border Protection*, 1(1), 35–49.
- Sarsyabilah, & Andry, H. (2018). Analisis kinerja seksi keamanan dan ketertiban pada deteni di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kota Pekanbaru. *PUBLIKa*, 4(2), 237–262.
- Sibuea, H. P. (2016). *Metode penelitian hukum*. Krakatau Book.
- Simamora, V. K., & Saragih, Y. M. (2024). Peran Rumah Detensi Imigrasi dalam pemenuhan hak asasi manusia (HAM) deteni: Studi penelitian di Rumah Detensi Imigrasi Medan. *International Journal of Sociology and Law*, 1(4), 186–200. <https://doi.org/10.62951/ijsl.v1i4.189>
- Sindiawaty, O., & Purwanti, M. (2020). Administrative policy immigration and the urgency of implementation in Indonesia. *Journal of Law and Border Protection*, 2(2), 77–92.
- Situmorang, V. H. (2016). Standardisasi bangunan Rumah Detensi Imigrasi. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 10(1), 51–70.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Spelt, N. M., & ten Berge, J. B. J. M. (1993). *Pengantar hukum perizinan* (P. M. Hadjon, Ed.). Yuridika.
- Suryokumoro, H. (2020). Aktualisasi fungsi keimigrasian dalam aspek keamanan sebagai upaya integral penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. *Sasi*, 26(4), 512–521. <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.400>
- Syahrin, M. A. (2017). Penerapan hukum deteni tanpa kewarganegaraan (stateless) yang ditahan lebih dari 10 (sepuluh) tahun di Rumah Detensi Imigrasi Jakarta: Studi kasus Danko Nizar Zlavic. *Fiat Justicia*, 3(2), 1–16.
- Syahrin, M. A. (2018a). Kebijakan selektif (selective policy) keimigrasian Indonesia dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(3), 239–254.
- Syahrin, M. A. (2018b). Menakar kedaulatan negara dalam perspektif keimigrasian. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(1), 43–57.
- Syahrin, M. A. (2019). Polarisasi penegakan hukum keimigrasian kontemporer: Aksiologi normatif-empiris. *Majalah Hukum Nasional*, 49(1), 55–74.

- Syamsumardian, L., Budiono, A. R., Fadli, M., & Puspitawati, D. (2020). The function of RUDENIM on immigration monitoring for refugee. *International Journal of Research in Business and Social Science*, 9(7), 217–221.
- Vernanda, D. A., & Mirwanto, T. (2020). Optimalisasi peran penyidik pegawai negeri sipil keimigrasian dalam penanggulangan tindak pidana penyelundupan manusia. *Journal of Law and Border Protection*, 2(1), 1–14.