

## PENERAPAN ASAS-ASAS HUKUM DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN (BVK) DI INDONESIA

*(Application Of In Law Principles In The Decision Making Of Visit Visa Exemption Policy  
In Indonesia)*

**Hana Farah Dhiba**  
**2018.1435.02.1**  
**Taruna Tingkat I**  
**Program Studi Hukum Keimigrasian**  
**Politeknik Imigrasi**  
**Email: hanafdhiba03@gmail.com**

### **Abstrak**

Keputusan pemerintah melalui Peraturan Presiden No 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan masih menyisakan segudang tanda tanya di masyarakat. Kebijakan ini merupakan implikasi dari langkah pemerintah guna meningkatkan angka wisatawan Internasional ke Indonesia. Namun faktanya, yang terjadi tidak sepenuhnya sesuai dengan yang dicanangkan. Beberapa pertimbangan terkait dengan kebijakan ini perlu ditelaah lebih lanjut. Rumusan masalah yang diteliti dalam tulisan ini adalah bagaimana penerapan asas hukum, yaitu asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Asas Timbal Balik dalam pengambilan keputusan kebijakan Bebas Visa Kunjungan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat kualitatif dan pendekatan yuridis normatif. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa pengambilan keputusan kebijakan bebas visa kunjungan sedikit menyimpang dari asas Lex Superior derogate legi inferiori dan asas timbal balik. Inilah yang perlu ditelaah lebih dalam lagi, agar bagaimana kedepannya kebijakan dan keputusan pemerintah tetap sejalan dengan asas hukum yang berlaku di Indonesia.

**Kata kunci : Kebijakan Bebas Visa, Penerapan asas, dan Direktorat Jenderal Imigrasi.**

### **Abstract**

*The government's decision through Presidential Regulation No. 21 of 2016 concerning Visit Visa Free still leaves a myriad of question marks in the community. This policy is an implication of the government's steps to increase the number of international tourists to Indonesia. But in fact, what happens is not fully in accordance with what was announced. Some considerations related to this policy need to be explored further. The formulation of the problem examined in this paper is how to apply the Lex Superior Derogate Legi Inferiori principle and the Reciprocity Principle in making a Visa Visa Free decision making. The research method used is qualitative normative legal research and normative juridical approach. From the results of the study it can be seen that the decision on a visa-free visit policy deviates slightly from the principle of Lex Superior derogate legion inferiori and reciprocal principles. This is what needs to be explored further, so that how the future policies and decisions of the government remain in line with the principles of the applicable law in Indonesia*

**Keywords : visa-free policies, reciprocal principles and Lex Superior Derogate Legi Inferiori principle**

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi keadilan dan sistem hukum. Negara hukum berarti negara yang berdasarkan hukum dan menjamin keadilan bagi warganya, dimana segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau diatur oleh hukum. Hal yang demikian ini mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya. Negara menjamin agar setiap orang dapat memiliki dan menikmati hak-haknya dengan aman dan semua orang berhak mendapatkan jaminan hukum sebagai hak asasinya.

Dalam rangka itu negara dan kehidupannya harus didasarkan atas hukum seperti yang dituangkan dalam konstitusi undang-undang dan peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain dalam negara segala lembaga dan tindakannya harus legal (asas legalitas). Namun legalitas saja belum cukup karena tegaknya hukum harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan. Adanya pengakuan dan perlindungan martabat serta hak asasi manusia. Keadilan inilah yang harus dijamin oleh negara dengan undang-undang, lembaga-lembaga, pejabat-pejabat serta aparaturanya.

Sehubungan dengan itu negara membuat undang-undang yang adil dalam melaksanakannya dengan konsekuen dan menegakkannya serta menjamin suatu kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Sebaliknya demi tegaknya hukum dan keadilan rakyat juga perlu dibina agar memiliki kesadaran hukum sehingga bukan saja mematuhi hukum tetapi juga berani menuntut haknya, baik pemerintah maupun rakyat wajib taat kepada hukum dan bertingkah laku dan sesuai dengan ketentuannya. Semua pejabat negara dan pemerintah, dari kepala negara, para menteri, anggota mpr dan dpr, hakim dan jaksa serta polisi sampai pegawai negeri yang paling rendah, di dalam menjalankan tugasnya masing-masing harus taat terhadap hukum. Mereka wajib menjunjung tinggi hukum, mengambil keputusan sesuai dengan hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan dari hal tersebut adalah semata-mata demi tegaknya hukum dan peradilan.

Imigrasi merupakan salah satu hal pokok yang termasuk ke dalam subjek pertahanan dan keamanan negara, khususnya yang berkaitan dengan lalu lintas di batas negara dan orang asing. Untuk itu pemerintah

memberikan perhatian khusus di bidang imigrasi guna menjaga tegaknya kedaulatan negara<sup>1</sup>. Di lihat dari fungsinya yang fundamental, maka dalam rangka memenuhi peran dan fungsi tersebut imigrasi berdaya upaya menciptakan berbagai macam kebijakan, salah satunya di bidang visa, tanda masuk dan izin tinggal<sup>2</sup>.

Kebijakan-kebijakan ini dibuat guna menjaga pertahanan dan kemandirian serta tegaknya hukum imigrasi di Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya, kebijakan yang dibuat haruslah berdasarkan hukum acara pidana dan aturan perundangundangan yang berlaku di Indonesia dengan menerapkan asas *lex superior derogate lex inferiori* atau biasa dikenal dengan asas hierarki perundang-undangan.

Sebagaimana dalam menjalankan fungsi dan kebijakan tersebut haruslah memperhatikan asas-asas hukum pidana yang berlaku dan digunakan Indonesia. Supaya terciptanya penegakan hukum yang berdasarkan cita-cita hukum dan berlandaskan asas-asas hukum di Indonesia, yang menurut dr. Sigid Suseno<sup>3</sup>:

Asas-asas hukum pidana yang disimpangi maupun dikembangkan oleh perundang-undangan di luar kuhp pada dasarnya berlaku untuk undang-undang itu sendiri dan secara khusus, dan dalam penerapannya berlaku untuk undang-undang itu sendiri sesuai dengan tujuan dibentuknya undang-undang tersebut dan berlaku umum untuk tindak pidana yang lain.“

Dengan menimbang dalam rangka 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 juga dalam rangka memberikan manfaat yang lebih dalam peningkatan perekonomian pada umumnya dan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara pada khususnya, perlu menyesuaikan jumlah negara, maka pemerintah pun mengeluarkan regulasi nasional mengenai kebijakan bebas visa kunjungan yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Indonesia, Undang-Undang tentang Keimigrasian, UU No. 6 Tahun 2011, LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 1 angka 1.

<sup>2</sup> Fungsi imigrasi adalah sebagai berikut: (i) pelayanan keimigrasian, (ii) penegakan hukum, (iii) keamanan negara, dan (iv) fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Lihat, Indonesia, Undang-Undang tentang Keimigrasian, UU No. 6 Tahun 2011, LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 1 angka 3.

<sup>3</sup> Sigid Suseno, *Hukum pidana Indonesia*, Rosda, Bandung, 2013, hlm. 320.

<sup>4</sup> Lihat. Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan, Jakarta, ditetapkan pada tanggal 2 Maret 2016

Kebijakan Bebas Visa diawali dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 69 Tahun 2015, kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2015, hingga yang terakhir Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 yang memberikan bebas visa kunjungan kepada 169 negara<sup>5</sup>.

Pemberian kebijakan bebas visa ini hanya diberlakukan untuk Negara-negara tertentu sesuai dengan ketetapan peraturan presiden yang mengikatnya. Tepatnya ada 169 negara yang dibebaskan, negara-negara tersebut hanya Negara yang dianggap mampu memberikan asas timbal balik dan manfaat ke Indonesia.

Fakta dilapangan menunjukkan bahwa negara-negara yang menjadi subjek dari kebijakan bebas visa ini tidaklah memberikan timbal balik seperti yang dimaksudkan dalam pasal 43 ayat 2 Undang-Undang nomor 6 tahun 2011<sup>6</sup>. Melihat dari hal tersebut, ditambah dengan banyaknya permasalahan di bidang keimigrasian yang timbul akibat kebijakan bebas visa kunjungan mengharuskan imigrasi untuk mengevaluasi kembali kebijakan ini.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah penerapan asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dalam pengambilan keputusan Perpres No 21 tahun 2016 tentang kebijakan bebas visa kunjungan terhadap isi undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apakah asas timbal balik dan asas manfaat yang tercantum dalam Pasal 43 ayat 2 telah dilaksanakan dengan tepat dalam penerapan kebijakan bebas visa kunjungan?

#### C. Tujuan Penelitian

Melihat rumusan masalah yang diambil, maka penelitian ini dilakukan untuk :

1. Mengetahui dan mengkaji kekuatan penerapan asas lex superior derogate legi inferiori atau asas hierarki perundang-undangan terhadap pengambilan keputusan kebijakan bebas visa kunjungan.
2. Melihat dan menelaah sejauh mana asas timbal balik dan asas manfaat yang termaktub dalam pasal 43 ayat 2 uu no 6 tahun 2011 tentang keimigrasian

diterapkan dalam pelaksanaan kebijakan bebas visa kunjungan.

#### D. Metode Penelitian

##### 1. Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat kualitatif. Maksudnya adalah penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, menganalisis, serta mengembangkan terkait rumusan masalah yang dibahas.<sup>7</sup>

##### 2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan mengidentifikasi dan menginventarisasi peraturan perundangundangan, meneliti bahan pustaka (tulisan dan hasil karya ilmiah), dan sumber-sumber bahan hukum lainnya yang ada relevansinya dengan isu hukum dalam penelitian ini.<sup>8</sup>

##### 3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian ini menggunakan logika berpikir campuran. Maksudnya penalaran (hukum) yang merupakan gabungan dari pola pikir induktif (Proses yang terjadi dalam logika berpikir campuran adalah abstraksi (hukum), nilai-nilai hukum, asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma guna penyelesaian persoalan hukum konkrit yang dihadapi, begitu juga seterusnya secara bolak-balik dalam proses campuran.<sup>9</sup>

### PEMBAHASAN

#### A. Pengertian, Fungsi dan Macam Asas-Asas Hukum di Indonesia

Di dalam pembentukan kehidupan bersama yang baik, dituntut pertimbangan tentang asas atau dasar dalam membentuk hukum supaya sesuai dengan cita-cita dan kebutuhan hidup bersama. Dengan demikian asas hukum adalah prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum, karena itu bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum. Dikatakan demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.

Asas hukum merupakan unsur yang sangat penting dalam pembentukan peraturan hukum. Oleh karena itu, penulis akan menguraikan sedikit pembahasan yang berkaitan dengan masalah ini dengan harapan dapat mendekatkan pemahaman kita tentang asas-asas hukum.

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya

<sup>5</sup> Syahrin, M Alvi., 2018. *Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian*. Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3.

<sup>6</sup> Lihat. Pasal 43 ayat 2 UU nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015)

<sup>8</sup> Anthon F. Susanto, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta, 2014).

<sup>9</sup> M Alvi Syahrin, *Metode Penelitian Keimigrasian*, 1st ed. (Depok: Politeknik Imigrasi, 2019).

melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata " asas " diformatkan sebagai " *principle* ", peraturan konkret seperti undang-undang tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, hukum dasar, dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat dan sistem hukum yang di pertegas oleh Dragan Milovanovic<sup>10</sup>:

“Pensistematisan hukum berlangsung secara terus-menerus kedalam kumpulan hukum yang relevan, yang di koordinasi oleh beberapa asas-asas tentang membenaran.”

Tentang batasan pengertian asas hukum ada beberapa pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli yaitu:

1. **Bellefroid**, berpendapat bahwa asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan- aturan yang lebih umum.

2. **Van Scholten**, berpendapat bahwa asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat- sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

3. **Van Eikema Hommes**, berpendapat asas hukum bukanlah norma-norma hukum konkret, tetapi ia adalah sebagai dasar-dasar pikiran umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

4. **Van der Velden**, berpendapat asas hukum adalah tipe putusan yang digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku.

Dari pengertian-pengertian di atas, dapat kita ambil kesimpulan bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Atau lebih ringkasnya, asas hukum merupakan latar belakang dari terbentuknya suatu hukum konkret. Menurut Stammler, harus dibedakan antara “ *the concept of law*” dengan *the idea of law* yang menjabarkan bahwa *the idea of law* merupakan realisasi keadilan dengan pemahaman sebagai berikut<sup>11</sup>:

a. Semua hukum positif merupakan usaha menuju hukum yang adil;

b. Hukum alam berusaha membuat suatu metode yang rasional yang dapat digunakan untuk menentukan suatu kebenaran yang relatif dari hukum pada setiap situasi;

c. Metode itu diharapkan menjadi pemandu jika hukum itu gagal dalam ujian dan membawanya lebih dekat pada tujuannya;

d. Hukum adalah suatu struktur yang demikian itu, kita harus mengabstrasikan tujuan-tujuan tersebut dari kehidupan social yang nyata;

e. Dengan bantuan analisis yang logis, kita akan menemukan asas-asas penyusunan hukum (*juridical organisation*) tertentu yang mutlak sah, yang akan menandu kita dengan aman, dalam memberikan penilaian tentang tujuan manakah yang layak untuk di peroleh pengakuan oleh hukum dan bagaimana kah tujuan itu berhubungan satu sama lain secara hukum (*jurally related*).”

Hukum mempunyai kedudukan tertinggi agar supaya pelaksanaan kekuasaan negara tidak menyimpang dari undang undang, hal itu ditegaskan oleh E.Y Kanter, S.H dan S.R Sianturi, S.H<sup>12</sup>:

“Hukum pidana harus bersumber pada undang-undang, disebut juga sebagai asas legalitas. Artinya pemidanaan harus berdasarkan undang-undang (*lege*) yang di maksud undang-undang dalam hal ini adalah pengertian yang luas, yaitu bukan saja secara tertulis telah di tuangkan dalam bentuk undang- undang yang di buat oleh pemerintah dengan DPR, akan tetapi produk perundang-undangan lainnya seperti peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti perartuaran atau intruksi menteri, Gubernur atau kepala daerah dan lain sebagainya.”

Dengan demikian kekuasaan akan tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Hukum sebagai perangkat kaidah sosial yang salah satu tugasnya menciptakan pergaulan hidup damai, dalam penegakannya kerap kali juga mesti memperhatikan Penerapan Asas Hukum dan Kepentingan Politik tetapi perlu dipandang sebagai dasardasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku, yakni dasar-dasar atau petunjuk arah dalam hukum positif.

Sementara Abintoro Prakoso menjelaskan dalam bukunya<sup>13</sup>, fungsi dari asas hukum dibedakan menjadi fungsi dalam hukum dan dalam ilmu hukum.

<sup>10</sup> Achmad Ali,2007. *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicialprudance*, Makassar, Kencana. hlm. 14.

<sup>11</sup> Achmad Ali, op cit, hlm. 55.

<sup>12</sup> ) E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi,2012. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Jakarta. Stora Grafika. hlm. 74.

<sup>13</sup> Abintoro Prakoso,2007, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo., hlm 173.

Fungsi dalam hukum yaitu asas hukum mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (fungsi yang bersifat mengesahkan) serta mempunyai pengaruh yang normative dan mengikat banyak pihak. Kemudian fungsi dalam ilmu hukum memiliki arti bahwa asas hukum hanya bersifat mengatur dan menjelaskan atau eksplanatif.

Hukum dengan perlengkapan dan otoritasnya yang ada padanya, melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, budaya dan lain-lain, untuk kemudian diolah menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan kedalam masyarakat, pada waktu bahan yang diolah itu, yaitu dalam bentuk asupan tadi, wujudnya berupa sengketa atau konflik.

Untuk menjalankan hukum, hukum membutuhkan suatu kekuatan pendorong, ia membutuhkan kekuasaan kepentingan politik yang memberikan kekuatan kepadanya untuk menjalankan fungsi hukum, tetapi ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan kepentingan politik itu untuk menunggangi hukum. Karena dalam menerapkan hukum asas hukum harus mampu untuk menjadi saluran, agar keadilan itu dapat diselenggarakan secara saksama dalam kehidupan masyarakat guna stabilitas serta kerangka social terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat, baik dalam wujudnya bentuk norma-norma.

Realita penerapan asas hukum terkadang mengalami benturan-benturan dengan mengaitkan kepentingan politik, kekuasaan, dan otoritas, sehingga pada saat yang bersamaan penerapan asas hukum tersebut tidak berjalan secara konsisten dan ideal, kecenderungan ini akhirnya mengakibatkan hilangnya kepercayaan para wargamasyarakat terhadap perangkat hukum sebagai alat untuk menyelesaikan konflik.

Beberapa asas hukum di Indonesia diantaranya adalah<sup>14</sup> :

1. *Lex superior derogate legi inferiori*, yaitu ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah.
2. *Lex posterior derogate legi priori*, yaitu ketentuan yang lebih kemudian mengesampingkan ketentuan yang lebih dulu.
3. *Lex specialis derogate legi generali*, yaitu ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan yang sifatnya umum.
4. *Pacta sunt servanda* atau perjanjian adalah mengikat.

Bentuk dan kekuatan asas hukum sejak zaman dahulu, orang-orang sudah berkeyakinan bahwa

manusia tidak bisa membentuk undang-undang dengan sewenang-wenang saja. Ada prinsip-prinsip tertentu yang lebih tinggi daripada hukum yang ditentukan oleh manusia. Dari penjelasan mengenai bentuk-bentuk asas hukum dapat diketahui bahwa asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkrit melainkan berupa latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum dan abstrak, Satjipto Rahardjo<sup>15</sup> mengemukakan bahwa :

“Asas hukum bukanlah norma hukum konkrit karena asas hukum adalah jiwa dari norma hukum itu sendiri.”

Asas hukum dikatakan sebagai jiwa dari norma hukum atau peraturan hukum karena ia merupakan dasar lahir atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Sebagai contoh bahwa asas hukum merupakan jiwa dari peraturan atau norma hukum yaitu, asas hukum yang menyatakan bahwa apabila seseorang melakukan perbuatan yang merugikan orang lain maka ia harus mengganti kerugian, dan ini merupakan asas hukum yang bersifat abstrak, dari asas hukum ini lahir suatu norma hukum yang bersifat konkrit yaitu setiap perbuatan yang melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, wajib membayar ganti rugi. Karena sifat asas hukum yang abstrak inilah sehingga tidak bisa diterapkan secara langsung dalam peristiwa hukum lain halnya dengan peraturan hukum yang bersifat konkrit.

#### **B. Analisa penerapan asas Lex superior derogate legi inferiori dalam pengambilan keputusan bebas visa kunjungan**

Ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP<sup>16</sup> mengatur bahwa, Jika suatu perbuatan masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka yang khusus itulah yang diterapkan.

Pasal 63 ayat (2) KUHP ini menegaskan keberlakuan aturan pidana yang khusus ketika mendapati suatu perbuatan yang masuk baik ke dalam aturan pidana yang umum dan aturan pidana yang khusus.

Dalam ketentuan Pasal 63 ayat (2) KUHP terkandung asas *Lex specialis derogat legi generalis* yang merupakan suatu asas hukum yang mengandung makna bahwa aturan yang bersifat khusus (*specialis*) mengesampingkan aturan yang bersifat umum (*general*). Berdasarkan asas *Lex specialis derogat legi generalis*, aturan yang bersifat umum itu tidak lagi memiliki “*validity*” sebagai hukum ketika telah ada aturan yang bersifat khusus, aturan yang khusus tersebut sebagai hukum yang

<sup>14</sup> Abintoro Prakoso, op cit, hlm.174-176.

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, 2009. *Hukum dan Perilaku*, Jakarta, Kompas. hlm. 160

<sup>16</sup> Lihat. Pasal 63 ayat 2 KUHP tentang aturan pidana.

*valid*, yang mempunyai kekuatan mengikat untuk diterapkan terhadap peristiwa-peristiwa konkrit.

Menentukan suatu aturan yang bersifat khusus itu (*lex specialis*), berpangkal tolak dari metode deduktif (dari yang khusus ke yang umum). Aturan yang bersifat khusus itu dibandingkan dengan aturan umumnya dengan mengidentifikasi sifat-sifat umum yang terkandung dalam dalam aturan yang bersifat khusus itu. Sifat-sifat umum ketentuan tersebut dapat diketahui dengan memahami secara baik aturan yang bersifat umum tersebut. Sehingga ditemukan aturan yang khusus (*lex specialis*) berisi hal-hal yang bersifat umum yang ditambah hal lainnya (yang merupakan kekhususannya).

Suatu aturan hukum yang tidak memuat norma yang hakekat *addressat*-nya tertuju pada perlindungan benda-benda hukum yang umum ditambah sifat khususnya, maka tidak dapat dikatakan sebagai *lex specialis*, oleh karena dalam aturan yang bersifat khusus terdapat keseluruhan ciri-ciri (*kenmerk*) atau kat egoris dari aturan yang bersifat umum (*lex generalis*) dan ditambahkan ciri-ciri baru yang menjadi inti kekhususannya itu.

Asas *Lex superior derogate legi inferiori* secara harfiah berarti ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah. Menurut Hans Kelsen<sup>17</sup>, asas ini sesuai dengan teori tangga peraturan perundang-undangan atau *Stufenbau der Rechtsordnung* yang menyatakan bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan atau norma terletak pada peraturan atau norma yang lebih tinggi. Karena itu peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang menjadi dasar kekuatan mengikatnya. Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan yang lebih rendah dikesampingkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

Penerapan asas *Lex Superior derogate legi inferiori* dalam penyusunan sebuah peraturan dilakukan agar kedepannya ketika peraturan telah disepakati dan diterapkan tidak terjadi disharmoni perundang-undangan<sup>18</sup>.

Disharmoni perundang-undangan disebabkan oleh :

1. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
2. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;

3. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
4. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
5. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
6. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Disharmoni peraturan perundang-undangan merupakan keadaan yang perlu dihindari dalam sistem hukum karena dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, timbulnya ketidakpastian hukum dan peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien. serta disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Asas *Lex Superior derogate legi inferiori* merujuk pada hierarki perundang-undangan yang ada, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011<sup>19</sup>, bahwa system hierarki hukum di Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi;
8. dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Maka dengan melihat dari urutan hierarki tersebut semestinya peraturan presiden nomor 21 tahun 2016 tentang kebijakan bebas visa kunjungan ini kekuatannya berada dibawah undang-undang nomor 6 tahun 2011 tentang keimigrasian sementara isinya tidak boleh menyalahi isi dari UU no 6 tahun 2011.

Dalam undang-undang no 6 tahun 2011, tepatnya di pasal 43 ayat 2, telah disebutkan bahwa orang

<sup>17</sup> Abintoro Prakoso, op cit, hlm . 175.

<sup>18</sup><http://ditjenpp.kemendikhum.go.id/component/content/article/100-hukum-tata-negaraperundang-undangan/421-harmonisasi->

peraturan-perundang-undangan.pdf di akses pada tanggal 15 Mei 2019, pukul 08.50 WIB

<sup>19</sup> Lihat. Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

asing dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki visa apabila memenuhi ketentuan berikut :

- a. warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan peraturan presiden dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat;
- b. warga negara asing pemegang izin tinggal yang memiliki izin masuk kembali yang masih berlaku;
- c. nahkoda, kapten pilot, atau awak yang sedang bertugas di alat angkut;
- d. nahkoda, awak kapal, atau tenaga ahli asing di atas kapal laut atau alat apung yang datang langsung dengan alat angkutnya untuk beroperasi di perairan Nusantara, laut teritorial, landas kontinen, dan/atau Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Sementara itu dalam Perpres no 21 tahun 2016 pasal 2 ayat 2<sup>20</sup> disebutkan bahwa visa bebas kunjungan ini diberikan kepada orang asing sebagai penerima dengan mempertimbangkan asas timbal balik dan bebas visa kunjungan tidaklah diberikan kepada orang asing yang datang dengan tujuan jurnalistik.

Kedua peraturan ini masing-masing memiliki kesamaan pada poin asas timbal balik, dimana asas ini wajib terpenuhi dalam penerapan kebijakan bebas visa kunjungan di lapangan agar perpres yang ada dapat dikatakan sesuai dan tidak menyalahi hierarki perundang-undangan. Namun secara isi dan gramatikal undang-undang nomor 6 tahun 2011 dan perpres nomor 21 tahun 2016 telah memenuhi kaidah tata peraturan perundang-undangan Indonesia.

### **C. Penerapan asas timbal balik dalam pasal 43 ayat 2 UU no 6 tahun 2011 terhadap kebijakan bebas visa kunjungan**

#### **1. Kebijakan Bebas Visa Kunjungan**

Kebijakan Bebas Visa Kunjungan merupakan terobosan pemerintah dalam rangka meningkatkan hubungan Negara Republik Indonesia dengan Negara lain dengan memberikan pembebasan kepada orang asing dari kewajiban memiliki visa kunjungan dengan menerapkan asas timbal balik. Kebijakan ini diatur dalam Peraturan Presiden nomor 21 tahun 2016.

Kebijakan bebas visa kunjungan dibuat atas persetujuan kementerian-kementerian terkait bersama dengan presiden. Kebijakan ini muncul sebagai wujud nyata dalam memenuhi target wisatawan orang asing yang diberikan oleh kementerian pariwisata serta untuk

menumbuhkan gairah ekonomi kreatif di sektor pariwisata.

Bebas visa kunjungan memberikan izin tinggal kunjungan untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari tidak dapat diperpanjang atau dialihstatuskan menjadi izin tinggal lainnya<sup>21</sup>. Orang-orang asing yang dapat memperoleh bebas visa kunjungan adalah mereka yang memiliki tujuan<sup>22</sup> sebagai berikut :

1. Wisata
2. Keluarga
3. Sosial
4. Seni dan budaya
5. Tugas pemerintahan
6. Memberikan ceramah atau mengikuti seminar
7. Mengikuti rapat yang diadakan dengan kantor pusat atau perwakilan di Indonesia
8. Meneruskan perjalanan ke negara lain

Selain tujuan di atas maka tidak dapat diberikan bebas visa, dan apabila ada yang memaksa masuk menggunakan bebas visa, sesuai aturan yang berlaku orang asing tersebut dapat dikenakan Tindak Administratif Keimigrasian karena dianggap menyalahi peraturan.

#### **2. Asas timbal balik dalam kebijakan bebas visa kunjungan**

Perpres R.I No. 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan diberikan kepada 169 negara berdasarkan asas manfaat dan asas timbal balik atau asas resiprositas sesuai dengan konsiderans menimbang huruf a, yakni sebagai berikut: a. bahwa dalam rangka 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.

Tidak hanya dalam konsideran menimbang huruf a, penerapan asas timbal balik juga diperjelas dalam Pasal 2 bahwa bebas visa kunjungan dengan memperlihatkan asas timbal balik dan asas manfaat. Asas manfaat dalam pemberian bebas visa kunjungan memiliki makna bahwa hanya warga negara asing yang memberi manfaat kepada Indonesia yang diperbolehkan untuk masuk ke wilayah Indonesia<sup>23</sup>.

Asas timbal balik atau asas resiprositas merupakan salah satu asas yang digunakan dalam

<sup>20</sup> Lihat. Pasal 2 ayat 2 Peraturan Presiden nomor 21 tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan

<sup>21</sup> <http://imigrasi.go.id/index.php/layanan-publik/bebas-visa-kunjungan#lama-tinggal> di akses pada tanggal 15 Mei 2019, pada pukul 09.08 WIB.

<sup>22</sup> <http://imigrasi.go.id/index.php/layanan-publik/bebas-visa-kunjungan#tujuan> di akses pada tanggal 15 Mei 2019, pada pukul 09.10 WIB.

<sup>23</sup> <https://poltekimblog.wordpress.com> diakses pada 16 Mei 2019 pukul 15.30

sebuah perjanjian internasional yang memiliki arti bahwa di dalam sebuah perjanjian internasional suatu tindakan negara terhadap lain negara bisa dibalas setimpal<sup>24</sup>.

Perjanjian internasional sendiri memiliki makna sebagai kata sepakat dari dua atau lebih subyek hukum internasional terhadap suatu objek atau masalah dengan maksud tertentu hukum dibentuk yang dilahirkan hak serta kewajiban dan dalam hukum internasional mengaturnya<sup>25</sup>.

Asas timbal balik atau asas resiprositas merupakan alat pengikat untuk para pihak dalam sebuah perjanjian untuk memberikan hak dan kewajiban secara setimpal sebagai dasar kesepakatan yang telah di kehendaki para pihak secara adil.

Penggunaan asas timbal balik atau asas resiprositas oleh Indonesia pada hakikatnya merupakan cerminan nilai-nilai hukum internasional yang bersifat universal. Keberadaannya pun diakui oleh negara seluruhnya yang ada di dunia dan bagi kehidupan semua bidang antar bangsa berlaku.

Asas ini pula menjadi prinsip kedaulatan dari suatu negara dan hukum dari negara tersebut. Asas resiprositas juga dapat dijadikan dasar penerapan dalam bentuk kerja sama antar negara dalam penerapan yurisdiksi. Pada umumnya, kerja sama antar negara dijematani dengan adanya sebuah perjanjian internasional baik itu perjanjian bilateral ataupun multilateral. Namun, tanpa adanya sebuah perjanjian seperti kebijakan BVK yang dikeluarkan Indonesia bagi 169 negara dapat terlaksana dengan berlandaskan asas resiprositas ini dimana persyarat perjanjian tersebut tidak bersifat mutlak.

Pembebasan visa ini menurut penjelasan dari pasal 43 ayat 2 UU no 6 tahun 2011 tentang keimigrasian adalah pembebasan untuk kepentingan pariwisata yang membawa manfaat bagi perkembangan pembangunan nasional dengan memperhatikan asas timbal balik, yaitu pembebasan visa hanya diberikan kepada orang asing dari negara yang juga memberikan pembebasan visa kepada warga negara Indonesia.

Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua Negara dari 169 negara yang diberikan bebas visa kunjungan oleh Indonesia juga memberikan timbal balik bebas visa selayaknya yang disyaratkan. Sebagai contoh yakni Amerika dan China. Amerika dan China merupakan salah satu Negara penerima bebas visa kunjungan oleh Indonesia. Namun Amerika dan China tidak memberikan hal serupa kepada

Indonesia. Dirilis dari website CNBC Indonesia<sup>26</sup>, China memberlakukan kebijakan bebas visa kepada 59 negara, namun nama Indonesia tidak ada dalam daftar Negara tersebut. Hal ini tentu menjadi tanda tanya, apakah benar asas timbal balik yang diprasyartkan dalam undang-undang dan pepres telah dilaksanakan dengan sesuai?

Fakta lain tentang bebas visa kunjungan adalah hanya ada 77 negara yang memberikan wujud timbal balik nyata dengan membebaskan Indonesia dari visa kunjungan. 77 negara ini salah satunya Hongkong, India dan Singapura. Berikut daftar Negara-negara yang memberikan bebas visa untuk Indonesia<sup>27</sup>.

1. Angola – *Visa on arrival* 30 hari
2. Armenia – eVisa atau *Visa on arrival* 120 hari
3. Azerbaijan – *Visa on arrival* atau eVisa 30 hari
4. Belarus – Bebas visa 30 hari, mendarat harus di Bandara Internasional Minsk
5. Bolivia – *Visa on arrival* atau eVisa 90 hari
6. Brazil – Bebas visa 30 hari
7. Brunei – Bebas visa 14 hari
8. Kamboja – Bebas visa 30 hari
9. Cape Verde – *Visa on arrival*
10. Chile – Bebas visa 90 hari
11. Kolombia – Bebas visa 90 hari, bisa diperpanjang jadi 180 hari
12. Comoros – *Visa on arrival* 45 hari
13. Pantai Gading – eVisa, harus mendarat di Bandara Port Bouet
14. Cuba – Tourist card 30 hari
15. Djibouti – eVisa atau *Visa on arrival*
16. Dominica – Bebas visa 21 hari
17. Ekuador – Bebas visa 90 hari
18. Ethiopia – eVisa atau *Visa on arrival*
19. Fiji – Bebas visa 120 hari
20. Gabon – eVisa atau *Visa on arrival*, harus mendarat di Bandara Internasional Libreville
21. Gambia – Bebas visa 90 hari ditambah izin dari Imigrasi Gambia
22. Guinea-Bissau – eVisa atau *Visa on arrival* 90 hari
23. Guyana – Bebas visa 30 hari
24. Haiti – Bebas visa 90 hari
25. Hong Kong – Bebas visa 30 hari
26. India – eVisa 30 hari di 24 bandara dan 3 pelabuhan
27. Iran – *Visa on arrival* 30 hari

<sup>24</sup><https://www.ilmudasar.com/2018/02/PerjanjianInternasional.html> diakses pada tanggal 16 Mei 2019

<sup>25</sup> Wayan Parthianan. 2002. *Hukuman Perjanjian Internasional: Bagian 1*, Bandung. Mandara Maju. hlm 12.

<sup>26</sup><https://www.cnbcindonesia.com/news/20180418182625-4-11544/china-tawarkan-perjalanan-bebas-visa-untuk-59-negara> di akses pada 16 Mei 2019

<sup>27</sup> <https://pinterpoin.com/2019/03/09/77-negara-bebas-visa-bagi-pemegang-paspor-indonesia/> di akses pada tanggal 16 Mei 2019

28. Jepang – Bebas visa untuk pemegang e-paspor
29. Yordania – *Visa on arrival* 90 hari
30. Kenya – eVisa atau *Visa on arrival* 90 hari
31. Kyrgyzstan – eVisa atau *Visa on arrival* 30 hari mendarat di Bandara Internasional Manas
32. Laos – Bebas visa 30 hari
33. Lesotho – eVisa atau *Visa on arrival*
34. Macau – Bebas visa 30 hari
35. Madagaskar – *Visa on arrival* gratis 90 hari
36. Malawi – *Visa on arrival* 30 hari bisa diperpanjang jadi 90 hari
37. Malaysia – Bebas visa 90 hari
38. Maldives – *Visa on arrival* gratis 30 hari
39. Mali – Bebas visa 30 hari
40. Marshall Island – *Visa on arrival* 90 hari
41. Mauritania – *Visa on arrival* di Bandara Internasional Nouakchott-Oumtounsy
42. Mauritius – *Visa on arrival* 60 hari
43. Micronesia – Bebas visa 30 hari
44. Maroko – Bebas visa 90 hari
45. Mozambique – *Visa on arrival* 30 hari
46. Myanmar – Bebas visa 14 hari
47. **Namibia** – Bebas visa 90 hari
48. Nepal – *Visa on arrival* 90 hari
49. Nikaragua – *Visa on arrival* 90 hari
50. Oman – eVisa atau *Visa on arrival* 30 hari
51. Palau – *Visa on arrival* 30 hari
52. Palestina – Bebas visa tanpa keterangan durasi
53. Papua Nugini – *Visa on arrival* gratis 60 hari, perpanjang dengan biaya tambahan
54. Peru – Bebas visa 180 hari
55. Filipina – Bebas visa 30 hari
56. Qatar – Bebas visa 30 hari, dari Bandara Internasional Hamad
57. Rwanda – Bebas visa 90 hari
58. Saint Kitts and Nevis – Bebas visa 90 hari
59. Samoa – *Entry permit* 60 hari
60. Serbia – Bebas visa 30 hari dalam 1 tahun berjalan
61. Seychelles – *Visitor's Permit* gratis 30 hari
62. Singapura – Bebas visa 30 hari
63. Somalia – *Visa on arrival* 30 hari di Bandara Bosaso, Galcaio dan Mogadishu
64. Srilanka – eVisa atau *Visa on arrival* 30 hari
65. St. Vincent and the Grenadines – Bebas visa 30 hari
66. Suriname – *Tourist Card* 90 hari
67. Tajikistan – *Visa on arrival* 45 hari
68. Tanzania – *Visa on arrival*
69. Thailand – Bebas visa 30 hari
70. Timor Leste – *Visa on arrival* 30 hari
71. Togo – *Visa on arrival* 7 hari
72. Turki – eVisa atau *Visa on arrival* 30 hari
73. Tuvalu – *Visa on arrival* 30 hari
74. Uganda – eVisa atau *Visa on arrival*
75. Uzbekistan – Bebas visa 30 hari
76. Vietnam – Bebas visa 30 hari
77. Zimbabwe – eVisa atau *Visa on arrival* 90 hari

Seharusnya jika kita menganut asas timbal balik, maka hanya 77 negara tersebutlah yang boleh diberikan kebijakan bebas visa karena memang hanya 77 negara yang memberikan kebijakan serupa kepada pemegang paspor Indonesia.

Menelaah lebih lanjut, dimungkinkan masuknya nama Amerika Serikat sebagai salah satu Negara penerima bebas visa kunjungan adalah karena Amerika Serikat termasuk ke dalam negara yang memberikan banyak manfaat, baik itu di bidang investasi maupun kerjasama lain. Sehingga dalam hal ini asas manfaat lah yang dikedepankan. Namun untuk negara lain yang tidak memberikan *feedback* serupa seharusnya dikaji terlebih dahulu sehingga dapat dikurangi jumlahnya.

Sementara China atau Tiongkok diberikan kebijakan bebas visa adalah karena Tiongkok merupakan salah satu Negara yang memiliki hubungan kerjasama bilateral G2G dengan Indonesia. Selama 2 tahun belakangan, Warga Negara Asing (WNA) asal Tiongkok yang masuk ke Indonesia melonjak naik. Hal ini terjadi setelah kebijakan bebas visa kunjungan diberlakukan. Walaupun keberadaan para WNA asal Tiongkok ini acap kali menimbulkan banyak tanda Tanya namun sejauh ini Tiongkok lah Negara penyumbang jumlah pengguna BVK terbanyak.<sup>28</sup>

Selain memandang aspek lain seperti asas manfaat, pemberian kebijakan ini baiknya juga melihat *track record* dari Negara penerima. Kecenderungan pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh Negara penerima patut menjadi salah satu aspek yang menjadi bahan pertimbangan.

Pengambilan keputusan pemberian bebas visa kepada 169 negara lebih lanjut memang sangat perlu dievaluasi. Pertimbangan-pertimbangan mendalam dan penerapan asas asas yang ada harus diperhatikan agar kedepannya tercipta keselarasan dan kesesuaian antara peraturan yang berlaku dan tindakan yang diambil sehingga tidak akan menimbulkan banyak kerugian dan dampak negatif.

Berbicara tentang dampak, kebijakan bebas visa kunjungan ini juga memberi dampak-tersendiri khususnya di bidang imigrasi sebagai pelaksana

<sup>28</sup> Alvi, M Syahrin. 2018. *Eksodus Warga Negara Tiongkok : Antara Kebijakan atau Penyelundupan*. Jakarta. Bumi Pura Wira Wibawa.

langsung dari kebijakan tersebut<sup>29</sup>. Salah satu dampak yang paling dirasakan yakni pada penegakan hukum keimigrasian. Dimana Direktorat Jenderal Imigrasi mencatat ada 9.226 pelanggaran yang dilakukan WNA di Indonesia pada tahun 2015. Jumlah ini meningkat dibanding tahun sebelumnya. Jumlah pelanggaran yang telah ditindak dengan sanksi administratif oleh kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno Hatta pada Orang asing yang menggunakan izin tinggal Bebas Visa Kunjungan terdapat 8 orang, yang ditangkap dari hasil operasi pengawasan Orang Asing pada bulan Oktober<sup>30</sup>.

Sedangkan Kebijakan BVK tahap II (dua) baru dikeluarkan pada bulan September 2015. Maka dapat dikatakan baru sebulan Kebijakan BVK diberlakukan sudah terdapat pelanggaran yang cukup banyak. Penegakan hukum tindakan administratif keimigrasian semenjak diberlakukannya BVK bagi OA yang melakukan pelanggaran jumlahnya sangat meningkat hal tersebut dapat dilihat dari hasil Laporan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah tahun 2015.

**Tabel 1**

No.	Tindakan Administratif Keimigrasian	2014	2015
1	Pelaku Pelanggaran Keimigrasian yang di Ditindak	1.932	2.508

**Jumlah Tindakan Administratif Keimigrasian**

Sumber : M Alvi, Syahrin., 2018. Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3. Depok.*

Meningkatnya jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh Orang Asing yang berasal dari negara-negara subyek bebas visa serta semakin tingginya Tindakan Administratif Keimigrasian seharusnya menjadi pertimbangan dalam memberikan kebijakan tersebut<sup>31</sup>. Pendekatan ekonomi dalam bidang Imigrasi tidak boleh menyampingkan faktor keamanan negara yang menjadi tujuan dari banyak kepentingan bagi orang asing<sup>32</sup>.

Selain mempengaruhi jumlah tindak administratif keimigrasian yang semakin tinggi. Kebijakan BVK juga menyebabkan turunnya angka pelayanan perpanjangan izin tinggal dan pembelian *Visa On Arrival (VOA)*<sup>33</sup>. Penyebabnya tidak lain

adalah karena negara negara yang diberikan fasilitas Bebas Visa Kunjungan merupakan negara-negara subyek VOA.

**Tabel 2**

**Statistik Pemberian dan Perpanjangan VOA pada kantor Imigrasi kelas I Ngurah Rai**

No	Kegiatan	2014	2015
1.	Pemberian VOA	3.044.29 2	2.011.85 7
2.	Perpanjangan VOA	27.258	25.742

Sumber : M Alvi, Syahrin., 2018. Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3. Depok.*

Berdasarkan tabel tersebut terlihat penurunan jumlah permohonan perpanjangan izin tinggal visa kunjungan saat kedatangan sebanyak 5,5%. Jadi, dapat disimpulkan setelah diberlakukannya kebijakan bebas visa kunjungan berdampak pada fungsi pelayanan keimigrasian, khususnya penurunan jumlah permohonan pemberian VOA dan perpanjangan Izin Tinggal untuk VOA. Dengan penurunan penjualan voucher VOA ini tentu saja mempengaruhi jumlah pemasukan keuangan negara dari sektor pendapatan negara bukan pajak (PNBP) imigrasi.

Sementara itu dampak positif dari pemberlakuan bebas visa ini salah satunya yaitu peningkatan jumlah wisatawan manca negara. Walau tidak signifikan namun peningkatan ini cukup dapat dirasakan di sektor pariwisata. Namun sayangnya , penyumbang terbesar dari wisatawan internasional hanyalah negara-negara tetangga.

Daftar nama negara yang diberikan bebas visa kunjungan tersebut, sebagian besar adalah negara yang bukan negara asal wisatawan mancanegara yang dominan datang ke Indonesia, tentunya hal ini perlu diperhatikan lebih serius oleh pemerintah, karena apabila hanya mengutamakan kuantitas negara, maka potensi dampak negatif dari penerapan kebijakan bebas visa kunjungan ini akan lebih besar dari pada manfaat yang diberikan.

Berdasarkan data dari Kementerian Pariwisata, 10 Besar negara penyumbang wisatawan mancanegara terbesar ke Indonesia adalah:

1. Singapura

<sup>29</sup> Fernando, S., 2014. Politik Hukum Pemerintah (Direktorat Jenderal Imigrasi) Dalam Menanggulangi Masalah Penyelundupan Manusia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum, 1(1).*

<sup>30</sup> M Alvi, Syahrin., 2018. Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3. Depok.*

<sup>31</sup> Ethier, W.J., 1986. Illegal immigration: The host-country problem. *The American economic review, 76(1), pp.56-71.*

<sup>32</sup> Syahrin, M.A., 2017. The Implementation of Non-Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. *Sriwijaya Law Review, 1(2), pp.168-178.*

<sup>33</sup> M Alvi, Syahrin. 2018. Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3. Depok.*

2. Malaysia
3. Australia
4. Tiongkok
5. Jepang
6. Korea Selatan
7. Filipina
8. Amerika Serikat
9. Inggris
10. Taiwan

**Gambar 1**  
**Jumlah wisatawan mancanegara**



Sumber : <https://jabar.kemenkumham.go.id/>

Penerapan asas hierarki hukum dan asas timbal balik dalam kebijakan bebas visa kunjungan akhirnya secara tidak langsung memengaruhi dampak dampak yang timbul setelah kebijakan ini dilaksanakan. Imigrasi sebagai pihak pelaksana kebijakan harus segera melakukan koordinasi dan peninjauan kembali terhadap kebijakan bebas visa. Agar kebijakan ini bisa selaras dengan tujuan dan keamanan negara khususnya di bidang keimigrasian.

## PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Penerapan asas tata perundang-undangan Lex Superior Derogate Legi Inferiori dalam pengambilan kebijakan bebas visa kunjungan telah tepat. Isi Perpres Nomor 21 tahun 2016 tentang Bebas Visa selaras dengan isi pasal 43 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011. Hanya saja pelaksanaannya masih ada penyimpangan dari asas yang disebutkan dalam kedua peraturan tersebut. Salah satunya yaitu penerapan asas timbal balik dan asas manfaat.
2. Dalam penelitian ini ditelaah terdapat indikasi penyimpangan pelaksanaan

penerapan asas timbal balik dalam isi Perpres No 21 Dan Pasal 43 Ayat 2. Selama ini yang terjadi di Indonesia, asas timbal balik seakan dikesampingkan dengan penambahan jumlah negara penerima kebijakan BVK. 169 negara yang dibebaskan nyatanya tidak memberikan dampak serupa kepada para pemegang paspor Indonesia. Selain itu, negara-negara yang menjadi subyek dari BVK dari penelitian didapatkan fakta bahwa tidak semuanya menyumbang angka kunjungan wisata ke Indonesia. Begitupun yang disebutkan dalam asas manfaat. Tidak semua dari negara tersebut memberikan manfaat kepada Indonesia.

3. Kebijakan penambahan jumlah negara penerima BVK sejumlah 169 negara harus dikaji ulang. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa banyak negara-negara subyek BVK yang tidak memberikan keuntungan sama sekali. Bahkan angka kunjungan ke Indonesia dari negara tersebut adalah 0%. Tentu saja hal tersebut merugikan Indonesia.
4. Penyalahgunaan kebijakan BVK ini juga terbukti semakin meningkat. Banyak ditemukan orang-orang asing datang ke Indonesia dengan menggunakan BVK namun dengan tujuan bekerja atau mengadakan kerjasama dimana hal tersebut menyalahi aturan dari BVK. Ini membawa dampak besar bagi Indonesia, terutama di bidang pelayanan dan pengawasan imigrasi.
5. Pendapatan negara bebas pajak (PNBP) melalui penjualan *Visa On Travel* (VOA) juga mengalami penurunan drastis akibat pelaksanaan kebijakan bebas visa. Penjualan VOA yang menjadi ladang PNBP berkurang drastis, sehingga pendapatan negara pun ikut berkurang

### 2. Saran

Adapun saran yang penulis berikan adalah sebagai berikut :

1. Pengkajian ulang terhadap implementasi asas timbal balik (resiprokal) dan asas manfaat yang ada dalam peraturan presiden no 21 tahun 2016 tentang kebijakan bebas visa kunjungan, karena pada faktanya asas ini tidak dilakukan secara berkelanjutan.

2. Perlu adanya keselarasan yang disepakati berbagai pihak dan telah mempertimbangkan banyak aspek dalam pengambilan keputusan/kebijakan yang ada.
3. Membatasi tujuan dari negara yang masuk menggunakan BVK untuk mengurangi jumlah kerugian PNBK akibat BVK.
4. Perlu dipertimbangkan kembali jumlah negara yang dibebaskan, karena nyatanya tidak semua negara yang diberikan bebas visa dapat memberikan timbal balik dan manfaat kepada Indonesia.
5. Mengevaluasi kembali isi dari kebijakan BVK agar lebih sesuai dengan kebutuhan industri ekonomi pariwisata Indonesia.
6. Meningkatkan pengawasan dan pelayanan keimigrasian guna meminimalisir dampak-dampak negatif yang timbul akibat kebijakan bebas visa kunjungan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

Abintoro Prakoso, 2007, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015)

Achmad Ali, 2007. *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicialprudance*, Makassar, Kencana.

E.Y.Kanter dan S.R. Sianturi, 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Jakarta, Storia Grafika.

Ronny Hanitjo Soemitro, 1982. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Sigid Suseno, 2013. *Hukum pidana Indonesia*, Bandung, Rosda.

Syahrin, M.A et al., 2018. *Regulasi Pemeriksaan Keimigrasian di Indonesia*. Politeknik Imigrasi.

Satjipto Rahardjo, 2009. *Hukum dan Perilaku*, Jakarta, Kompas.

### Jurnal Ilmiah

Ethier, W.J., 1986. Illegal immigration: The host-country problem. *The American economic review*, 76(1), pp.56-71.

Fernando, S., 2014. Politik Hukum Pemerintah (Direktorat Jenderal Imigrasi) Dalam Menanggulangi Masalah Penyelundupan Manusia. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*, 1(1).

Syahrin, M.A., 2017. The Implementation of Non-Refoulement Principle to the Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. *Sriwijaya Law Review*, 1(2), pp.168-178.

Syahrin, M Alvi., 2018. Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Fiat Justicia Vol.2, 3*.

Wayan Parthianan. 2002. *Hukuman Perjanjian Internasional: Bagian 1*, Bandung. Mandara Maju.

Anthon F. Susanto, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta, 2014).

M Alvi Syahrin, *Metode Penelitian Keimigrasian, 1st ed.* (Depok: Politeknik Imigrasi, 2019).

### Karya Ilmiah dan Lainnya

M. Alvi Syahrin, *Hak Asasi Bermigrasi*, Majalah Bhumi Pura, November. 2015, Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi.

M. Alvi Syahrin. *Eksodus Warga Negara Tiongkok : Antara Kebijakan dan Penyelundupan*. Majalah Check Point. Edisi 5. November 2016. Jakarta: Akademi Imigrasi. hlm. 33-35.

### Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang Undang tentang Keimigrasian. UU NO 6 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.

Kitab Undang Undang Hukum Pidana Pasal 63 tentang Aturan Pidana.

Peraturan Presiden No 21 Tahun 2016 tentang Kebijakan Bebas Visa Kunjungan.

### Internet

<http://ditjenpp.kemerkumham.go.id/component/content/article/100-hukum-tata-negaraperundang-undangan/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.pdf> diakses pada tanggal 15 Mei 2019, pukul 08.50 WIB.

<http://imigrasi.go.id/index.php/layanan-publik/bebas-visa-kunjungan#lama-tinggal> di akses pada tanggal 15 Mei 2019, pada pukul 09.08 WIB.

<http://imigrasi.go.id/index.php/layanan-publik/bebas-visa-kunjungan#tujuan> diakses pada tanggal 15 Mei 2019, pada pukul 09.10 WIB.

<https://poltekimblog.wordpress.com> diakses pada 16 Mei 2019 pukul 15.30

<https://www.ilmudasar.com/2018/02/PerjanjianInternasional.html> diakses pada tanggal 16 Mei 2019

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180418182625-4-11544/china-tawarkan-perjalanan-bebas-visa-untuk-59-negara> diakses pada 16 Mei 2019

<https://pinterpoin.com/2019/03/09/77-negara-bebas-visa-bagi-pemegang-paspor-indonesia/> diakses pada tanggal 16 Mei 2019

