

**PERATURAN DAERAH SEBAGAI INSTRUMEN HUKUM PENDUKUNG AKSELERASI
IMPLEMENTASI PENGAWASAN TERHADAP ORANG ASING PASCA KEBIJAKAN
BEBAS VISA KUNJUNGAN (BVK)**

Ufi Mayakapti

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Pemerintahan

Universitas Airlangga Surabaya

Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya, Indonesia

08122706325, umaypawitra@gmail.com

Abstrak

Pemberian fasilitas Bebas Visa Kunjungan (BVK) ke wilayah Indonesia bagi orang asing tentu membawa implikasi pada beberapa aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik yang bermuatan positif maupun negatif. Kebijakan Pemerintah Indonesia yang memberikan fasilitas BVK kepada 169 negara ini dituangkan dalam Perpres No. 21 Tahun 2016 tentang BVK. Perpres ini merupakan kelanjutan dari kebijakan sebelumnya yaitu Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011, Perpres No. 69 Tahun 2015 dan Perpres No. 104 Tahun. Peningkatan pertumbuhan perekonomian dari sektor pariwisata menjadi tumpuan hasil dari pemberlakuan BVK. Salah satu aspek yang sangat dekat dengan implementasi kebijakan BVK adalah tindakan pengawasan lalu lintas orang asing, mengingat banyaknya orang asing yang masuk ke wilayah NKRI dengan beragam kepentingan berpotensi mengancam dan merugikan negara karena melakukan pelanggaran hukum di Indonesia. Upaya pemerintah dalam pengawasan lalu lintas orang asing di wilayah Indonesia diatur dalam UU Keimigrasian yang mengandung kebijakan *selective policy*. Berdasarkan prinsip ini, orang asing diijinkan untuk masuk ke wilayah Indonesia bila: Pertama, memberi manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia. Kedua, tidak membahayakan keamanan dan ketertiban. Ketiga, tidak bermusuhan dengan rakyat maupun Pemerintah Negara Republik Indonesia. Untuk mewujudkan prinsip selektif, Direktorat Jenderal Imigrasi melaksanakan kegiatan pengawasan terhadap orang asing. Pengawasan ini tidak hanya pada saat orang asing masuk ke wilayah Indonesia, tetapi juga selama orang asing berada di wilayah Indonesia, termasuk mengawasi seluruh aktivitasnya. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah orang asing melakukan aktivitas yang merugikan kepentingan bangsa dan negara. Belum efektifnya tindak pengawasan terhadap orang asing dikarenakan belum terintegrasinya data antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah mengenai jumlah persebaran dan alur keluar dan masuk tenaga kerja asing di Indonesia. Berbagai data lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tentang orang asing saat ini masih saja berbeda-beda dan kerap tak sesuai. Karena itu diperlukan Peraturan Daerah untuk mensinergikan dan meningkatkan akselerasi implementasi tindak pengawasan terhadap orang asing.

Kata kunci: BVK, Imigrasi, pengawasan orang asing, peraturan daerah

Abstract

The granting of Visa-free facilities (BVK) to Indonesia for foreigners would certainly bring the implications on a number of aspects in the life of a nation and a country, either positively or negatively. Indonesia Government policies that provide on-site BVK to 169 of the country poured in Regulation No. 21 the year 2016 of BVK. This regulation is a continuation of previous policy: Immigration Law No. 6 Year 2011, Regulation No. 69 Year 2015 and Regulation No. 104 years. The increase in the growth of the economy from tourism sector became the object of a result of the enactment of the BVK. One of the aspects of the implementation of the policy of BVK is action traffic control of foreigners, considering the large number of foreigners who enter the territory with diverse interests SO, potentially threaten and harm the country because violation of law in Indonesia. The Government's attempt in traffic control foreigners in Indonesia's territory is set out in the ACT of immigration policy containing selective policy. Based on this principle, foreigners are permitted to enter the territory of Indonesia when: first, giving benefits for the welfare of the people, the nation and the State of the Republic of Indonesia. Second, it does not endanger the security and order. Third, not hostile to the people or the Government of the Republic of Indonesia. To embody the principle of selective Immigration, Directorate General conduct surveillance against foreigners. The scrutiny is not just at the moment a foreigner entry into the territory of Indonesia, but also for foreigners residing in the territory of Indonesia, including overseeing the entire activity. This needs to be done to prevent foreigners doing activities that harm the interests of the nation and the State. Yet effective follow up surveillance against foreigners due to yet integration of data between

ministries/agencies with local authorities regarding the amount of the distribution and the flow of incoming and outgoing foreign worker in Indonesia. A variety of data cross ministries/agencies and local governments about the stranger still vary and are often not appropriate. Therefore local regulations required to synergize and enhance the follow-up implementation of the accelerated surveillance against foreigners.

Keywords: BVK, immigration, surveillance of foreigners, local regulations

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang memiliki banyak pesona alam dan budaya yang tidak dimiliki oleh negara lain di dunia. Hal ini menjadikan daya tarik tersendiri bagi wisatawan domestik maupun mancanegara. Untuk menjaring masuknya wisatawan mancanegara ke Indonesia, maka pemerintah mengeluarkan peraturan yang memudahkan wisatawan mancanegara berupa Bebas Visa Kunjungan. Dan secara legalitas formal, dalam rangka meningkatkan hubungan kerjasama antar negara dan meningkatkan pertumbuhan perekonomian negara melalui sektor pariwisata, Presiden sesuai amanat Undang-Undang Keimigrasian No. 6 Tahun 2011 membuat peraturan tentang Bebas Visa Kunjungan (BVK) bagi orang asing, khususnya warga negara kawasan ASEAN. Peraturan tersebut diperbaharui lagi dan diperluas hingga 45 negara penerima kebijakan BVK melalui penerbitan Perpres No. 69 Tahun 2015. Selanjutnya dengan Perpres No. 104 Tahun 2015 bertambah menjadi 75 negara dan terakhir sesuai Perpres No. 21 Tahun 2016 tentang BVK, negara penerima fasilitas BVK menjadi 169 negara, dengan memperhatikan asas timbal balik (resiprositas) dan asas manfaat. Konsep resiprositas dalam Perpres tentang BVK ini dapat dipandang dari dua sisi, yaitu hubungan timbal balik dari segi hukum internasional yang saling menerima dan memberi dalam menjalin hubungan diplomatik antara kedua negara. Dan konsep berikutnya dipandang dari hukum sosial ekonomi dimana terdapat kewajiban orang untuk memberi, menerima dan mengembalikan kembali pemberian dalam bentuk yang sama ataupun berbeda sebagai pemenuhan hubungan sosial berupa penghargaan yang baik antar individu yang terlibat. Sedangkan asas manfaat dapat diartikan bahwa pemberian fasilitas bebas visa kunjungan bagi warga asing harus dapat dirasakan manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat, bukan sebaliknya memberi ancaman bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Pemerintah Indonesia berharap, dengan banyaknya negara-negara penerima fasilitas BVK untuk berwisata akan berpotensi menggerakkan perputaran roda perekonomian rakyat secara menyeluruh serta dapat menyumbang peningkatan devisa bagi negara. Menurut Menteri Pariwisata Arief, jumlah kunjungan ke Indonesia pada Agustus 2017 mencapai 1,35 juta wisatawan mancanegara (wisman). Capaian ini diharapkan meningkat hingga 15 juta pada akhir tahun 2017 akan terlampaui.¹

Berdasarkan data dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pariwisata, kunjungan wisman dari sebelas pintu masuk utama, dari tahun 2015 ke tahun 2016 jumlah wisman di Indonesia meningkat sebanyak 10,69%. Sedangkan pada tahun 2017 jumlah kunjungan wisman semakin mengalami peningkatan sebanyak 21,88%.² Hal ini menunjukkan bahwa pemberlakuan BVK ke Indonesia bagi sebagian besar negara di dunia dinilai berhasil karena mampu meningkatkan pertumbuhan perekonomian negara, khususnya melalui sektor pariwisata.

¹ "Siaran Pers Menpar Arief Yahya Tawarkan Investasi Pariwisata di Forum Leaders Retreat Singapura", *www.kemenpar.go.id*, 7 September, 2017.

² Data Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara Kementerian Pariwisata.

Namun keberadaan Perpres No. 21 Tahun 2016 tentang BVK ternyata berpotensi menimbulkan permasalahan yang merugikan dan mengancam kondisi keamanan, ekonomi, sosial dan budaya bangsa Indonesia sendiri, diantaranya: kejahatan *cyber crime*, penyalahgunaan perizinan, ancaman terorisme, peredaran narkoba dan perdagangan manusia. Potensi kerugian lainnya adalah dari sisi peluang kesempatan kerja dan penerimaan negara. Kebijakan BVK juga memperkecil Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang selama ini diperoleh dari Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjen Imigrasi) Kementerian Hukum dan HAM. Kontribusi PNBP paling besar selama ini berasal dari wisatawan asal Tiongkok, Rusia, Korea Selatan, Australia, dan Amerika Serikat. PNBP dari lima negara tersebut mencapai Rp. 900 miliar per tahun.³ Namun kebijakan BVK justru disalahgunakan oleh WNA untuk melakukan aktivitas selain berwisata, seperti menjalankan aktivitas bisnis dan bekerja di wilayah Indonesia.

Pasal 1 angka (18) UU Keimigrasian jelas menyebutkan bahwa Visa Republik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan Visa adalah keterangan tertulis yang diberikan oleh pejabat yang berwenang di perwakilan Republik Indonesia atau di tempat lain yang ditetapkan oleh pemerintah Republik Indonesia yang memuat tentang persetujuan bagi orang asing untuk melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk memberikan izin tinggal. Visa diberikan oleh pejabat yang berwenang kepada orang asing yang berisi persetujuan orang asing yang akan masuk dan atau melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia sebagai dasar memberikan izin tinggal. Kategori visa menurut jenisnya dibedakan sebagai berikut:

1. Visa diplomatik; merupakan visa yang diberikan kepada orang asing pemegang paspor diplomatik guna melaksanakan tugas diplomatik di wilayah Indonesia.
2. Visa dinas; merupakan visa yang diberikan kepada orang asing pemegang paspor dinas guna melakukan tugas resmi yang tidak bersifat diplomatik dari pemerintah asing yang bersangkutan atau organisasi internasional.
3. Visa kunjungan; merupakan visa yang diberikan kepada orang asing yang akan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dalam rangka kunjungan tugas pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.
4. Visa tinggal terbatas; merupakan visa yang diberikan kepada orang asing yang melakukan perjalanan di wilayah Indonesia dalam waktu terbatas sebagai rohaniwan, peneliti, tenaga ahli, pekerja, pelajar, investor, lanjut usia dan keluarganya yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia. Atau dalam rangka bergabung untuk bekerja diatas kapal, alat apung atau instalasi yang beroperasi di wilayah perairan nusantara, laut teritorial, landasan kontinen, dan/atau Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Jadi jelas bahwa setiap orang asing yang berada di Wilayah Indonesia wajib memiliki izin tinggal sesuai dengan visa yang dimilikinya. Pengkategorian visa tersebut mengisyaratkan bahwa pengawasan terhadap orang asing pemegang visa selama berada di wilayah Negara Republik Indonesia harus dijalankan secara simultan, ketat dan terukur agar terjadinya pelanggaran penyalahgunaan visa dapat diminimalisir.

³Yuni Sudarwati, "Optimalisasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Singkat", Info Singkat, Vol.VII, No.06/II/P3DI/Maret, 2015.

2. Rumusan Masalah

Pasal 1 angka (1) UU Keimigrasian menyatakan bahwa Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas masuk serta keluar orang ke dalam wilayah Republik Indonesia, serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Pada hakekatnya Keimigrasian merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam pemberian pelayanan dan penegakan hukum serta pengamanan terhadap lalu lintas keluar masuknya orang asing ke wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Pasal 1 angka (14) UU Keimigrasian mengatakan bahwa, fungsi keimigrasian adalah bagian dari unsur pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Kemudian dalam Pasal 8 UU Keimigrasian disebutkan juga bahwa keimigrasian mengandung kebijakan *selective policy*, yaitu:

1. Setiap orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku;
2. Setiap orang asing yang masuk Wilayah Indonesia wajib memiliki visa yang sah dan masih berlaku, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-Undang ini dan perjanjian internasional.

Adanya kebijakan selektif tersebut, berarti mengatur orang asing ke Indonesia, yang mencakup masuk, berada, serta keluarnya orang asing tersebut dari wilayah Indonesia. Berdasarkan prinsip tersebut, hanya orang asing yang menguntungkan Indonesia, yang dapat diberi ijin masuk dan berada di Indonesia, sedangkan untuk ijin keluar diberikan setelah orang asing tersebut menyelesaikan kewajibannya di Indonesia.⁴ Setiap orang asing dapat dibatasi ruang geraknya, bahkan dapat dideportasi, atau diserahkan kepada negara lain, terutama apabila melakukan tindak pidana. Di bidang politik, orang asing tidak diperkenankan untuk ikut campur dalam politik dalam negeri negara yang didiaminya. Direktorat Jenderal Imigrasi, sebagai perpanjangan tangan pemerintah, mempunyai peranan yang besar dalam hal pemberian pelayanan dan pengawasan terhadap orang asing yang telah memiliki visa. Peranan besar tersebut untuk meminimalisir dampak negatif akibat mobilitas manusia yang disebabkan oleh orang asing yang keluar masuk dan tinggal di wilayah Indonesia, terutama sejak diberlakukannya kebijakan BVK kepada 169 negara. Namun demikian, meskipun Imigrasi memiliki tanggungjawab dalam pengawasan terhadap orang asing, tanggung jawab pengawasan itu bukanlah bertumpu pada Direktorat Jenderal Imigrasi saja mengingat orang asing yang masuk ke wilayah NKRI diikuti dengan berbagai kepentingan selama tinggal di Indonesia. Artinya, ada kepentingan bisnis, wisata, keluarga, pekerjaan, pendidikan sehingga institusi terkait juga memiliki tanggungjawab dalam pengawasan terhadap mereka, diantaranya: Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Kepariwisata, Kementerian Pendidikan, Kementerian Perdagangan dan Industri, dan Kepolisian Republik Indonesia. Apakah orang asing secara benar menggunakan visa sesuai peruntukannya atau malah menyalahgunakan ijin tinggal yang diperolehnya untuk kepentingan di luar yang sudah ditentukan, semestinya menjadi perhatian dan tanggungjawab instansi yang *in-line* dengan aktivitas mereka. Fakta yang terjadi pada tingkat daerah, ternyata koordinasi antar instansi tidak berjalan dengan baik bahkan terjadi tumpang

⁴ Inanda Agustina, dkk, Politik Hukum Imigrasi Nasional Pasca Terbentuknya Masyarakat Ekonomi ASEAN, *Jurnal Pena Justitia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol. 17 No. 2, 2017, 59-69

tindih peran dan tanggung jawab. Kasus ditemukannya ratusan tenaga kerja ilegal asal Tiongkok di wilayah Ternate, Maluku Utara, Tangerang, Surabaya, Kendari, Riau, Mojokerto, Semarang, Singkawang, Sukabumi, Cilegon, beberapa waktu lalu, menjadi bukti bahwa pengawasan terhadap orang asing belum dilakukan secara sinergis antar berbagai instansi. Kasus paling spektakuler terjadi di wilayah Kabupaten Bogor. Pada tanggal 12 Januari 2017, Kantor Imigrasi Bogor, Jawa Barat, dibantu aparat kepolisian setempat menciduk 18 tenaga kerja asing (TKA) ilegal asal Tiongkok di kawasan tambang emas dan galena, Cigudeg, Kabupaten Bogor. Di wilayah perbukitan itu sekitar 80 orang China mendirikan puluhan barak yang disulap menjadi Kampung Tiongkok.⁵

Menurut Ronny F. Sompie, Direktur Jenderal Imigrasi, kasus pelanggaran banyak dilakukan oleh para WNA berkaitan dengan visa. Mereka berkunjung sebagai wisatawan, tetapi ternyata melakukan kegiatan bekerja atau membuka usaha hingga melakukan tindak pidana. Adanya penyalahgunaan dalam pemberlakuan BVK oleh para WNA ini menjadi bukti bahwa fasilitas BVK banyak disalahgunakan untuk melakukan aktivitas yang berpotensi mengancam dan merugikan negara. Kenyataan tersebut tergambar pada tabel berikut:

Tabel 1.
Kuantitas Pelanggaran Izin Tinggal Oleh Wna Di Wilayah Jawa Timur

Bulan	Tahun		
	2015	2016	2017
Januari	6	5	46
Februari	67	3	35
Maret	11	13	15
April	9	10	15
Mei	8	5	20
Juni	26	9	17
Juli	10	6	18
Agustus	13	11	26
September	20	11	39
Oktober	10	5	61
November	28	2	55
Desember	7	15	25
Jumlah	215	95	372

Sumber: Divisi Imigrasi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur

Sebagaimana diketahui bahwa Direktorat Jenderal Imigrasi melaksanakan tugas pokok di bidang keimigrasian yang memiliki fungsi pelayanan, penegakan hukum dan sekuriti, sehingga tidak hanya mengurus pemasukan orang-orang asing ke Indonesia yang berniat menumpang hidup atau mencari nafkah dan sedikit atau banyak menjadikan negara itu untuk tempat berdiam atau menetap.⁶ Direktorat Jenderal Imigrasi menyadari sepenuhnya bahwa untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut sangat membutuhkan dukungan dari setiap personil yang ada di dalamnya. Oleh karena itu Direktorat Jenderal Imigrasi senantiasa berupaya untuk menjaga dan meningkatkan profesionalisme, kualitas dan kehandalan sumber daya manusia secara berkelanjutan.⁷ Sementara pada sisi lain,

⁵ MetroTV.News.Com, 12 TKA Asal Tiongkok Ditangkap di Bogor, 12 Januari 2017.

⁶ Abdullah Sjahriful, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hlm. 7-8.

⁷ Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kantor Imigrasi Seluruh Indonesia, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, 2004, Profil Imigrasi.

sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Dengan adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh orang asing, maka diperlukan suatu *instrument* hukum yang dapat mencegah dan mengendalikan lalu-lintas orang asing di wilayah Indonesia. Lebih spesifik lagi, diperlukan *instrument* hukum yang turut memposisikan peran serta pemerintah daerah dalam hal pengawasan terhadap orang asing.

3. Metode Penelitian

Metode penelitian terdiri dari dua suku kata, yaitu “metode” dan “penelitian”. Kata “metode” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung arti: cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki; cara kerja yang sistematis untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan. Sedangkan kata “penelitian” berarti pemeriksaan yang teliti; penyelidikan; kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum. Metode penelitian ini menggunakan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan. Sementara itu fungsi penelitian adalah untuk mendapatkan kebenaran.⁸ Kebenaran itu harus dilihat dari epistemologi. Epistemologi berasal dari bahasa Yunani *episteme* yang berarti pengetahuan dan *logos* yang berarti teori.⁹ Sehingga dalam melakukan penelitian untuk mendapatkan suatu kebenaran harus berdasarkan pada teori-teori yang telah diakui kebenarannya.

“Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.¹⁰ Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuwan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Penelitian hukum dilakukan dengan jalan untuk dapat mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah: Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan, Perpres No. 43 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Atas Keppres No. 18 Tahun 2003, Perpres No. 69 Tahun 2015 tentang Bebas Visa Kunjungan, Perpres No. 104 Tahun 2015 tentang Bebas Visa Kunjungan, Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Keimigrasian, Keppres No. 18 Tahun 2003 tentang Bebas Visa Kunjungan Singkat, Permenkumham No. 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 20.

⁹ *Ibid*, hlm. 20.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 35.

a. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder dalam penulisan ini diperoleh dari literatur berupa buku, surat kabar, majalah, media elektronik (internet), pendapat para pakar yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Pengalaman langsung dari obyek hukum di lapangan juga termasuk disajikan dalam penulisan artikel ini.

b. Bahan Hukum Tersier, berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mengumpulkan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji, yaitu UU Keimigrasian dan Perpres Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan. Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi terhadap buku literatur, dokumen, artikel, dan berbagai bahan tentang keimigrasian, kedaulatan negara, hak-hak rakyat, dan tanggung jawab dan kewajiban negara. Bahan-bahan tersebut dipelajari berdasarkan relevansi-relevansinya dengan pokok permasalahan yang diteliti yang selanjutnya dilakukan pengkajian sebagai satu kesatuan yang utuh.

Kegiatan yang dilakukan dalam penulisan tesis ini melalui analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan tentang Keimigrasian dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar yang memuat ringkasan sesuai tulisan aslinya, gagasan utama yang memuat pendapat penulis, kartu kutipan yang memuat catatan pokok permasalahan dan kartu ulasan berisi analisis dan catatan khusus penulis.

Bahan hukum yang sudah terkumpul dalam penelitian ini kemudian dilakukan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematik. Interpretasi gramatikal dilakukan dengan menafsirkan istilah atau bagian kalimat suatu peraturan perundang-undangan menurut bahasa hukum atau bahasa umum sehari-hari yang digunakan untuk mengkaji isu hukum mengenai upaya Pemerintah dalam pengendalian lalu lintas orang asing pasca pemberlakuan Perpres tentang bebas visa kunjungan. Sedangkan interpretasi sistematik adalah interpretasi dengan menghubungkan dan menyusun antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain yang berkaitan dengan rumusan masalah.

C. Pembahasan

Adanya kebijakan pemberian BVK bagi banyak negara ke Indonesia, membuat semakin ramainya arus lalu lintas orang asing di wilayah Indonesia yang turut mempengaruhi situasi perekonomian, politik, sosial dan keamanan negara. Dalam rangka untuk menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban nasional, pemerintah membutuhkan organ pemerintah yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap lalu lintas orang asing di wilayah Indonesia.

Terkait organ pemerintah yang berwenang, pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam

penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum administrasi karena pemerintahan baru dapat menjalankan tugas fungsinya dengan adanya wewenang yang diberikan kepadanya. Sedangkan yang dimaksud dengan Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹¹

S.F. Marbun berpendapat bahwa wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹² Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat antara lain:

1. *Express implied*;
2. Jelas maksud dan tujuannya;
3. Terikat pada suatu waktu;
4. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis;
5. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Sementara itu Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan. Kewenangan delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan atau organ pemerintahan lainnya. Wewenang tersebut tidak dapat lagi digunakan oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang menilai telah ada penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut sehingga wewenang tersebut dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang. Kewenangan mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Pada wewenang mandat, penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan dan wewenang tersebut sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh pemberi mandat.

Sebagaimana diketahui bahwa hukum administrasi negara sangat bertalian erat baik tingkat pusat maupun daerah, perhubungan kekuasaan antar lembaga negara (administrasi negara), dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya, yakni kepada warga masyarakat dan administrasi negara itu sendiri.¹³ Dengan kewenangannya, pemerintah memiliki hak dan kewajiban dalam kehidupan masyarakat guna memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari ancaman yang mungkin timbul sebagai akibat adanya pemberlakuan BVK. Prinsip perlindungan hukum bagi masyarakat (di Indonesia) adalah

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 99.

¹² Jazim Hamidi, Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2016, hlm. 48-49.

¹³ H. Muhammad, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, *jurnal*, jurnal.unma.ac.id, hlm. 38.

prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber dari Pancasila dan prinsip negara hukum berdasarkan Pancasila.¹⁴

Sedangkan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 amandemen kedua dijelaskan bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sehingga pemerintah daerah dapat melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan cara desentralisasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jelas menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi memiliki fungsi untuk mengakomodir keanekaragaman masyarakat sehingga terwujud variasi dan struktur politik guna menyalurkan aspirasi masyarakat setempat. Undang-Undang tersebut membagi urusan pemerintahan menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren dan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, tetapi pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat secara dekonsentrasi.

Berkaitan dengan pengawasan lalu lintas orang asing di wilayah Indonesia, Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Imigrasi, sesuai amanat UUD 1945 merupakan pelaksana urusan pemerintahan absolut yang mendelegasikan sebagian kewenangannya di daerah kepada instansi vertikal dibawahnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yakni oleh Kantor Wilayah di tingkat provinsi dan Kantor Imigrasi di tingkat daerah (kabupaten/kota). Hal tersebut tercermin pada diterbitkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing (disingkat Tim Pora) dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian. Instrumen ini sebagai perwujudan amanat Pasal 69 UU Keimigrasian dan Pasal 194 PP Nomor 31 Tahun 2013 dan dimaksudkan untuk mewujudkan pengawasan dan pengendalian orang asing di wilayah Indonesia secara terkoordinir dan menyeluruh sebagaimana tertuang pada Pasal 2 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016. Sesuai Pasal 15 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016, anggota Tim Pora mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait, mengenai hal yang berkaitan dengan Pengawasan Orang Asing.

Tanggung jawab tentang pemantauan orang asing ini bukan hanya diemban oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Imigrasi saja, namun juga menjadi tanggung jawab instansi pemerintah yang *in-line* mengingat keluar masuknya orang asing ini sangat berpengaruh terhadap kedaulatan suatu negara. Pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab dan wewenang dalam hal pemantauan terhadap orang asing. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab terhadap ketentraman, ketertiban

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, M2Print, Surabaya, 2007, hlm. 19.

umum, dan perlindungan masyarakat sehingga dalam hal ini pemerintah daerah harus dapat menjamin bahwa keberadaan orang asing di daerahnya tidak menimbulkan ancaman bagi ketentraman dan ketertiban umum.

Permendagri Nomor 49/2010 tentang Pedoman Pemantauan Orang Asing dan Organisasi Masyarakat Asing di Daerah juga mengatur tentang pemantauan orang asing sebagai bentuk upaya preventif pemerintah dalam rangka menjamin keamanan, stabilitas politik, persatuan dan kesatuan serta kewaspadaan terhadap segala dampak negatif yang timbul akibat keberadaan orang asing dan organisasi masyarakat asing di wilayah Indonesia. Namun sesuai pasal 2 dalam peraturan itu, ruang lingkup pemantauan masih dibatasi hanya meliputi:

- a. diplomat/tamu VIP asing;
- b. tenaga ahli/pakar/akademisi/konsultan asing;
- c. wartawan dan shooting film asing;
- d. peneliti asing;
- e. artis asing;
- f. rohaniawan asing; dan
- g. organisasi masyarakat asing.

Tentang tugas dan tanggung jawab pemantauan orang asing oleh pemerintah daerah, sesuai dengan Pasal 4 ayat (3) Permendagri Nomor 49/2010, tugas pemantauan tersebut dilaksanakan oleh badan kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat (Kesbanglinmas) provinsi dan kabupaten/kota atau sebutan lainnya dengan berkoordinasi dengan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan mekanisme pemantauan yang dilakukan sebagaimana diatur dalam Bab IV Bagian Ketiga Permendagri Nomor 49/2010 hanyalah sebatas memberikan informasi kepada pihak terkait tentang keberadaan orang asing di daerahnya untuk diambil manfaatnya, memverifikasi kelengkapan dan keabsahan dokumen yang dimiliki dari keimigrasian, serta merekomendasikan kepada kepolisian dan imigrasi untuk mengambil tindakan sesuai kewenangan, apabila dalam kegiatan tenaga ahli/pakar/akademisi/konsultan asing melanggar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Badan Kesbanglinmas tidak memiliki kewenangan melakukan penindakan apabila diketahui ada orang asing yang melakukan tindakan melawan hukum.

Dalam rangka upaya pengawasan dan pengendalian orang asing di wilayah Indonesia secara terkoordinir dan menyeluruh dan sebagai turunan sebagaimana yang diamanatkan pada Pasal 69 UU Keimigrasian dan Pasal 194 PP 31 Tahun 2013, Menteri Hukum dan HAM membentuk Tim Pengawasan Orang Asing, yang dibentuk di tingkat pusat dan daerah. Di tingkat daerah, terdiri dari: tingkat provinsi, tingkat kabupaten/kota dan tingkat kecamatan. Sesuai Pasal 15 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016, anggota Tim Pora mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait, mengenai hal yang berkaitan dengan Pengawasan Orang Asing. Adapun fungsi yang dijalankan oleh Tim Pora adalah:

- a. Koordinasi dan pertukaran data dan informasi;
- b. Pengumpulan informasi dan data keberadaan Orang Asing secara berjenjang dari tingkat desa atau kelurahan sampai dengan provinsi;
- c. Analisa dan evaluasi terhadap data/informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan Orang Asing serta membuat peta Pengawasan Orang Asing;
- d. Penyelesaian permasalahan keberadaan dan kegiatan Orang Asing;

- e. Pelaksanaan dan pengaturan hubungan serta kerja sama dalam rangka Pengawasan Orang Asing;
- f. Penyusunan rencana operasi gabungan yang bersifat khusus atau insidental termasuk rencana operasi mandiri setiap instansi anggota Tim Pora; dan
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang ditetapkan oleh Ketua Tim Pora berkaitan dengan Pengawasan Orang Asing.

Sedangkan Tim Pora tingkat Kecamatan paling sedikit terdiri dari:

- a. Kantor Imigrasi;
- b. Kepolisian Sektor;
- c. Komando Rayon Militer
- d. Pemerintah Kecamatan; dan Kelurahan atau Pemerintah Desa.

Sebelum diberlakukannya Perpres tentang bebas visa kunjungan bagi 169 negara, Timpora hanya berhenti pada tingkat Kabupaten/Kota. Namun dengan maraknya orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia dan bahkan bekerja mencari nafkah di level bawah sebagai buruh kasar di daerah-daerah, maka pada tahun 2017 pembentukan Timpora di tingkat kecamatan mulai dilaksanakan. Dengan dibentuknya Timpora sampai dengan tingkat kecamatan ini diharapkan koordinasi antar instansi pemerintah terkait dalam upaya pengawasan dan pengendalian orang asing dapat lebih ditingkatkan.

Dengan dibentuknya Tim Pora di masing-masing daerah, maka tugas pengawasan orang asing jelas-jelas tidak hanya bertumpu pada imigrasi saja. Namun imigrasi dalam hal ini bertindak sebagai koordinator dengan instansi pemerintah terkait lainnya mengingat semua *database* orang asing berada di imigrasi. Instansi pemerintah di daerah seperti Dinas Pariwisata, Dinas Tenaga Kerja, Badan Kesbangpol, Koramil dapat melakukan pengawasan lapangan dengan melakukan pengecekan terhadap orang asing sesuai kewenangan masing-masing apabila di daerahnya diketahui terdapat orang asing. Apabila hasil pengecekan tersebut patut diduga terdapat penyimpangan maka mereka dapat melaporkan kepada imigrasi ataupun pihak kepolisian setempat untuk dilakukan penindakan. Disinilah fungsi koordinasi dan pertukaran data dan informasi antar anggota Tim Pora terjadi. Pada kenyataannya, koordinasi yang diharapkan terjadi antara masing-masing instansi ini tidak berjalan secara optimal. Sebagai contoh kasus riil yang terjadi beberapa bulan lalu, yang bisa dikatakan mewakili contoh koordinasi yang kurang tepat. Di Desa "X", Kecamatan "Y", Kabupaten "Z" ada kegiatan Internasional yang diikuti oleh mahasiswa asing dengan penjamin Universitas "A" di Surabaya. Kedatangan mahasiswa asing telah diinformasikan secara prosedural oleh pihak penjamin dan rekomendasi kegiatannya telah dikeluarkan oleh Bakesbangpolinmas dengan tembusan kepada Kantor Imigrasi Kediri, Balitbangda, Kecamatan, Desa, Kodim dan Polresta setempat. Dalam pelaksanaan pengawasan orang asing, sebagaimana yang telah diatur dalam Permenkumham tentang Tim Pora, proses pengawasan seharusnya cukup dilakukan di tingkat kecamatan, yang terdiri dari Kantor Imigrasi, Kepolisian Sektor, Komando Rayon Militer, Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Desa. Namun fakta dilapangan, pihak Kodam, Kodim, BIN, BAIS dan Polresta juga turut datang melakukan pengawasan dan masing-masing instansi/lembaga ini datang secara terpisah, pada hari yang tidak bersamaan dan tidak semua dari mereka saling kenal. Hal ini menunjukkan kurang adanya koordinasi antar instansi/lembaga terkait dan bagi pihak

penjamin dan orang asing merasa terganggu karena tidak dapat fokus melakukan kegiatannya. Sisi positif yang diperoleh, memang jaminan keamanan sangat dirasakan oleh peserta selama kegiatan berlangsung. Namun, dengan mengacu pada Pasal 15 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016, sangat diperlukan sinergitas antar instansi pemerintah terkait dalam melakukan pengawasan orang asing demi kehendak baik untuk mencapai tujuan bersama tanpa menimbulkan persoalan baru.

Untuk mencapai tujuan dari koordinasi secara optimal selain menjalin komunikasi yang baik antar instansi pemerintah terkait, juga perlu menumbuhkan rasa kebutuhan untuk bekerja sama antara masing-masing pihak serta menyamakan persepsi tentang tata cara pengawasan orang asing selain memahami tugas dan wewenang masing-masing. Hal ini penting agar pengawasan yang dilakukan tersebut nantinya mencerminkan keselarasan tanpa adanya tumpang tindih kewenangan.

Pada tingkat daerah, Pemerintah Daerah perlu menyikapi ramainya orang asing yang masuk di daerahnya dengan membuat Peraturan Daerah tentang Pemantauan Orang Asing. Langkah ini sebagai tindak lanjut dari adanya Permendagri Nomor 49 Tahun 2010 serta sebagai bentuk pelaksanaan kewajiban menjalankan pelayanan dibidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan terhadap masyarakat. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab terhadap ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat maka peraturan daerah tersebut juga bisa dikatakan sebagai akselerasi implementasi pengawasan terhadap orang asing. Hal ini penting agar para pejabat ataupun petugas tingkat pemerintah daerah juga memiliki rasa tanggung jawab dalam menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat di daerahnya dari ancaman orang asing yang tinggal di daerahnya.

Pemerintah Daerah yang sudah mengeluarkan peraturan tentang pemantauan terhadap orang asing adalah Pemerintah Daerah Jawa Timur melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pemantauan Orang Asing. Perda ini berisi mengenai tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, pembentukan tim koordinasi, mekanisme pemantauan, pendanaan, pengawasan, dan pelaporan. Hal yang menarik disini adalah dalam mekanisme pemantauan orang asing. Pada Pasal 7 ayat (1) Perda Nomor 8 Tahun 2017 ini menyebutkan bahwa "Tim Koordinasi Pemantauan Orang Asing melaksanakan pemantauan melalui:

- a. Verifikasi dokumen administratif
- b. Tindakan lapangan.

Yang dimaksud dengan tindakan lapangan sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut bila mengacu pada UU Keimigrasian adalah tindakan keimigrasian yang meliputi tindakan administratif dan tindakan non administratif atau pro justisia. Artinya, tindakan keimigrasian ini berupa sanksi hukum yang diberikan bagi mereka yang melakukan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian penggunaan kata "tindakan lapangan" yang dimaksud kurang tepat karena penindakan keimigrasian dalam hal pengawasan orang asing merupakan kewenangan dari pejabat atau petugas imigrasi. Namun apabila yang dimaksud dari "tindakan lapangan" dalam Perda tersebut adalah bentuk dari pengawasan atau pemantauan orang asing, maka penggunaan kata "tindakan lapangan" itu dapat disamaartikan dengan pengawasan lapangan sebagaimana diatur dalam Pasal 57 huruf (a) Permenkumham Nomor 7 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa pengawasan lapangan terhadap keberadaan dan

kegiatan orang asing di Wilayah Indonesia, meliputi pengecekan keberadaan, kegiatan, kelengkapan dokumen perjalanan atau Izin Tinggal yang dimiliki oleh orang asing. Jika demikian, tugas dari imigrasi dalam hal pengawasan terhadap orang asing terbantu oleh petugas dari Pemerintah Daerah.

Secara strategis, eksistensi Peraturan Daerah tentang pengawasan terhadap orang asing akan memberi daya dorong kuat atau akselerasi bagi pemerintah dalam menjalankan amanat Undang-Undang. Menyikapi begitu rumitnya pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing maka Peraturan Daerah tentang pengawasan orang asing harus segera direalisasikan pada seluruh Propinsi di Indonesia yang berfokus pada intensifikasi koordinasi antar lembaga internal pemerintah agar jalannya pengawasan terhadap orang asing dapat berjalan dengan terencana, terarah, terukur, professional dan akuntabel. Peraturan Daerah tersebut bukan lagi menjadi kebutuhan yang mendasari legalitas formal dalam operasional tindak pengawasan tetapi sudah merupakan suatu keharusan mengingat persoalan yang menyangkut orang asing tidak dapat dianggap remeh. Pada tataran internal antar instansi di Pemerintah Daerah, baik Kabupaten maupun Kotamadya dibutuhkan kesepahaman dalam menjalankan tanggungjawab masing-masing terkait pengawasan terhadap orang asing. Jika dimungkinkan perlu dibuat Nota Kesepahaman antar instansi terkait. Ini sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih peran dan wewenang seperti yang selama ini sering terjadi. Apa dan bagaimana peran Kepolisian, Imigrasi, Kesbangpolinmas harus diformulasikan dengan jelas dan transparan. Bahkan tata cara pengawasan orang asing oleh masing-masing pihak juga perlu diatur supaya terhindar dari tindakan-tindakan *over acting* yang di luar batas kewenangan. Jadwal ataupun waktu pelaksanaan pengawasan orang asing yang disepakati bersama termasuk anggaran yang disediakan untuk mendukung pelaksanaan pengawasan itu sendiri juga harus transparan. Ini penting dituangkan dalam Nota Kesepahaman agar dalam pelaksanaannya masing-masing pihak telah memiliki agenda yang terkoordinasi dan memiliki kejelasan dalam hal sumber dana dalam pengawasan itu sendiri. Ini perlu disebutkan agar masing-masing pihak mengetahui dengan benar akan hal-hal apa saja yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap orang asing sehingga tidak terjadi ketidaksesuaian prosedur pengawasan yang resikonya justru akan memermalukan instansi/pemerintah sendiri dimata orang asing namun sebaliknya dapat berjalan beriringan untuk mencapai tujuan bersama dalam menjaga kewibawaan dan kedaulatan NKRI.

C. Penutup

Derasnya arus wisatawan berkunjung ke Indonesia tentu membawa dampak positif bagi kepariwisataan di Indonesia, menaikkan devisa negara dan PAD pada wilayah yang dikunjungi, menumbuhkan perekonomian masyarakat di lokasi destinasi wisata dan meningkatkan gengsi negara Indonesia di dunia internasional. Potensi kunjungan wisata menjadi makin besar karena terpicu oleh kebijakan Bebas Visa Kunjungan bagi 169 negara.

Lahirnya BVK bukan tanpa masalah dan potensi masalah yang muncul seiring dengan pemberlakuannya. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu pertimbangan dikeluarkannya Perpres No.21 Tahun 2016 adalah adanya keinginan pemerintah dalam meningkatkan perekonomian pada umumnya dan meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara pada khususnya. Sementara pada sisi lain Perpres No.21 Tahun 2016 tentang BVK harus memenuhi azas timbal balik (resiprokal) dan kemanfaatan karena bertalian erat dengan kepentingan

individu satu dengan yang lain, individu dengan masyarakat, masyarakat dengan masyarakat asing. Selain itu juga memenuhi azas ketidakberpihakan, yakni bahwa keputusan yang diambil telah mempertimbangkan kepentingan banyak pihak yang saling terkait satu dengan yang lain. Selanjutnya dalam pengambilan keputusan untuk menetapkan suatu peraturan, Presiden juga perlu memperhatikan azas kecermatan, yakni mempertimbangkan berbagai kemungkinan dengan melihat dokumen ataupun data pendukung yang diperlukan dalam pertimbangan pengambilan keputusan dan juga azas kepentingan umum, yakni keputusan yang diambil nantinya lebih menitikberatkan pada kepentingan umum.

Secara substansial dan faktual, Perpres No. 21 Tahun 2016 ternyata tidak sepenuhnya mempertimbangkan azas manfaat dan azas timbal balik. Sebagian besar warga negara lain justru memanfaatkan BVK untuk kepentingan lain yang melawan hukum yang berlaku di Indonesia. Menurut data Divisi Imigrasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, sejak tahun 2015 hingga akhir tahun 2017, jumlah pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh warga negara asing terus mengalami peningkatan. Mereka melakukan aktifitas selain berwisata yaitu berdagang, bekerja pada suatu perusahaan maupun perorangan hingga melakukan pekerjaan kasar sebagai sopir maupun buruh lainnya. Padahal Pasal 4 ayat (1) dan (2) Perpres 21/2016 mengatur bahwa penerima BVK diberikan izin tinggal di Indonesia untuk waktu paling lama 30 hari dan izin tinggal tersebut tidak dapat diperpanjang lagi atau dialihstatuskan menjadi izin tinggal lainnya. Ini berarti kebijakan BVK telah berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan: berkurangnya penerimaan negara, keamanan dalam negeri, ketertiban, hingga persoalan tenaga kerja. Bahkan juga kejahatan transnasional berupa: narkoba, perdagangan orang (*human trafficking*), terorisme, *cyber crime*, dan kejahatan lainnya yang dilakukan oleh WNA di Indonesia.

Pada tingkat daerah, perlu membuat peraturan tentang pemantauan atau pengawasan orang asing sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Jawa Timur. Hal ini penting karena atas pertimbangan beberapa hal, antara lain:

- a. Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab terhadap ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.
- b. Persebaran orang asing di daerah-daerah dengan segala aktivitasnya yang kompleks sehingga memerlukan pengawasan.
- c. Destinasi wisata dengan keindahan alam dan budaya yang menarik bagi orang asing tidak hanya terpusat pada ibukota negara saja namun menyebar diseluruh penjuru tanah air.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing didalamnya mengatur masalah pengawasan terhadap orang asing namun pada Pasal 33 membatasi wewenang pengawasan terhadap tenaga kerja asing hanya sampai tingkat propinsi saja. Dengan demikian kinerja pengawasan yang dilakukan oleh petugas Kementerian Ketenagakerjaan menjadi tidak optimal dan seakan menyerahkan tanggung jawab pengawasan di daerah kota/kabupaten kepada pegawai/pejabat imigrasi yang bertugas pada bidang pengawasan dan penindakan keimigrasian. Imigrasi tidak khusus mengawasi tenaga kerja asing ilegal saja, melainkan mengawasi kegiatan orang asing di daerah secara umum sehingga semestinya petugas Dinas Ketenagakerjaan di kabupaten/kota bisa lebih berperan aktif melakukan koordinasi dengan petugas imigrasi dalam hal pelaksanaan pengawasan dan penindakan terhadap orang asing.

Berkaitan dengan tugas pemerintah sebagai alat atau pelaksana dari ketentuan hukum itu sendiri maka dalam pengaturan lalu lintas orang asing yang masuk ke wilayah Indonesia, pemerintah memiliki wewenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pemerintah memiliki kewenangan untuk membatasi hak orang asing yang masuk dan tinggal di wilayah Indonesia. Pembatasan hak warga negara asing yang tertuang dalam UU Keimigrasian pada intinya adalah bahwa orang asing dalam menjalankan hak dan kebebasannya di wilayah Indonesia wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Regulasi Perpres No. 21 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 17 Tahun 2016 tentang BVK. Kebijakan BVK untuk 169 negara harus ditinjau ulang dan dievaluasi terutama terkait jumlah penerimanya. Pemerintah Indonesia harus berani memilih secara tegas dan terukur pada negara-negara yang menguntungkan bagi kepentingan Indonesia saja, baik secara sepihak maupun resiprokalitas yang diberi

Mengintensifkan sosialisasi diinternal kementerian terkait dalam negeri (Kemenlu, Kemenaker, Kemendagri, Kemenpariwisata, Kemenpertahanan, Kepolisian, dll) dan di masyarakat sebagai langkah preventif sekaligus kuratif. Ini penting agar terjadi pemahaman yang sama dalam menerapkan aturan hukum dan kebijakan Pemerintah Indonesia.

Pemerintah Indonesia membuka sekolah kedinasan Imigrasi setingkat perguruan tinggi atau setara Diploma 3 secara *crash* program dengan Perguruan Tinggi Negeri/Swasta terpercaya atau mendirikan Politeknik Imigrasi di sejumlah propinsi/kota/kabupaten yang secara geografis dan demografis dinilai representatif dan strategis dalam pengawasan orang asing. Langkah ini diambil supaya dapat memenuhi kebutuhan SDM yang memadai agar Indonesia sebagai negara kepulauan yang terbuka dapat terjaga secara maksimal. Ini menjadi langkah strategis di masa mendatang.

Mengembangkan sistem pengawasan orang asing secara *online* dan *integrated* dengan institusi terkait. Artinya, seluruh instansi yang terkait dengan keberadaan orang asing dapat saling memonitor dan berkoordinasi melalui program "satu data untuk semua" sehingga peluang terjadinya mal-administrasi/pungli/dis-informasi terkait keberadaan orang asing dapat diminimalisasi. Didalamnya termasuk penerapan pengurusan visa secara *online*. Dalam hal ini warga negara asing yang visanya disetujui, secara otomatis data pribadinya akan *ngelink* ke sejumlah instansi terkait guna keperluan pengawasan selama warga negara asing tersebut berada di wilayah negara Indonesia. Langkah ini selaras dengan Pasal 549 Permenkumham No. 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemenkumham yang menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, pelayanan dan fasilitas keimigrasian, perlintasan negara dan kerja sama luar negeri keimigrasian, dan teknologi informasi keimigrasian;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, pelayanan dan fasilitas keimigrasian, perlintasan negara dan kerja sama luar negeri keimigrasian, dan teknologi informasi keimigrasian;
- c. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, pelayanan dan fasilitas keimigrasian, perlintasan negara dan kerja sama luar negeri keimigrasian, dan teknologi informasi keimigrasian;

- d. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang penegakan hukum dan keamanan keimigrasian, pelayanan dan fasilitas keimigrasian, perlintasan negara dan kerja sama luar negeri keimigrasian, dan teknologi informasi keimigrasian;
- e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Imigrasi;
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Penguatan sinergitas antar Kedutaan RI di negara lain, sebagai langkah koordinatif mengingat sangat mungkin wisatawan mancanegara berwisata dari satu negara ke negara lain sebelum ke negara Indonesia atau sebaliknya. Semua Kedutaan RI di negara lain harus menguasai substansi kebijakan BVK dengan segala konsekuensi yang menyertainya sehingga warga negara asing yang mengurus visa mendapat perlakuan yang standar sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Demikian pula berdasarkan azas resiprokal, perlakuan terhadap warga negara Indonesia yang akan masuk berwisata ke negara lain yang mendapat fasilitas BVK dari negara Indonesia harus mendapatkan jaminan perlakuan yang baik dan seimbang.

Tindakan penangkapan, pengadilan dan deportasi WNA sebagai langkah represif. Langkah ini ditempuh untuk menunjukkan kewibawaan dan kedaulatan negara Indonesia, terlebih apabila warga negara asing tersebut melakukan aktivitas kejahatan yang merugikan negara Indonesia. Jika dalam kalkulasi kualitas dan kuantitas kejahatan, ternyata negara asal warga negara asing tersebut menunjukkan angka yang dramatis maka Pemerintah Indonesia perlu mempertimbangkan untuk mencabut fasilitas BVK bagi negara tersebut. Langkah tersebut diimplementasikan hingga ke tingkat daerah agar tanggungjawab pengawasan terhadap orang asing benar-benar dapat dijalankan secara sistematis, terukur dan profesional.

Daftar Pustaka

- Abdullah Sjahriful, 2000, *Memperkenalkan Hukum Keimigrasian*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, M2Print.
- Jazim Hamidi, Charles Christian, 2016, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- H. Muhammad, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, *jurnal*, jurnal.unma.ac.id.
- Inanda Agustina, Politik Hukum Imigrasi Nasional Pasca Terbentuknya Masyarakat Ekonomi ASEAN, *Jurnal Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol. 17 No. 2, 2017, 59-69.
- Data Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara Kementerian Pariwisata.
- Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kantor Imigrasi Seluruh Indonesia, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jenderal Imigrasi, 2004, Profil Imigrasi.
- Budi Cahyono, Pengelola *International Community Service Program* UK Petra, 17 Juli 2018, 18.35. <https://id.wikipedia.org/wiki/Visa> diakses pada Tanggal 30 Juli 2018, pukul 19.15 WIB.
- MetroTV.News.Com, 12 TKA Asal Tiongkok Ditangkap di Bogor, 12 Januari 2017.
- Siaran Pers Menpar Arief Yahya Tawarkan Investasi Pariwisata di Forum Leaders Retreat Singapura", www.kemenpar.go.id, 7 September, 2017.
- Yuni Sudarwati, "Optimalisasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Singkat", *Info Singkat*, Vol.VII, No.06/II/P3DI/Maret, 2015.

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada Pengelola Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah memberi kesempatan untuk memuat artikel sederhana ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Program Studi

Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune

Volume 2 Nomor 1

Februari 2019

Ufi Mayakapti

Magister Ilmu Hukum, Konsentrasi Hukum Pemerintahan Universitas Airlangga Surabaya, yang telah mendorong mengangkat bahasan tentang BVK sebagai materi artikel. Kepada Dr. Lilik Pudjiastuti, S.H., M.H. dan Dr. Sukardi, S.H., M.H. juga disampaikan terima kasih atas koreksi dan masukan demi perbaikan artikel ini.