Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum
Volume 18 Nomor 1, Maret 2024: 49-64
p-ISSN: 1978-2292 (print) e-ISSN: 2579-7425 (online)
Karya ini dipublikasikan di bawah lesensi Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Penguatan Bebas Visa Kunjungan (BVK) Melalui Peran Penjamin: Menghidupkan Kembali Amanat Undang-Undang Keimigrasian

Strengthening Of Free Visit Visa Policy Through The Role Of The Guarantor: Reviving The Mandatory Of The Immigration Law

Jamaruli Manihuruk
Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali
✉jams.manihuruk@gmail.com

Diserahkan/*Submitted*:
09-10-2024
Diterima/*Accepted*:
30-01-2024

DOI:
http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.49-64

Hak Cipta/*Copyrights*
© 2024:
Jamaruli Manihuruk

Keywords: *Free Visit Visa; Guarantor; Travel Agency; Immigration Control.*

Kata Kunci: Bebas Visa Kunjungan; Penjamin; Biro Perjalanan Wisata; Pengawasan Keimigrasian.

Cara Mengutip/*How to Cite*:
Jamaruli Manihuruk. "Penguatan Bebas Visa Kunjungan (BVK) Melalui Peran Penjamin: Menghidupkan Kembali Amanat Undang-Undang Keimigrasian". Jurnal JIKH. Vol. 18 No. 1, Maret 2024, 49-64. DOI. 10.30641/kebijakan.2024.18.49-64

ABSTRACT

The Free Visit Visa Policy has provided the widest possible access for foreigners to enter the territory of Indonesia. This policy is clearly beneficial from a tourism perspective, but on the other hand, it creates many problems related to state order and security, such as the high number of immigration violations committed by foreigners. Therefore, based on the functions it carries out, the Ministry of Law and Human Rights through the Directorate General of Immigration is required to further improve its supervisory function over foreigners entering Indonesian territory. One alternative that can be used by the Directorate General of Immigration is to involve the role of a guarantor. The research method used in this paper is research with an empirical juridical approach. This research aims to describe the problems and also provide solutions that can be implemented by the government in overcoming the problems caused by the The Free Visit Visa Policy, namely by providing an optimal role to guarantors. The guarantor in question is the Travel Bureau. This solution is in principle in line with the mandate of the Immigration Law and its derivative regulations. If the government is able to issue this policy, then the government will also be helped in monitoring foreigners. In addition, to boost the selling power of regional tourism in Indonesia, the Guarantor can provide special regional travel packages that can be chosen by foreign tourists. Once the two islands are crossed, not only will it boost the selling power of regional tourism, this policy will also make it easier and more efficient to apply for free visa visits by travel agents.

ABSTRAK

Kebijakan Bebas Visa Kunjungan telah memberikan seluas-luasnya akses bagi orang asing untuk memasuki wilayah Negara Indonesia. Kebijakan ini jelas menguntungkan dari segi pariwisata, tetapi di sisi yang lain, menimbulkan banyak permasalahan yang berkaitan dengan ketertiban dan keamanan negara seperti tingginya angka pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing. Oleh karena itu, berdasarkan fungsi yang diembannya, Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Imigrasi dituntut untuk lebih meningkatkan fungsi pengawasan terhadap orang asing yang memasuki wilayah Indonesia. Salah satu alternatif yang bisa digunakan oleh Ditjen Imigrasi adalah dengan melibatkan peran penjamin. Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian dengan pendekatan yuridis empiris. Penelitian ini bermaksud menguraikan permasalahan dan juga memberikan solusi yang dapat diterapkan oleh pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang ditimbulkan oleh kebijakan Bebas Visa Kunjungan, yaitu dengan memberikan peran yang optimal kepada penjamin. Penjamin yang dimaksud yaitu Biro Perjalanan Wisata. Solusi ini pada prinsipnya sejalan dengan amanat Undang-Undang Keimigrasian serta peraturan turunannya. Apabila pemerintah mampu mengeluarkan kebijakan tersebut, maka pemerintah pun akan terbantu dalam pengawasan Orang Asing. Selain itu, untuk mendongkrak daya jual pariwisata daerah di Indonesia, Penjamin dapat menyediakan paket perjalanan khusus daerah tertentu yang dapat dipilih oleh wisatawan mancanegara. Sekali dayung dua pulau terlampaui, tidak hanya mendongkrak daya jual pariwisata daerah, kebijakan ini pun tentu akan memudahkan dan mengefisienkan proses pengajuan bebas visa kunjungan oleh biro perjalanan wisata.

1. PENDAHULUAN

Mengoptimalkan sektor pariwisata dalam meningkatkan perekonomian sudah menjadi hal yang lumrah di berbagai negara saat ini. Setiap negara seakan berlomba untuk menarik wisatawan mancanegara untuk masuk ke negaranya. Sektor pariwisata di beberapa negara menjadi penyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) yang cukup penting bagi perekonomian sebuah negara, contohnya pada tahun 2022, Dubai sebesar USD 29,3 Miliar dan Singapore sebesar USD 11 Miliar.[1] Indonesia pun telah melakukan banyak cara untuk menarik minat wisatawan mancanegara sebagai fasilitas yang mempermudah untuk datang ke Indonesia. Bebas visa kunjungan merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam mengupayakan peningkatan kepariwisataan dalam negeri. Saat ini kebijakan bebas visa kunjungan hanya dibuka untuk 10 Negara ASEAN berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM. Adapun kebijakan bebas visa kunjungan yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan sedang dievaluasi oleh pemerintah Republik Indonesia.[2] Direktorat Jenderal Imigrasi bersama dengan Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM pun turut membuat sebuah analisis evaluasi mengenai kebijakan bebas visa kunjungan.[3]

Apabila ditilik jauh ke belakang, kebijakan bebas visa kunjungan diawali dari keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 1970 tentang Koordinasi Pengawasan Orang Asing Yang Berkunjung Di Indonesia Dengan Fasilitas Bebas Visa Tujuh Hari. Peraturan ini dikeluarkan dengan tujuan untuk pengembangan dan peningkatan usaha di bidang kepariwisataan di Indonesia, kepada wisatawan-wisatawan asing yang berkunjung di Indonesia diberikan fasilitas bebas visa selama 7 (tujuh) hari.

Setelah mengalami beberapa kali perubahan, puncaknya, pada tahun 2016 Presiden akhirnya mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan yang menegaskan bahwa Indonesia memberikan bebas visa kunjungan kepada 169 negara. Dalam konsiderans Peraturan Presiden tersebut terdapat dua pertimbangan yang melatarbelakangi keluarnya aturan tersebut, yaitu:

1. Untuk meningkatkan hubungan negara Republik Indonesia dengan negara lain, perlu diberikan kemudahan bagi orang asing warga negara dari negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu untuk masuk ke wilayah negara Republik Indonesia yang dilaksanakan dalam bentuk pembebasan dari kewajiban memiliki visa kunjungan dengan memperhatikan asas timbal balik dan manfaat;
2. Untuk memberikan manfaat yang lebih bagi peningkatan perekonomian pada umumnya dan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara pada khususnya, perlu untuk menyesuaikan jumlah negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu yang diberikan fasilitas pembebasan dari kewajiban memiliki visa kunjungan.[4]

Tentu saja kebijakan ini jelas membawa dampak positif bagi peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke Indonesia, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan pemasukan devisa negara. Namun, dalam implementasinya, kebijakan bebas visa kunjungan juga menimbulkan, atau setidaknya berpotensi memberikan dampak negatif yang meningkatkan risiko terkait keamanan dalam negeri, ketertiban umum, dan permasalahan terkait ketenagakerjaan. Pelanggaran-pelanggaran ini mencakup spektrum pelanggaran, termasuk kejahatan dunia maya, penyalahgunaan izin, ancaman terorisme, perdagangan narkoba, dan perdagangan manusia.[5] Selain itu terdapat juga kendala dalam pengawasan yang dihadapi oleh petugas keimigrasian.

---

1 Nada Naurah, "Ini Sederet Kota dengan Nilai Pengeluaran Turis Tertinggi di Dunia, Dubai Nomor Satu!," *Good Stats*, last modified 2023, diakses September 28, 2023, https://goodstats.id/article/ini-sederet-kota-dengan-nilai-pengeluaran-turis-tertinggi-di-dunia-dubai-nomor-satu-XvruO.

2 May/Un, "Pemerintah Evaluasi Bebas Visa Berdasarkan Timbal Balik Hingga Keamanan," *menpan.go.id*, last modified 2023, diakses November 30, 2023, https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/pemerintah-evaluasi-bebas-visa-berdasarkan-timbal-balik-hingga-keamanan.

3 29 November 2023 Hotel Borobudur Jakarta. Advokasi Kebijakan Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, *Direktorat Jenderal Imigrasi bersama dengan Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM membuat sebuah analisis evaluasi mengenai kebijakan bebas visa kunjungan* (Jakarta, 2023).

4 Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan* (Indonesia, 2016).

5 Erdian, "Efektivitas Penerapan Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dikaitkan Dengan Selective Policy Keimigrasian Indonesia," *Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Jawa Barat*, last modified 2018, diakses September

Berdasarkan penjabaran di atas, dari banyaknya dampak negatif yang timbul, tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan BVK sejatinya juga membawa dampak positif terutama dalam hal peningkatan pariwisata. Hanya saja memang diperlukan pengaturan dan pengawasan yang lebih ketat lagi dalam penerapan BVK. Untuk meningkatkan perkembangan ekonomi melalui masuknya wisawatan ke Indonesia perlu memanfaatkan BVK ini dengan membuka pintu yang lebih luas tetapi harus betul-betul memperhatikan keamanan sekaligus kemanfaatannya. Agar manfaat lebih optimal, Indonesia bisa juga memberikan BVK ini bagi orang asing dari semua negara secara terbatas, tentu dikecualikan bagi negara yang sedang bermasalah misalnya suatu negara dalam keadaan perang . Bila dibuka pintu yang lebih luas tentu akan lebih banyak orang asing yang akan berkunjung ke Indonesia dan diharapkan dapat memberikan manfaat yang lebih optimal khususnya sumbangan pendapatan devisa negara. Untuk menghadapi masalah yang akan timbul, salah satu yang tidak boleh diabaikan adalah sistem dan mekanisme pengawasan orang asing harus lebih ditingkatkan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan tidak lagi mengecualikan subjek BVK pada ketentuan "Orang Asing Tertentu" dalam Pasal 2 ayat (3) Permenkumham Nomor 36 Tahun 2021. Dengan turut diwajibkannya penjamin bagi orang asing pemegang izin tinggal kunjungan yang berasal dari BVK, maka keberadaan orang asing tersebut tentu dapat dijamin oleh penjamin yang pada akhirnya dapat membantu fungsi pengawasan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Bagi pemerintah sendiri justru sangat membantu dalam hal pengawasan, karena biro jasa dapat memberikan informasi lebih awal tentang profil orang asing yang akan masuk ke Indonesia. Namun sebagai catatan bahwa kebijakan ini harus dikecualikan bagi warga negara dari negara yang diberikan bebas visa secara langsung oleh Pemerintah Indonesia contohnya dari 10 Negara ASEAN. Hal ini didasarkan pada Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN mengenai Pembebasan Visa (*Framework Agreement on Visa Exemption*) yang telah disahkan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengesahan *ASEAN Framework Agreement on Visa Exemption*.

Berdasarkan penelusuran penulis, terdapat tiga penelitian yang telah lebih dahulu meneliti mengenai bebas visa kunjungan, di antaranya jurnal oleh Novianti dengan judul Kebijakan Selektif Keimigrasian terkait Pembatasan Pemberian Bebas Visa Kunjungan pada Masa Pandemi Covid-19 (*Selective Immigration Policy regarding Restrictions on Granting Free Visit Visas during the Covid-19 Pandemic*)[6] yang terbit pada 2021, kajian ini menjelaskan mengenai kebijakan selektif yang dilakukan oleh keimigrasian terkait pembatasan pemberian bebas visa kunjungan pada masa *pandemic covid-19.* Berikutnya adalah penelitian dengan judul Implikasi Kebijakan Bebas Visa Berdasarkan Peraturan Presiden Tentang Bebas Visa Kunjungan: Perspektif Ketenagakerjaan[7] oleh Wicipto Setiadi dan Rakha Aditya Afrizal, tahun 2019 yang mejelaskan mengenai bagaimana implikasi pemberlakuan kebijakan bebas visa dalam perspektif ketenagakerjaan dan bahgaimana cara pemerintah mengatasinya. Selanjutnya adalah penelitian dengan judul Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Menghilangkan atau Melestarikan Kearifan Lokal Bali[8] oleh Anak Agung Ayu Intan Parameswari, Hasanuddin Journal of International Affairs Volume 1 No 2 Agustus 2021, menjelaskan tentang meningkatnya kuantitas wisatawan tidak diiringi dengan kualitas wisatawan yang dating serta daya beli mereka di wilayah Bali.

Belum adanya penelitian yang secara spesifik menguraikan serta membahas solusi dari permasalahan kebijakan Bebas Visa Kunjungan di Indonesia menyebabkan penulis tertarik untuk mengangkat topik ini. Harapannya, tulisan ini dapat menjadi opsi kebijakan yang bisa diambil oleh pemerintah dalam memaksimalkan potensi manfaat dari kebijakan BVK sekaligus meminimalisir potensi kerugian bagi negara. Berdasarkan

28, 2023, https://jabar.kemenkumham.go.id/pusat-informasi/artikel/efektivitas-penerapan-kebijakan-bebas-visa-kunjungan-dikaitkan-dengan-selective-.

6 Novianti, "Kebijakan Selektif Keimigrasian terkait Pembatasan Pemberian Bebas Visa Kunjungan pada Masa Pandemi Covid-19 (Selective Immigration Policy regarding Restrictions on Granting Free Visit Visas during the Covid-19 Pandemic," *Jurnal Negara Hukum* 12, no. 2 (2021): 245, https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/2363.

7 Wicipto Setiadi, Rakha Aditya Afrizal, "Implikasi Kebijakan Bebas Visa Berdasarkan Peraturan Presiden tentang Bebas Visa Kunjungan: Perspektif Ketenagakerjaan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 311, https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/790/pdf.

8 Anak Agung Ayu Intan Parameswari, "Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Menghilangkan Atau Melestarikan Kearifan Lokal Bali," *Hasanuddin Journal of International Affairs* 1, no. 2 (2021): 218, https://journal.unhas.ac.id/index.php/hujia/article/view/17715/7270.

penjabaran permasalahan di atas, penulis ingin mengetahui bagaimana biro perjalanan wisata dapat membantu fungsi pengawasan Orang Asing oleh Direktorat Jenderal Imigrasi?

2. METODE

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.[9] Dalam pendekatan ini, hukum dilihat sebagai norma (*das sollen*), karena dalam melakukan pembahasan masalah dalam penelitian ini menggunakan bahan bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier. Data dalam penelitian ini diperoleh dari Direktorat Jenderal Imigrasi dan pengamatan serta pengalaman langsung penulis di lapangan. Adapun pendekatan empiris adalah dengan melihat hukum sebagai kenyataan sosial atau das sein, karena dalam penelitian ini penulis berkaca dari pengalaman penulis dalam dunia keimigrasian. Sehingga dapat dikatakan bahwa pendekatan yuridis empiris merupakan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normative secara langsung pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat.

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dengan spesifikasi deskriptif analisis. Kajian deskriptif pada dasarnya bersifat menjelaskan dalam pendekatannya, yang bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif tentang situasi, gejala, atau peristiwa sosial tertentu yang sedang terjadi di lokasi tertentu.[10] Data-data yang telah diperoleh akan disortir dan diolah secara sistematis agar dapat membantu menjawab pertanyaan penelitian, sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan yang logis terhadap permasalahan yang diangkat di dalam tulisan ini.

3. PEMBAHASAN

3.1. Kebijakan Bebas Visa Kunjungan di Indonesia

Migrasi internasional menunjukkan keterlibatan negara yang signifikan, salah satunya untuk memungkinkan masyarakat dan kelompok bermigrasi sesuai dengan kepentingan nasional berbagai negaranya.[11] Meningkatnya pergerakan orang melintasi batas negara, baik untuk kunjungan singkat maupun kunjungan jangka panjang, memerlukan penetapan pedoman khusus oleh masing-masing negara. Peraturan imigrasi ini, yang dibuat oleh masing-masing negara, dapat memfasilitasi atau membatasi pergerakan orang asing. Langkah-langkah yang menyederhanakan proses tersebut, seperti menerapkan kebijakan masuk bebas visa dan menyederhanakan prosedur masuk bagi orang asing, dimaksudkan untuk meningkatkan masuknya mata uang asing ke negara tersebut. Migrasi merupakan sebuah proses yang memiliki banyak segi dan memiliki dampak ekonomi tidak hanya bagi negara asal migran tetapi juga bagi negara tujuan.[12]

Tujuan terpenting dan pengaruh utama yang memandu para pengambil keputusan dalam membentuk kebijakan luar negeri adalah konsep kepentingan nasional.[13] Frasa "kepentingan nasional" merupakan tema yang sering muncul dalam dokumen kebijakan di berbagai kementerian, terutama Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan, dan telah berkembang menjadi doktrin sebagai panduan dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri di banyak negara.[14] Dalam kerangka kepentingan nasional, terdapat suatu cara pandang yang dikenal dengan pandangan realis. Realisme berpendapat bahwa negara berperan sebagai aktor sentral dalam politik internasional. Dalam perspektif ini, negara dianggap sebagai aktor rasional yang membentuk

9 Suharsimi Arikunto,2012, Prosedur Penelitiaan Suatu Pendekatan Praktek, Jakarta, Rineka Cipta, hl. 126
10 Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004)., hl. 50
11 Junior Perdana Sande, "Selective Policy Imigrasi Indonesia terhadap Orang Asing dari Negara Calling Visa," *Indonesian Perspective Journal* 5, no. 1 (2020): 93, https://ejournal.undip.ac.id/index.php/ip/article/download/30196/17181.
12 F. Gubert Azam, J.P., "Migrants' Remittances and the Household in Africa: A Review of the Evidence," *Journal of African Economies* 15, no. AERC Supplement 2 (2006): 426–462.
13 Jack C Plano dalam Andi Meganingratna Dkk, "Analisis Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) Terhadap Sektor Pariwisata di Kota Makassar, Nakhoda," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20, no. 01 (2021): 82.
14 Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, "The National Interest in International Relations Theory," *Indonesian Journal of International Studies* 1, no. 2 (2014): 185.

kebijakan luar negerinya selaras dengan kepentingan dan tujuan nasionalnya.[15] Negara dianggap sebagai entitas rasional yang merumuskan kebijakan luar negerinya sesuai dengan kepentingan dan tujuan nasionalnya. Menurut Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional dapat didefinisikan sebagai kapasitas minimum suatu negara untuk menjaga dan menegakkan identitas fisik, politik, dan budayanya, mencegah campur tangan eksternal dari negara lain.[16] Berdasarkan analisis ini, para pemimpin negara merumuskan kebijakan khusus terhadap negara lain yang bersifat kooperatif atau berorientasi konflik. Dapat juga dikatakan bahwa kepentingan nasional identik dengan kepentingan kolektif seluruh rakyat Indonesia. Kebijakan Bebas Visa Kunjungan harus mengedepankan kepentingan nasional dalam perumusannya, sebab semakin banyak orang asing yang masuk ke Indonesia, maka semakin terbuka kesempatan untuk tumbuhnya pariwisata yang tentunya memiliki potensi besar untuk menyumbangkan devisa negara.

Upaya yang dilakukan Pemerintah Republik Indonesia untuk menjalin hubungan baik dengan Negara lain yang bertujuan untuk mewujudkan kepentingan nasional diawali dengan penetapan kebijakan yang berlandaskan asas-asas dalam hukum internasional sebagai bagian dari hubungan internasional. Prinsip *Selective Policy* merupakan kebijakan yang menjadi pondasi dari pelaksanaan imigrasi terhadap orang asing yang ingin memasuki wilayah Indonesia. Semangat pengaturan mengenai pembebasan visa bagi orang asing dalam hukum keimigrasian yang dituangkan dalam Undang-Undang Keimigrasian adalah berdasarkan asas timbal balik (resiprositas) dan asas manfaat, yakni:

1. Asas Resiprositas yaitu tindakan apa pun yang dilakukan oleh suatu negara terhadap negara lain, baik yang bersifat positif maupun negatif, berpotensi dapat dibalas dengan cara yang sama. Asas resiprositas ini seyogyanya menjadi pedoman utama dalam pemberian Bebas Visa Kunjungan yang juga menjadi salah satu *ratio legis* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.[17]
2. Asas Manfaat yaitu asas manfaat dapat diartikan sebagai pemberian Visa Kunjungan gratis secara eksklusif kepada individu yang membawa manfaat bagi Indonesia. Hal ini sejalan dengan kebijakan selektif yang diberlakukan di Indonesia, yaitu memperbolehkan masuk hanya bagi mereka yang membawa manfaat dan tidak menimbulkan ancaman terhadap keamanan dan ketertiban umum. Pendekatan selektif ini secara tegas tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.[18]

Penerapan prinsip kebijakan selektif didorong oleh tujuan untuk melindungi kepentingan nasional Indonesia, meliputi kedaulatan dan keamanannya. Dasar pemikiran tersebut secara tegas diutarakan dalam Bagian Pertama Penjelasan Undang-Undang Keimigrasian yang menyebutkan bahwa:

"Berdasarkan kebijakan selektif (selective policy) yang menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya orang asing ke dalam wilayah Indonesia, demikian pula bagi orang asing yang memperoleh izin tinggal di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional, hanya orang asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia."[19]Berdasarkan perkembangannya, penting juga memasukkan asas keamanan dalam pertimbangan kebijakan bebas visa kunjugan. Aspek keamanan menjadi sangat penting karena berkaitan juga dengan salah satu fungsi imigrasi sebagai pintu gerbang negara, yakni fungsi keamanan. Dengan adanya kontrol terhadap siapa yang diizinkan masuk ke Indonesia, pemerintah akan dapat melindungi keamanan nasional dari potensi ancaman seperti spionase atau infiltrasi oleh kelompok yang berpotensi merugikan.

15 Mark V Kauppi dalam I.Gst. Ngr. Hady Purnama Putera Paul Viotti R., "Pelarangan Import Drama Republik Korea Oleh Republik Rakyat Tiongkok Dalam Perspektif National Interest dan Hubungan International," *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja* 3, no. 2 (2017): 35.

16 Theodore Coulumbis and James Walfe, Introduction to International Relations: Power and Justice, 4th ed. (London: Prentice Hall International, 1990), hl 79

17 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian* (Indonesia, 2011).

18 Ibid.

19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Keimigrasian

Berdasarkan Perpres 21 Tahun 2016, terdapat 169[20] negara yang diberikan bebas visa kunjungan, walaupun dalam pelaksanaannya dapat dikatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak maksimal dalam menerapkan prinsip *selective policy*. Selain itu, mayoritas negara yang diberikan fasilitas bebas visa kunjungan adalah negara yang jarang berpelesir ke wilayah Indonesia, sehingga tentunya tidak dapat mendorong jumlah wisatawan mancanegara yang datang ke Indonesia.

Ketika pandemi Covid-19 mempengaruhi segala aspek di seluruh dunia, termasuk Indonesia, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menangguhkan pemberian bebas visa kunjungan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2021[21] tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal Keimigrasian dalam Masa Penanganan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 dan Pemuliahn Ekonomi Nasional. Kebijakan ini dikeluarkan atas kewenangan Menteri untuk mengatur mengenai pemberian visa dan izin tinggal keimigrasian.

Kini, setelah pandemi dinyatakan berakhir, Kementerian Hukum dan HAM selaku Instansi yang berhubungan langsung dengan kebijakan Bebas Visa Kunjungan kembali mengeluarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.HH-01.GR.01.07 Tahun 2023, layanan Bebas Visa Kunjungan (BVK) yang memberikan bebas visa kunjungan hanya kepada 10 negara yang tergabung dalam ASEAN. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal; yaitu pertimbangan atas keamanan negara, dan kesehatan masyarakat, seperti: meningkatnya pelanggaran aturan Keimigrasian, banyaknya gangguan ketertiban umum yang disebabkan oleh perilaku orang asing, serta risiko penyebaran penyakit dari negara yang belum dinyatakan bersih/bebas penyakit tertentu dari WHO.[22]

3. 2. Potret Pelaksanaan Bebas Visa Kunjungan di Indonesia

Berdasarkan data, sejak diberlakukanya peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan, jumlah wisatawan mancanegara meningkat secara signifikan hingga tahun 2019. Namun mengalami penurunan yang sangat drastis yang disebabkan oleh Pandemi Covid pada tahun 2020.

Tabel 1
Jumlah Kunjungan Wisatawan ke Indonesia

Tahun	Jumlah Kunjungan	Pertumbuhan (%)
2016	9.767.298	
2017	11.110.848	13,75
2018	12.527.366	12,7
2019	12.578.993	0,4
2020	2.331.550	-81,5
2021	485.572	-79,1
2022	4.634.348	854,8
2023	6.887.111 (per-Oktober)	48,6

Sumber: Data Direktorat Jenderal Imigrasi, diolah, 2023

20 Republik Slowakia Kedutaan Besar Republik Indonesia di Bratislava, "Negara-negara Bebas Visa Kunjungan (BVK)," *kemlu.go.id*, last modified 2023, diakses September 18, 2023, https://kemlu.go.id/bratislava/id/pages/negara-negara_bebas_visa/1237/etc-menu.

21 Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2021 tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal Keimigrasian dalam Masa Penanganan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 dan Pemulihan Ekonomi Nasional* (Indonesia, 2021).

22 Pelayanan Keimigrasian, "Bebas Visa Kunjungan (BVK) Dihentikan Sementara, Kenapa?," *Kantor Imigrasi Soekarno Hatta*, last modified 2023, diakses September 20, 2023, https://soekarnohatta.imigrasi.go.id/ruang-berita/berita-kanim-soetta/87/Bebas Visa Kunjungan (BVK) Dihentikan Sementara, Kenapa.

Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan bebas visa kunjungan ini berdampak positif bagi pariwisata Indonesia. Namun pada 11 Maret 2020 Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) secara resmi menyatakan wabah Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Pandemi Global. Selain itu, ditetapkan sebagai darurat kesehatan masyarakat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 dan dikategorikan sebagai bencana non-alam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019. Penyebaran COVID-19 yang diakui sebagai bencana nasional telah membawa dampak luas pada berbagai aspek kesehatan, perekonomian, dan kesejahteraan sosial di Indonesia.[23]Sebagai respons atas penyebaran Covid-19 yang mendunia, pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM untuk pertama kalinya mengeluarkan Permenkumham Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan, Visa dan Pemberian Izin Tinggal dalam Keadaan Terpaksa bagi Warga Negara Rakyat Tiongkok. Setelah melewati banyak perubahan, pemerintah mengeluarkan Permenkumham Nomor 34 Tahun 2021 Tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal Keimigrasian dalam Masa Penanganan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Permenkumham ini mengatur penghentian sementara Bebas Visa Kunjungan dan Visa Kunjungan Saat Kedatangan. Sekarang setelah pandemi berakhir, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.HH-01. GR.01.07 Tahun 2023, layanan Bebas Visa Kunjungan (BVK) yang memberikan bebas visa kunjungan hanya kepada 10 negara yang tergabung dalam ASEAN.

Adanya Pembatasan sosial berskala besar dan ditutupnya akses keluar masuk Indonesia dengan masuknya Virus Covid 19 menyebabkan penurunan yang sangat drastis menjadi 2,3 juta kunjungan atau turun hingga 85,1%. Puncaknya pada tahun 2021, jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia semakin anjlok yaitu sebanyak 485.572 kunjungan. Pada tahun 2022 jumlah wisatawan yang datang ke Indonesia secara bertahap kembali meningkat. Hal ini ditunjukan dengan jumlah kunjungan wisatawan sebesar 4,6 juta kunjungan atau naik sebesar 854,8%.

Tabel 2
Jumlah Devisa Pariwisata di Indonesia

Tahun	Jumlah Devisa Pariwisata Mancanegara (dalam Milyar USD)
2014	10,26
2015	10,76
2016	11,21
2017	13,14
2018	16,43
2019	16,91
2020	3,38
2021	0,52
2022	6,72
2023 (hingga Triwulan II)	6,08

Sumber: Katalog Data Kemenparekraf RI, di akses 20 Oktober 2023[24]

23 JDIH Menko Kemaritiman dan Bidang Investasi, "Penetapan Status Faktual Pandemi COVID-19 di Indonesia," *jdih.maritim.go.id*, last modified 2022, diakses September 22, 2023, https://jdih.maritim.go.id/id/penetapan-status-faktual-pandemi-covid-19-di-indonesia.

24 Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, "Jumlah Devisa Pariwisata 2014 - 2022. Devisa Pariwisata merupakan penerimaan devisa dari sektor pariwisata yang berasal dari kunjungan wisatawan mancanegara," *katalogdata.kemenparekraf.go.id*, last modified 2022, https://katalogdata.kemenparekraf.go.id/dataset/devisa-pariwisata/resource/34cb4f20-2c98-43a5-a4e7-3430bb24bc45.

Apabila mengesampingkan 2020-2022, dilihat dari pendapatan devisa dari Sektor Pariwisata Indonesia pada tabel di atas dapat dilihat bahwa sejak 2016 hingga 2019, devisa dari sektor pariwisata Indonesia terus mengalami peningkatan. Peningkatan ini tidak hanya memberikan dampak positif bagi Indonesia, tapi juga berdampak baik bagi perekonomian Warga Negara Indonesia, di antaranya peningkatan lapangan kerja, peningkatan kebutuhan terkait barang dan jasa yang berkaitan dengan sektor pariwisata. Dampak ini pun sangat besar jika kita telaah lebih jauh, hal ini dikarenakan dengan meningkatnya kebutuhan akan barang dan jasa maka secara otomatis akan membuka peluang baru bagi warga lokal dalam membuka usaha seperti usaha rental mobil, perhotelan, kerajinan atau souvenir dan pemandu wisata tentunya. Pada sisi lain, pendapatan devisa negara juga akan bertambah dari pajak hotel, tempat makan dan pajak- pajak lainnya.

Kebijakan bebas Visa Kunjungan pada dasarnya memang mampu menambah wisatawan dan devisa bagi negara. Namun di sisi lain juga menimbulkan banyak permasalahan. Hal ini ditunjukkan dengan banyak fakta di lapangan yang dilakukan orang asing seperti penyalahgunaan BVK yang tidak hanya digunakan untuk wisata tapi juga digunakan untuk bekerja secara ilegal di Indonesia. Padahal apabila orang asing ingin bekerja di Indonesia, orang asing tersebut harus menggunakan visa untuk bekerja. Tidak hanya itu, kebijakan BVK ini juga menyebabkan gangguan ketertiban dan peningkatan risiko keamanan negara. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dalam rentang 2 Januari hingga 31 Agustus 2023, terdapat 1.341 Tindakan Administrasif Kemigrasian (TAK) dari 2.310 orang. Sebagai gambaran, tabel di bawah menunjukkan 5 besar negara yang menerima Tindakan Administrasi Keimigrasian:[25]

Table 3
Jumlah Orang Asing Penerima Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) Tahun 2023

No	Negara	Jumlah Orang Asing Penerima TAK
1	Afghanistan	572
2	China	410
3	Somalia	145
4	Malaysia	98
5	Nigeria	92

Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, tahun 2023

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa jumlah tindakan administratif Keimigrasian cukup tinggi. Untuk itu salah satu yang harus ditingkatkan adalah pengawasan terhadap orang asing ketika ingin memasuki wilayah negara Indonesia. Namun pengawasan tersebut tidak selalu berjalan dengan baik. Terdapat beberapa kendala-kendala dalam pengawasan dan keamanan, salah satunya dikarenakan jumlah pegawai imigrasi tidak sebanding dengan luas wilayah Indonesia. Idealnya kantor imigrasi harus ada di tiap kabupaten kota, namun kantor imigrasi yang ada saat ini hanya berjumlah 128[26]kantor imigrasi dan 12 Rumah Detensi Imigrasi dari total 514 kabupaten kota di Indonesia. Lebih lanjutnya, hal ini dapat dilihat dalam table di bawah ini, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Imigrasi, jumlah pegawai Direktorat Jenderal Imigrasi tidak proporsional dengan rasio jumlah kedatangan Orang Asing ke Wilayah Indonesia:

25 Direktorat Jenderal Imigrasi, *Data Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) Ditjenim dan Seluruh UPT di Indonesia 2 Januari - 31 Agustus 2023* (Jakarta, 2023).

26 Kreatif, "Jumlah Devisa Pariwisata 2014 - 2022. Devisa Pariwisata merupakan penerimaan devisa dari sektor pariwisata yang berasal dari kunjungan wisatawan mancanegara."

Tabel 4
Rasio Jumlah Kedatangan WNA per Pegawai Direktorat Jenderal Imigrasi secara Nasional

No	Tahun	Rasio
1	2016	1281
2	2017	1226
3	2018	1345
4	2019	1166
5	2020	219
6	2021	46
7	2022	435
8	2023	650

Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, diolah, tahun 2023

Adapun jika dilihat dari sample 3 daerah dengan jumlah kedatangan orang asing tertinggi di sepanjang tahun 2023 pun, dapat dilihat kesenjangan antara jumlah pegawai yang sangat tinggi sehingga menimbulkan beban yang berlebih. Misalnya saja di daerah Bali sebagai daerah dengan jumlah kedatangan tertinggi, 1 orang petugas harus mengawasi 4.624 Orang Asing. Lebih lanjut dapat dilihat dalam table berikut:

Tabel 3-5
Perbandingan Pegawai dengan jumlah kedatangan Orang Asing

Wilayah	Kedatangan	Pegawai Imigrasi	Rasio
Bali	3.509.411	759	4.624
DKI Jakarta	1.473.466	1.640	898
Kepulauan Riau	1.005.642	616	1.633
Total	5.988.519	3.015	1.986

Sumber: data direktorat Jenderal Imigrasi, di olah

Undang-Undang Keimigrasian mengamanatkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan pengawasan Keimigrasian. Menteri membentuk tim pengawasan orang asing yang anggotanya terdiri atas badan atau instansi pemerintah terkait, baik di pusat maupun daerah.[27] Dalam Pasal 66 ayat (2) disebutkan bahwa salah satu bentuk Pengawasan Keimigrasian adalah meliputi pengawasan terhadap lalu lintas orang asing serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.[28] Kemudian dalam Pasal P68 diatur bahwa Pengawasan keimigrasian terhadap orang asing dilaksanakan pada saat permohonan visa, masuk atau keluar dan pemberian izin tinggal yang dilakukan dengan: pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi; penyusunan daftar nama orang asing yang dikenai penangkalan atau pencegahan; pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia; pengambilan foto dan sidik jari; serta kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.[29]

Sebagai turunannya, Pasal 2 Permenkumham Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian (Permenkumham 4/2017) menjelaskan bahwa terdapat dua sistem pengawasan yang harus dilakukan pejabat imigrasi, yaitu pengawasan administratif dan pengawasan lapangan. Kedua sistem ini saling berkaitan antara satu dengan lainnya. Lebih lanjut, Pasal 34 Permenkumham Nomor 4 Tahun 2017 mengatur bahwa Pengawasan administratif terhadap orang asing dilakukan dengan cara melakukan pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi mengenai orang asing, melakukan penyusunan daftar nama orang asing yang dikenai tindakan pencegahan dan penangkalan, serta dengan pengambilan foto dan sidik

27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Keimigrasian
28 ibid
29 Ibid

jari. Sementara itu, pasal 57 mengatur bahwa pengawasan lapangan terhadap orang asing dapat dilakukan dengan: a. pengawasan lapangan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di wilayah Indonesia meliputi pengecekan keberadaan, kegiatan, dan kelengkapan dokumen perjalanan atau izin tinggal yang dimiliki; dan b. melakukan kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, berupa melaksanakan kewenangan keimigrasian sesuai ketentuan perundang-undangan, dan melakukan koordinasi antar instansi dan/ lembaga pemerintahan terkait dengan pengawasan keimigrasian.[30]

Kedua pengawasan ini memiliki hambatannya masing-masing. Dalam hal pengawasan administratif, terdapat keterbatasan ruang gerak, sebab pengawasan hanya dilakukan berdasarkan data-data yang tersedia. Adapun pengawasan lapangan memiliki tantangan tersendiri, dikarenakan petugas harus turun ke lapangan untuk melihat di mana lokasi orang asing tersebut. Begitu orang asing masuk melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI), petugas imigrasi biasanya tidak memiliki akses lagi untuk melacak keberadaan orang asing tersebut. Diperlukan kemampuan untuk mengolah data administrative agar bisa digunakan secara maksimal pada saat pengawasan lapangan. Ada kalanya dari hasil pengawasan administrative dan pengawasan lapangan tidak selalu menunjukkan keadaan sebenarnya. Misalkan, ketika tiba di TPI, orang asing tersebut menginformasikan akan tinggal di Jakarta, pada keesokan harinya berpindah lokasi ke Bandung. kepindahan tersebut tidak dilaporkan kepada petugas Imigrasi, sehingga pengolahan data tersebut menjadi tidak valid. Hal ini tentunya menyulitkan petugas dalam melakukan pengawasan. Terlebih apabila orang asing tersebut memiliki itikad yang tidak baik ketika masuk ke wilayah Indonesia seperti bekerja secara tidak resmi, sehingga memberikan data-data yang tidak benar. Keterbatasan yang dialami oleh petugas imigrasi menjadi satu hal yang tidak terelakkan dalam pengawasan keimigrasian.

3. 3. Bebas Visa Bagi Semua Negara Secara Terbatas.

Pemberian bebas visa bagi semua negara tentu menjadi hal yang belum biasa dilakukan. Tentu tidak mudah, bahkan belum ada satu negara pun di dunia ini yang berani memberikan bebas visa bagi semua negara. Tetapi bila dilakukan secara baik dengan batasan tertentu yaitu persyaratan yang cukup ketat seharusnya pemberian BVK bagi semua negara tidaklah sulit karena semua negara pasti ada warganya yang termasuk dalam kategori mampu dan memiliki potensi untuk melakukan perjalanan/wisata ke negara lain. Asumsinya adalah, negara yang paling miskin dan terbelakang pun tetap ada warga negaranya yang mempunyai kemampuan untuk melancong ke negara lain dan tidak menimbulkan masalah. Sebaliknya negara yang paling kaya dan maju pun tetap saja ada warga negaranya yang bermasalah di negara lain. Penulis ingin memberikan suatu gambaran tentang hal-hal yang diperlukan jika memberikan BVK kepada orang asing dari semua negara secara terbatas.

Tentunya kebijakan ini tidak bisa dilepaskan dari berbagai aspek. Pengimplementasiannya dapat dilakukan dengan memperhatikan mekanisme yang dapat memastikan keberlanjutan, keamanan, dan manfaat bagi Indonesia. Aspek keamanan merupakan faktor yang sangat penting. Harus ada mekanisme pengawasan dan penilaian risiko yang efektif untuk memfilter dan mencegah masuknya orang-orang yang dapat membahayakan keamanan nasional. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah mengenai pemantauan dan evaluasi yang harus secara aktif dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus. Meskipun kebijakannya berupa bebas visa, namun tetap harus ada *profiling* yang dilakukan untuk menganalisis latar belakang calon pengunjung secara menyeluruh. Selain itu perlu ada kepastian bahwa pergerakan orang asing dilakukan dengan cara yang aman dan dapat diawasi.

Salah satu cara yang bisa ditempuh adalah dengan memanfaatkan peran biro perjalanan wisata sebagai penjamin bagi orang asing khususnya yang datang ke Indonesia dan tergabung dalam grup wisata. Lebih jelasnya, BVK ini bisa diberikan kepada orang asing sepanjang orang asing tersebut sudah tergabung dalam grup wisata dan mendapat jaminan dari Biro Perjalanan Wisata sejak kedatangan sampai meninggalkan wilayah Indonesia.Pemerintah dan khususnya Direktorat Jenderal Imigrasi harus memastikan bahwa kebijakan bebas visa ini tidak akan menguntungkan para pelanggar imigrasi, serta harus memastikan bahwa pembebasan visa tidak akan mengancam ketertiban dan keselamatan warga negara. Oleh karena itu, penujukan penjamin yang dalam hal ini merupakan biro perjalanan wisata menjadi penting untuk mempermudah pengawasan orang asing yang berada di Indonesia.

30 ibid

3. 4. Penguatan Peran Penjamin

Amerika Serikat, RRC, Australia adalah sebagian kecil dari banyak negara yang mengharuskan pengajuan visa melalui biro perjalanan wisata sebagai penjamin. Jepang membebaskan visa kepada warga negara Indonesia pemegang paspor elektronik tetapi terlebih dahulu harus mendaftarkan diri di perwakilan Jepang yang ada di Indonesia. Permohonan visa melalui biro perjalanan wisata dan mendaftarkan diri di perwakilan Jepang adalah bagian dari pegawasan secara dini melalui *profiling* kepada orang asing yang akan masuk ke negara-negara tersebut. Pada hakikatnya, penjamin memegang peranan yang sangat penting dalam keimigrasian indonesia. Hal ini terbukti dengan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) yang mewajibkan setiap orang asing tertentu untuk memiliki penjamin yang dapat menjamin keberadaannya selama berada di wilayah Indonesia. Orang asing tertentu dalam aturan ini merujuk pada Orang Asing yang memegang Izin Tinggal terbatas atau Izin Tinggal Tetap. Dalam Undang-Undang tersebut juga dijelaskan bahwa penjamin adalah orang atau Korporasi yang bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan Orang Asing selama berada di Wilayah Indonesia.

Tujuan dari penunjukan penjamin adalah untuk mempermudah pengawasan bagi Orang Asing yang berada di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) UU Keimigrasian yang menegaskan bahwa "Penjamin bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan Orang Asing yang dijamin selama tinggal di Wilayah Indonesia serta berkewajiban melaporkan setiap perubahan status sipil, status Keimigrasian, dan perubahan alamat"[31]. Dengan kata lain, penjamin yang terdaftar sebagai penjamin berkewajiban untuk bertanggung jawab penuh terhadap kegiatan dan juga keberadaan Orang Asing dari memasuki hingga keluar dari wilayah Indonesia. Pengaturan mengenai penjamin diperlukan sebagai wadah untuk meminimalisir risiko banyak permasalahan Orang Asing ketika berada di Indonesia, seperti *overstaying*, mengganggu ketertiban umum, terlibat kejahatan antar negara, penyalahgunaan izin tinggal, dan lain sebagainya. Faktor keamanan negara rentan karena tidak ada *profiling* memadai terhadap orang asing yang ingin memasuki wilayah Indonesia.

Mengingat betapa pentingnya peran penjamin dalam membantu pengawasan Orang Asing, sangat disayangkan pengaturan itu tidak diberlakukan untuk pemegang bebas visa kunjungan. Padahal seharusnya kebijakan bebas visa kunjungan diatur dengan lebih ketat untuk memastikan kedatangan Orang Asing yang menggunakan BVK benar-benar memberikan manfaat kepada negara. Namun pada kenyataannya selama ini, persyaratan bagi penerima Bebas Visa Kunjungan sangat mudah, sama sekali tidak ada penjamin terhadap pengguna BVK selama berada di Indonesia. Hal ini menjadi salah satu yang menyebabkan orang asing kurang terawasi dan bisa menimbulkan dampak negatif yang lebih banyak daripada dampak positif dalam hal pengembangan kepariwisataan daerah di Indonesia.

Kebijakan bebas visa kunjungan dengan memberikan peran kepada biro jasa perjalana wisata seperti ini sudah diterapkan di China. Sebagai contoh, China telah menerapkan ketentuan khusus di beberapa wilayah. Misalnya, individu yang berasal dari negara-negara yang memiliki hubungan diplomatik dengan China, dan merupakan bagian dari kelompok wisata yang diselenggarakan oleh agen perjalanan terdaftar di Hong Kong atau Makau, memiliki kesempatan untuk mengunjungi sembilan kota di China daratan yang berada di wilayah Pearl River Delta (PRD) —yaitu, Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Dongguan, Zhongshan, Jiangmen, Zhaoqing, dan Huizhou—untuk durasi hingga enam hari tanpa memerlukan visa. Kebijakan ini juga berlaku bagi rombongan wisata yang mengunjungi Shantou di Provinsi Guangdong, dengan ketentuan aktivitas mereka tetap berada dalam batas administratif Shantou. Kebijakan ini berlaku bagi kelompok wisata tersebut harus berangkat dari Hongkong atau Makau.[32]

Kebijakan senada berlaku juga di wilayah Shanghai. Grup wisata internasional yang terdiri dari dua orang atau lebih, yang tiba melalui kapal pesiar di Pelabuhan Pesiar Shanghai, berhak mendapatkan periode bebas visa selama 15 hari untuk perjalanan di Shanghai dan provinsi, kawasan, dan kota pesisir lainnya di mana kapal pesiar tersebut berlabuh. Daerah-daerah tersebut meliputi Liaoning, Hebei, Tianjin, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi, dan Hainan. Wisatawan memiliki kebebasan untuk menjelajahi

31 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Keimigrasian

32 Dezan Shira & Associates, "China's Visa-Free Policies: Latest Updates," *china-briefing.com*, last modified 2023, diakses November 30, 2023, https://www.china-briefing.com/news/china-visa-free-travel-policies-2023-complete-guide/#:~:text=China has also signed agreements,to diplomatic or official passports.

kota-kota tempat kapal pesiar berlabuh, serta kota-kota tetangga, termasuk Beijing. Namun keistimewaan tersebut tidak berlaku untuk kota atau wilayah di luar provinsi dan wilayah di atas. Agar memenuhi syarat untuk pengaturan bebas visa ini, grup wisata harus diselenggarakan oleh agen perjalanan yang terdaftar di Administrasi Pariwisata Shanghai dan Bea Cukai Shanghai.[33]

Berubahnya status pandemi menjadi endemi seharusnya dapat menjadi momentum untuk memperkuat kembali industri pariwisata Indonesia di mata dunia. Pemerintah seharusnya dapat memberikan Bebas Visa Kunjungan kepada sebanyak-banyaknya negara asalkan pemerintah berkomitmen mengeluarkan pengaturan yang jelas dan ketat. Momentum ini harus ditangkap oleh pemerintah Indonesia guna meningkatkan nilai jual kepariwisataan daerah Indonesia. Menurut penulis, salah satu cara yang paling tepat untuk memaksimalkan potensi pemanfaatan Bebas Visa Kunjungan adalah dengan penguatan peran penjamin, yang dalam hal ini adalah biro perjalanan wisata. Solusi ini tentunya sejalan dengan amanat Undang-Undang Keimigrasian serta peraturan turunannya. Apabila pemerintah mampu mengeluarkan kebijakan tersebut, maka pemerintah pun akan terbantu dalam pengawasan Orang Asing.

Biro perjalanan wisata yang mendaftarkan diri secara resmi sebagai penjamin berarti sudah setuju untuk menjalankan kewajibannya untuk bertanggung jawab terhadap kegiatan dan juga keberadaan orang asing, mulai sejak kedatangan, tempat tujuan, tempat penginapan yang digunakan, hingga rencana perjalanan Orang Asing sampai meninggalkan wilayah Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar terdapat jaminan bahwa wisatawan asing tidak melakukan pelanggaran atau mengganggu ketertiban umum selama berada di wilayah Indonesia. Biro perjalanan wisata berperan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan orang asing selama di Indonesia, termasuk menjadi pihak yang dapat dihubungi jika terdapat masalah atau keperluan darurat terkait dengan orang asing tersebut. Dengan adanya penjamin, pemerintah dapat meminimalisir risiko keamanan dengan memastikan bahwa orang asing yang masuk ke Indonesia telah memiliki penjamin yang telah resmi terdaftar di Indonesia. Apabila kebijakan ini diterapkan, maka secara tidak langsung fungsi pengawasan Orang Asing oleh Ditjen Imigrasi akan dipermudah dan terbantu oleh keberadaan penjamin. Data yang diberikan oleh Biro Perjalanan Wisata kepada pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Imigrasi, akan memudahkan *profiling* calon wisatawan mancanegara yang akan masuk ke wilayah Indonesia.

Data orang asing yang diberikan oleh Penjamin kepada Direktorat Jenderal Imigrasi tentu sejalan juga dengan perintah pasal 71 UU Keimigrasian yang mewajibkan setiap orang asing untuk: a. memberikan segala keterangan yang diperlukan mengenai identitas diri dan/atau keluarganya serta melaporkan setiap perubahan status sipil, kewarganegaraan, pekerjaan, Penjamin, atau perubahan alamatnya kepada Kantor Imigrasi setempat; dan b. memperlihatkan dan menyerahkan Dokumen Perjalanan atau Izin Tinggal yang dimilikinya apabila diminta oleh Pejabat Imigrasi yang bertugas dalam rangka pengawasan Keimigrasian.[34]

Adapun untuk memudahkan pengawasan terhadap orang asing yang telah terdaftar dalam biro perjalanan wisata, pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Imigrasi juga dapat menambahkan syarat-syarat tertentu misalnya hanya boleh diberikan pada biro jasa resmi dengan jumlah rombongan minimal tertentu dalam satu grup, dan atau persyaratan lain yang dianggap perlu. Persyaratan jumlah minimal tersebut dimaksudkan agar tidak serta merta menghilangkan fungsi serta minat orang asing terhadap kebijakan Visa Kunjungan Saat Kedatangan/ *Visa on Arrival* (VoA), sehingga kebijakan BVK dan VoA tetap bisa berjalan beriringan.

Biro perjalanan wisata menjadi penjamin kolektif yang dapat menyusun paket perjalanan yang mencakup akomodasi, transportasi, hingga kegiatan wisata. Ketika orang asing memasuki wilayah Indonesia, akan ada yang memandu di Indonesia, baik dari perjalanan, hotel, termasuk memfasilitasi keperluan mereka di Indonesia, dan memberikan informasi yang lengkap. Menyangkut keamanan, tentunya biro perjalanan wisata sudah memiliki informasi bagaimana agar perjalanan turis dapat berlangsung dengan aman. Misal apabila ada tempat yang rawan maupun sakral tentu akan jadi informasi penting. Informasi terkait aturan yang tidak boleh dilanggar bisa didapat dari biro perjalanan wisata.

Selain itu, untuk mendongkrak daya jual pariwisata daerah di Indonesia, Biro Perjalanan Wisata tersebut dapat menyediakan paket perjalanan khusus untuk daerah tertentu yang dapat dipilih oleh wisatawan

33 Ibid.
34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Keimigrasian

mancanegara. Pemerintah pusat dan daerah dapat berperan aktif dalam menentukan daerah mana saja yang bisa dijadikan tujuan wisata melalui kerja sama dengan biro perjalanan wisata. Akan menjadi suatu kesempatan yang baik bila masing-masing daerah bisa bekerja sama dengan biro perjalanan wisata untuk mempromosikan suatu daerah ke dunia luar dan tentu mengembangkan paket wisata yang layak dijual dan diminati orang asing. Sekali dayung dua pulau terlampaui, tidak hanya mendongkrak daya jual pariwisata daerah, kebijakan ini pun tentu akan memudahkan dan mengefisienkan proses pengajuan bebas visa kunjungan oleh biro perjalanan wisata. Hal ini sudah penulis praktikkan ketika bertugas di Guangzhou China dan membawa rombongan wisatawan dari China ke Manado yang hingga saat ini masih berjalan baik. Para wisatawan tersebut menggunakan paket wisata yang berangkat dengan pesawat *charter* atau *charter flight* yang dikelola oleh biro perjalanan wisata yang ada di China dan bekerja sama dengan biro perjalanan wisata yang ada di Indonesia. Setiap hari raya Imlek, jumlah rombongan wisatawan China yang datang ke Manado adalah sebanyak 2000 orang. Sekarang semua berlangsung baik, penerbangan sudah terjadwal tetap dan Manado khususnya Bunaken dikenal sebagai daerah tujuan wisata *diving* di China. Hal ini tentu tidak terlepas dari peran aktif dan dukungan dari pemerintah provinsi Sulawesi Utara.

Bukan hanya Manado, Bangka Belitung juga saat itu sudah mulai dilirik oleh biro perjalanan wisata yang ada di China, hanya saja penulis harus segera kembali ke Indonesia. Tentunya masih ada daerah-daerah lain yang sesungguhnya hampir semuanya dapat ditawarkan menjadi tujuan wisata dan BVK ini diharapkan dapat menjadi salah satu yang bisa mendukung pengembangan pariwisata di Indonesia. Terlebih dengan adanya Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) Baru Indonesia yang berlokasi di Penajem Paser Utara Kalimantan Timur, untuk mempermudah promosi dan menarik minat investasi, biro perjalanan wisata dapat membuat paket wisata secara khusus ke IKN. Semua kembali kepada kemauan pemangku kepentingan dan dukungan kebijakan pemerintah yang berpihak pada perkembangan pariwisata Indonesia tanpa mengabaikan pengawasan keimigrasian.

Untuk biro perjalanan wisata sendiri hal ini akan menjadi suatu kesempatan yang baik untuk membuat suatu paket perjalanan wisata dengan harga yang lebih murah. Akan ada selisih harga Rp 500.000,- lebih murah jika orang asing datang melalui penjamin biro perjalanan wisata, sedangkan jika datang secara mandiri dengan sendirinya harus membayar biaya *Visa on Arrival (VoA)* ketika tiba di Indonesia.

4. Kesimpulan

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Kebijakan bebas Visa Kunjungan tentunya berdampak positif bagi peningkatan jumlah wisatawan yang datang ke Indonesia, namun di sisi lain terdapat juga dampak negatif yang berkaitan dengan ketertiban dan keamanan negara. Untuk itu memang diperlukan sebuah solusi yang dapat meminimalisir tingginya angka pelanggaran keimigrasian. Pasal 2 Permenkumham Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian (Permenkumham 4/2017) menjelaskan bahwa terdapat dua sistem pengawasan yang harus dilakukan pejabat imigrasi, yaitu pengawasan administratif dan pengawasan lapangan yang saling berkaitan. Hanya saja dalam dua sistem pengawasan ini memiliki kelemahan seperti keterbatasan ruang gerak yang hanya sebatas data dari orang asing tanpa diketahui di mana keberadaannya secara *real time*. Maka dari itu, pemerintah perlu mengoptimalkan pengawasan terhadap calon wisatawan yang akan masuk ke Indonesia dengan penguatan peran penjamin yang dalam hal ini berupa Biro Perjalanan Wisata. Hal ini bertujuan agar terdapat jaminan bahwa wisatawan asing tidak melakukan pelanggaran atau mengganggu ketertiban umum selama berada di wilayah Indonesia. Dengan adanya penjamin otomatis akan mempermudah Direktorat Jenderal Imigrasi dalam melakukan pengawasan. Adapun untuk mendongkrak potensi pariwisata di Indonesia, pemerintah pusat dan daerah dapat berperan aktif dalam menentukan daerah mana saja yang bisa dijadikan tujuan wisata melalui kerja sama dengan biro perjalanan wisata. Selain itu, Direktorat Jenderal Imigrasi juga dapat menambahkan syarat-syarat tertentu agar kebijakan Bebas Visa Kunjungan ini bisa dibuka untuk semua negara secara terbatas dan kepada orang asing yang tergabung dalam grup wisata tanpa mempengaruhi minat orang asing terhadap kebijakan *Visa on Arrival*.

5. Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin berterima kasih kepada Prof. Dr. Made Subawa, S.H., M.H., Prof. Dr. Putu Gede Arya Sumerta Yasa dan Dr. Made Suksma Prijandhini Devi Salain, yang telah membimbing saya dalam program kuliah doktoral saya. Akhir kata, penulis juga hendak mengucapkan terima kasih pada rekan- rekan yang sudah terlibat dalam penelitian.

6. Pernyataan Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan bahwa penulis bertanggung jawab terhadap publikasi tulisan ini. Penulis juga menyetujui artikel untuk diterbitkan sesuai format Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum yang berlaku. Selama proses persetujuan hingga penerbitan artikel ke dalam Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, artikel penelitian ini tidak akan dicabut atau dialihkan ke jurnal lainnya. Naskah penelitian juga belum pernah dipublikasikan di jurnal atau media lain.

DAFTAR PUSTAKA

Anak Agung Ayu Intan Parameswari. "Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Menghilangkan Atau Melestarikan Kearifan Lokal Bali." *Hasanuddin Journal of International Affairs* 1, no. 2 (2021): 218. https://journal.unhas.ac.id/index.php/hujia/article/view/17715/7270.

Associates, Dezan Shira &. "China's Visa-Free Policies: Latest Updates." *china-briefing.com*. Last modified 2023. Diakses November 30, 2023. https://www.china-briefing.com/news/china-visa-free-travel-policies-2023-complete-guide/#:~:text=China has also signed agreements,to diplomatic or official passports.

Azam, J.P., F. Gubert. "Migrants' Remittances and the Household in Africa: A Review of the Evidence." *Journal of African Economies* 15, no. AERC Supplement 2 (2006): 426–462.

Dkk, Jack C Plano dalam Andi Meganingratna. "Analisis Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Singkat (BVKS) Terhadap Sektor Pariwisata di Kota Makassar, Nakhoda." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 20, no. 01 (2021): 82.

Erdian. "Efektivitas Penerapan Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dikaitkan Dengan Selective Policy Keimigrasian Indonesia." *Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Jawa Barat*. Last modified 2018. Diakses September 28, 2023. https://jabar.kemenkumham.go.id/pusat-informasi/artikel/efektivitas-penerapan-kebijakan-bebas-visa-kunjungan-dikaitkan-dengan-selective-.

Hotel Borobudur Jakarta. Advokasi Kebijakan Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, 29 November 2023. *Direktorat Jenderal Imigrasi bersama dengan Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM membuat sebuah analisis evaluasi mengenai kebijakan bebas visa kunjungan*. Jakarta, 2023.

Imigrasi, Direktorat Jenderal. *Data Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) Ditjenim dan Seluruh UPT di Indonesia 2 Januari - 31 Agustus 2023*. Jakarta, 2023.

Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 34 Tahun 2021 tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal Keimigrasian dalam Masa Penanganan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 dan Pemulihan Ekonomi Nasional*. Indonesia, 2021.

Indonesia, Presiden Republik. *Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan*. Indonesia, 2016.

Indonesia, Republik. *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*. Indonesia, 2011.

Investasi, JDIH Menko Kemaritiman dan Bidang. "Penetapan Status Faktual Pandemi COVID-19 di Indonesia." *jdih.maritim.go.id*. Last modified 2022. Diakses September 22, 2023. https://jdih.maritim.go.id/id/penetapan-status-faktual-pandemi-covid-19-di-indonesia.

Kedutaan Besar Republik Indonesia di Bratislava, Republik Slowakia. "Negara-negara Bebas Visa Kunjungan (BVK)." *kemlu.go.id*. Last modified 2023. Diakses September 18, 2023. https://kemlu.go.id/bratislava/id/pages/negara-negara_bebas_visa/1237/etc-menu.

Keimigrasian, Pelayanan. "Bebas Visa Kunjungan (BVK) Dihentikan Sementara, Kenapa?" *Kantor Imigrasi Soekarno Hatta*. Last modified 2023. Diakses September 20, 2023. https://soekarnohatta.imigrasi.go.id/ruang-berita/berita-kanim-soetta/87/Bebas Visa Kunjungan (BVK) Dihentikan Sementara, Kenapa.

Kreatif, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi. "Jumlah Devisa Pariwisata 2014 - 2022. Devisa Pariwisata merupakan penerimaan devisa dari sektor pariwisata yang berasal dari kunjungan wisatawan mancanegara." *katalogdata.kemenparekraf.go.id*. Last modified 2022. https://katalogdata.kemenparekraf.go.id/dataset/devisa-pariwisata/resource/34cb4f20-2c98-43a5-a4e7-3430bb24bc45.

May/Un. "Pemerintah Evaluasi Bebas Visa Berdasarkan Timbal Balik Hingga Keamanan." *menpan.go.id*. Last modified 2023. Diakses November 30, 2023. https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/pemerintah-evaluasi-bebas-visa-berdasarkan-timbal-balik-hingga-keamanan.

Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Mc Graw Hill, 1978.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Naurah, Nada. "Ini Sederet Kota dengan Nilai Pengeluaran Turis Tertinggi di Dunia, Dubai Nomor Satu!" *Good Stats*. Last modified 2023. Diakses September 28, 2023. https://goodstats.id/article/ini-sederet-kota-dengan-nilai-pengeluaran-turis-tertinggi-di-dunia-dubai-nomor-satu-XvruO.

Novianti. "Kebijakan Selektif Keimigrasian terkait Pembatasan Pemberian Bebas Visa Kunjungan pada Masa Pandemi Covid-19 (Selective Immigration Policy regarding Restrictions on Granting Free Visit Visas during the Covid-19 Pandemic." *Jurnal Negara Hukum* 12, no. 2 (2021): 245. https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/2363.

Paul Viotti R., Mark V Kauppi dalam I.Gst. Ngr. Hady Purnama Putera. "Pelarangan Import Drama Republik Korea Oleh Republik Rakyat Tiongkok Dalam Perspektif National Interest dan Hubungan International." *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja* 3, no. 2 (2017): 35.

Sande, Junior Perdana. "Selective Policy Imigrasi Indonesia terhadap Orang Asing dari Negara Calling Visa." *Indonesian Perspective Journal* 5, no. 1 (2020): 93. https://ejournal.undip.ac.id/index.php/ip/article/download/30196/17181.

Umar, Ahmad Rizky Mardhatillah. "The National Interest in International Relations Theory." *Indonesian Journal of International Studies* 1, no. 2 (2014): 185.

Wicipto Setiadi, Rakha Aditya Afrizal. "Implikasi Kebijakan Bebas Visa Berdasarkan Peraturan Presiden tentang Bebas Visa Kunjungan: Perspektif Ketenagakerjaan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 311. https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/790/pdf.