

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGAWASAN KEIMIGRASIAN  
TERHADAP ORANG ASING PENERIMA BEBAS  
VISA KUNJUNGAN DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :

**MUHAMMAD IHSAN**

**B021191034**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

TINJAUAN YURIDIS PENGAWASAN KEIMIGRASIAN  
TERHADAP ORANG ASING PENERIMA BEBAS VISA KUNJUNGAN  
DI KOTA MAKASSAR

OLEH  
MUHAMMAD IHSAN  
B021191034

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR

2023

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS PENGAWASAN KEIMIGRASIAN  
TERHADAP ORANG ASING PENERIMA BEBAS VISA KUNJUNGAN  
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD IHSAN  
B021191034**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada Hari Senin, tanggal 6 Maret 2023

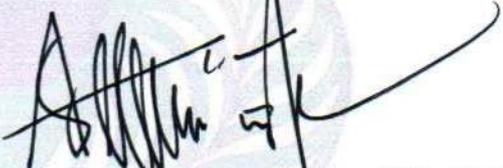
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui,**

**Ketua**

**Sekretaris**

  
Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.  
NIP. 19570430 198503 1 004

  
Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.  
NIP. 19791212 200812 2 002

**A.n. Dekan**  
**Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara**

  
Dr. Hijran Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.  
NIP. 19790326 200812 2 002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

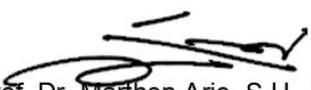
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : Muhammad Ihsan  
Nomor Induk Mahasiswa : B021191034  
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara  
Judul : Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan Di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 27 Februari 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.  
NIP. 19570430 198503 1 004

Pembimbing Pendamping



Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.  
NIP. 19791212 200812 2 002



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Muhammad Ihsan  
N I M : B021191034  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan Di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Ihsan  
NIM : B021191034  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 1 Maret 2023

Yang menyatakan,



Muhammad Ihsan

## ABSTRAK

**MUHAMMAD IHSAN (B021191034) “*Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar*”.** Dibawah bimbingan Bapak Marthen Arie, selaku Pembimbing Utama dan Ibu Andi Syahwiah A. Sapiddin, selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar dan untuk mengetahui faktor penghambat penegakan hukum pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal dan karya ilmiah), bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Analisis bahan hukum menggunakan dengan teknik interpretasi berupa penafsiran hukum yang akan mempertajam analisis yang disajikan secara deskriptif atau gambaran yang dapat dipahami dengan jelas.

Hasil penelitian menunjukkan: (1) bahwa pengaturan mengenai pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian. (2) Sebagian besar permasalahan dalam penegakan hukum pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing yang menerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar adalah dari regulasi serta belum tersedianya sistem yang terintegrasi yang dilakukan oleh pihak imigrasi dan Tim Pengawasan Orang Asing.

**Kata kunci: Orang Asing, Bebas Visa Kunjungan**

## ABSTRACT

**MUHAMMAD IHSAN (B021191034) "*Juridical Review of Immigration Supervision of Foreign Visa Free Recipients of Visits in Makassar City*". Under the guidance of Mr. Marthen Arie, as the Main Advisor and Mrs. Andi Syahwiah A. Sapiddin, as the Assisting Advisor.**

This study aims to determine the arrangements for immigration control of foreigners who receive visa-free visits in Makassar City and to determine the inhibiting factors for law enforcement of immigration control for foreigners who receive free-visit visas in Makassar city.

This study uses normative legal research methods, with statutory and conceptual approaches. The legal sources used are primary legal materials (laws and regulations), secondary legal materials (books, journals and scientific papers), tertiary legal materials such as legal dictionaries. Analysis of legal material uses interpretation techniques in the form of legal interpretation which will sharpen the analysis presented in a descriptive or clear-understandable way.

The results of the study show: (1) that arrangements regarding immigration control of foreigners receiving visa-free visits in Makassar City have been regulated in the Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 4 of 2017 concerning Procedures for Immigration Control. (2) Most of the problems in enforcing the immigration control law against foreigners who receive free visit visas in Makassar City are from regulations and the unavailability of an integrated system carried out by the immigration authorities and the Alien Monitoring Team.

**Keywords: Foreigners, Visit Visa Free**

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Segala Puji bagi Allah SWT. Tuhan seluruh alam semesta atas rahmat, hidayah, kasih sayang dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar”** sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelas Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, Nabi yang telah membawa kita dari alam kegelapan menuju alam yang terang-benderang seperti saat ini.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak, Skripsi ini tidak akan selesai dengan baik. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini izinkan Penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan Skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan penuh cinta dan rasa hormat kepada Ayahanda Drs. Muslimin HR., M.M. dan Ibunda Fatimah, S.Sos. beserta saudara Penulis, Mukrimin S.Pd., Ahmad Fauzan, Ahmad Mujaddid, Ainun Mardiyah, dan Nenek tercinta Hj. Hanisu Dg. Puji atas

dukungan, dorongan, doa, kasih sayang yang tidak terbatas demi keberhasilan Penulis semasa menempuh pendidikan hingga akhir studi pada program Sarjana program studi Hukum Administrasi Negara, Universitas Hasanuddin.

Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang dengan sabar selalu memberi arahan, saran, petunjuk, serta bantuan, dari awal penulisan hingga selesainya penulisan Skripsi ini. Semoga dengan apa yang diberikan, menjadikan Skripsi ini lebih bermanfaat bagi kepastakaan Sarjana Hukum Universitas Hasanuddin.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya Penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor, Dewan Guru Besar, Senat Akademik, dan seluruh jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para Wakil Dekan, Senat Akademik Fakultas, dan seluruh jajarannya.
3. Ibu Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku Tim Penilai yang telah memberikan masukan, kritikan, serta perbaikan atas penulisan Skripsi ini sehingga menjadi lebih baik.
5. Bapak Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H. selaku Dosen Penasihat Akademik Penulis, yang telah memberikan saran dan masukan terkait proses perkuliahan.
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu atas ilmu dan pengetahuan serta wawasan yang sangat bermanfaat bagi Penulis selama menempuh pendidikan.
7. Seluruh Civitas Akademika dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu Penulis dalam segala urusan administrasi serta hal-hal lainnya yang diperlukan selama proses penyusunan Skripsi.
8. Teman-teman Lembaga Kajian Mahasiswa Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terkhusus teman-teman “Tim Segalanya Tuntas” yaitu Kakanda M. Aris Munandar, S.H., M.H. dan juga Saudari Nur Amelinda Kharia, Puput Angriani, Nurul Hikmah, dan Fhildzha Shafirin, atas ilmu dan pengetahuannya serta kolaborasinya yang terus melibatkan Penulis dalam beberapa proyek terhadap pengembangan ilmu hukum pidana selama di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

9. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan, Kepala Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar dan seluruh staff dari pihak imigrasi atas pengalaman magang dan pengetahuan luar biasa yang diperoleh penulis hingga mampu mengambil sedikit ilmu yang mengantarkan Penulis menyelesaikan program Sarjana Hukum Administrasi Negara.
10. Teman-teman magang imigrasi, Muhammad Farid Ramadan, Rezqy Amalia, Rismawati Nur dan Muh. Ashary MR.
11. Seluruh teman-teman seperjuangan HAN 2019 yang telah memberikan warna selama proses perkuliahan Penulis, serta seluruh informasi, kerja sama, dan saran-saran yang diberikan dalam proses perkuliahan hingga selesainya Skripsi ini dengan baik.
12. Teman-teman "Calon Sarjana" yaitu Ahmad Gerhansyah, Abdurrahman, Andi Ilham Nour Fadjeri, Zulkifli R, Muhammad Andika Anwar, dan Yusri Mahendra atas bantuan dan dukungan moralnya. Ucapan terima kasih juga terkhusus kepada Saudara Muh. Herdiawan Nur yang secara tidak langsung telah banyak memberikan pengarahan dalam kepenulisan Skripsi ini.
13. Teman-teman dan keluarga besar FORMAHAN FH-UH, ILSA Chapter UNHAS, LeDHaK FH-UH, LeDHaK UNHAS, MPM LD Asy-Syari'ah FH-UH, atas pengalaman, ilmu, dan pengetahuan yang luar biasa yang telah diberikan kepada Penulis.

14. Teman-teman KKN Tematik Gel. 108 Wilayah Takalar 3 khususnya Posko Desa Sanrobone, Miftahul Karima, A. Dewi Marsita Idris Tana, dan Andi Atiqah Munifa atas pengalaman dan kerja samanya kepada Penulis.

15. Seluruh teman-teman angkatan Adagium 2019, yang namanya tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas segala pengalaman, berbagi ilmu, keseruan, kekompakan, dan kebaikan yang telah diberikan kepada Penulis. Semoga kita semua senantiasa diberkahi kebahagiaan dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT. Aamiin.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini memiliki banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna. Untuk itu, Penulis mengaharapkan masukan berupa kritik dan saran yang membangun agar kedepan tulisan ini menjadi lebih baik, bermanfaat bagi pembaca dan mampu berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu hukum. Sekian dan terima kasih, *Wassalamu'alaikum Warhmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, 6 Maret 2023

Muhammad Ihsan

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Kegunaan Penelitian .....	13
E. Keaslian Penelitian .....	13
F. Metode Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN UMUM PENGATURAN PENGAWASAN     KEIMIGRASIAN</b> .....	<b>24</b>
A. Konsep Negara Hukum.....	24
B. Prinsip Kedaulatan Negara .....	26
C. Teori Perundang-undangan.....	29
1. Hierarki Norma .....	29
2. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom .....	32

D. Pengawasan.....	36
1. Pengertian Pengawasan.....	36
2. Tujuan Pengawasan.....	39
3. Fungsi Pengawasan.....	40
4. Jenis Pengawasan.....	41
E. Pengawasan Keimigrasian.....	45
1. Pengertian dan Dasar Hukum Keimigrasian.....	45
2. Ruang Lingkup Keimigrasian.....	47
3. Kebijakan Selektif Keimigrasian.....	50
4. Orang Asing.....	52
5. Pengertian Pengawasan Keimigrasian.....	52
6. Kewenangan Pengawasan Keimigrasian.....	54
7. Objek Pengawasan Keimigrasian.....	56
8. Jenis Pengawasan Keimigrasian.....	57
F. Perizinan Dalam Keimigrasian.....	58
G. Analisis Pengaturan Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan Di Kota Makassar.....	65
<b>BAB III PENEGAKAN HUKUM PENGAWASAN KEIMIGRASIAN .....</b>	<b>82</b>
A. Penegakan Hukum.....	82
B. Pengawasan Administratif Dan Pengawasan Lapangan Dalam Keimigrasian.....	88
C. Tindakan Administratif Keimigrasian Dan Tindakan <i>Pro Justisia</i> .....	91
D. Analisis Faktor Penghambat Penegakan Hukum Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan Di Kota Makassar.....	97

<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>105</b>
A. Kesimpulan.....	105
B. Saran.....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>108</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>114</b>

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
<b>Gambar 1.</b> Bagan Susunan Organisasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI .....	98

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keimigrasian merupakan hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.<sup>1</sup> Hal ini telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) yang sebelumnya telah mencabut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian. Indonesia sebagai salah satu negara yang merdeka dan berdaulat, dalam menyusun seluruh kebijakan untuk menjalankan pemerintahan tetap berdasarkan pada konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia dalam perkembangan hukum tidak terlepas dari hukum yang mengatur Orang Asing yang akan memasuki Wilayah Republik Indonesia, selain itu juga mengatur warga Negara Indonesia yang akan meninggalkan negaranya. Perpindahan dan pergerakan orang antar negara di suatu wilayah tidak dapat dihindari disebabkan beberapa kebutuhan-kebutuhan antar negara di dunia.

Aktivitas pergerakan orang, baik yang akan masuk maupun yang akan keluar dari Wilayah Indonesia menimbulkan berbagai dampak, baik yang membawa manfaat maupun yang berpotensi merugikan kepentingan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

dari kehidupan bangsa dan negara. Oleh karena itu, sangat penting untuk menetapkan ketentuan hukum yang mengatur mengenai pengawasan lalu lintas<sup>2</sup> dengan tujuan untuk menjaga tegaknya kedaulatan negara. Dengan demikian, perlintasan atau perpindahan orang antar wilayah khususnya Orang Asing yang akan masuk ke Wilayah Indonesia mendapatkan legalitas dalam melakukan perjalanan, berkegiatan, dan/atau berada di negara lain secara sah.

Kedaulatan suatu negara juga dapat terlaksana sesuai dengan tujuannya ketika menjalin dan membangun hubungan kerja sama dengan negara lain. Peningkatan kerja sama baik secara bilateral maupun multilateral antara Indonesia dengan negara-negara lain dalam rangka untuk menjalin hubungan dan politik luar negeri sejak beberapa tahun terakhir mengalami perubahan yang sangat cepat. Peningkatan kerja sama tersebut, memerlukan regulasi mengenai kegiatan hubungan luar negeri Indonesia yang jelas, sistematis, dan terpadu serta mempunyai kepastian hukum.<sup>3</sup> Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang mendorong perkembangan ekonomi serta mendukung intensitas perkembangan ekonomi dalam segala aspek, termasuk di bidang keimigrasian. Salah satu kebijakannya adalah pengaturan mengenai pembebasan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan di Indonesia melalui

---

<sup>2</sup> Pokja Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Keimigrasian, 2020, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Keimigrasian*, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 1.

<sup>3</sup> Boer Mauna, 2005, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT Alumni, Bandung, hlm 515.

Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan yang memberi perluasan kepada Orang Asing bagi warga suatu negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu yang memberi perluasan bagi Orang Asing dalam meningkatkan jumlah kunjungan khususnya wisatawan mancanegara. Motivasi dari hal tersebut adalah untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan sumber devisa suatu negara termasuk dari sektor pariwisata yang sangat potensial.<sup>4</sup> Sektor pariwisata merupakan komponen industri yang dianggap dapat membantu dalam memperbaiki kinerja neraca perdagangan dan neraca jasa yang selama ini berjalan secara dominan.

Peraturan Presiden mengenai Bebas Visa Kunjungan memiliki beberapa pertimbangan dalam penetapannya. Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans kebijakan tersebut, yaitu:<sup>5</sup>

“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;

b. bahwa dalam rangka memberikan manfaat yang lebih dalam 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”

---

<sup>4</sup> Andi Ika Malfiyanti, Osgar S. Matompo, dan Yusuf Hasmin, “Penyalahgunaan Fasilitas Bebas Visa Kunjungan Singkat Oleh Warga Negara Asing”, Jurnal Kolaboratif Sains, Vol. 1, Nomor 1 Oktober 2018, hlm. 1138.

<sup>5</sup> Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa tujuan dikeluarkannya kebijakan Bebas Visa Kunjungan tersebut secara umum diharapkan membawa manfaat yang lebih dalam peningkatan perekonomian dan terkhusus dalam peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dengan tetap memperhatikan asas timbal balik (*resiprokal*) dan manfaat (Pasal 2 ayat (1) dan (2)). Setidaknya terdapat 169 negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu yang mendapatkan fasilitas Bebas Visa Kunjungan yang dapat dilihat dalam lampiran Peraturan Presiden ini.

Namun, setelah berlakunya kebijakan Bebas Visa Kunjungan bagi Orang Asing di Indonesia, banyak permasalahan yang muncul dan mengancam kedaulatan negara ditengah meningkatnya jumlah wisatawan mancanegara seperti permasalahan penyalahgunaan izin kunjungan. Hal ini disebabkan karena pemberian izin kunjungan di Indonesia melalui kebijakan ini dinilai memberikan kesempatan bagi Orang Asing yang tidak bertanggungjawab seperti mencari pekerjaan atau memperoleh pekerjaan, menetap untuk mengumpulkan keuntungan-keuntungan pribadi yang tidak mematuhi peraturan perundang-undangan, sementara Indonesia perlu untuk melindungi hak-hak warga negaranya dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya seperti mendapatkan pekerjaan yang layak.

Dalam Peraturan Presiden mengenai Bebas Visa Kunjungan, tidak diatur secara eksplisit mengenai pengawasan bagi negara subjek Bebas Visa Kunjungan. Pengawasan terhadap Orang Asing juga merupakan

pengawasan aktivitas masuk dan keluarnya Orang Asing, keberadaan serta kegiatannya selama berada di Wilayah Indonesia. Namun, jika melihat aturan mengenai pengawasan keimigrasian di dalam UU Keimigrasian, sebagian besar bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi hanya bersifat administratif dan pengawasan yang bersifat lapangan. Permasalahan selanjutnya adalah, pengawasan administratif terhadap Orang Asing yang menggunakan Bebas Visa Kunjungan berbeda dengan pengawasan administratif ketika menggunakan jenis Visa lainnya. Karena Orang Asing yang masuk ke Wilayah Indonesia yang menggunakan Visa diluar dari Bebas Visa Kunjungan sudah jelas aturan mengenai pengawasannya, khususnya pada bagian penjamin yang bertanggungjawab penuh terhadap seluruh kegiatan Orang Asing selama berada di Indonesia.

Sebagai contoh pada penggunaan Visa yang mengharuskan adanya penjamin adalah Visa Izin Tinggal Terbatas dan Izin Tinggal Tetap dalam rangka bekerja dan/atau usaha untuk memenuhi kebutuhannya dan/atau keluarganya selama berada di Wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 29 UU Keimigrasian dijelaskan bahwa, "Penjamin adalah orang atau Korporasi yang bertanggung jawab atas keberadaan dan kegiatan Orang Asing selama berada di Wilayah Indonesia." Dan penjamin yang merupakan perorangan harus berkewarganegaraan Indonesia.<sup>6</sup> Penjamin termasuk

---

<sup>6</sup> Penjamin berupa perorangan yang dimaksud harus berkewarganegaraan Indonesia ketika seorang anak (berkewarganegaraan asing) hasil perkawinan campuran yang merupakan anak dari ayah dan/atau ibu warga negara Indonesia yang menggunakan

bagian dari unsur pelaksanaan pengawasan keimigrasian ketika Orang Asing yang dijaminnya diduga atau patut diduga melakukan penyalahgunaan izin tinggalnya atau pelanggaran aturan hukum di Indonesia ketika pihak imigrasi atau Pejabat Imigrasi yang berwenang melakukan pengawasan (administratif dan lapangan) meminta keterangan kepada penjaminnya.

Hal tersebut berbeda dengan Bebas Visa Kunjungan khususnya bagi Orang Asing yang menggunakan Bebas Visa Kunjungan untuk satu kali perjalanan<sup>7</sup> dalam rangka wisata yang tidak memerlukan adanya penjamin dan penjaminan terhadap Orang Asing tersebut selama berada di Indonesia. Sehingga setelah diberlakukannya Perpres Bebas Visa Kunjungan tersebut membuka peluang terjadinya pelanggaran di bidang keimigrasian yang bisa mengancam kedaulatan negara.

Sementara itu, sejak berlakunya Peraturan Presiden ini, jumlah Orang Asing yang masuk ke Indonesia meningkat. Per Juli 2022 wisatawan

---

Izin Tinggal Terbatas atau Izin Tinggal Tetap kemudian meninggal dunia. Atau dalam Pasal 160 PP Keimigrasian disebutkan bahwa, dalam hal suami atau istri warga negara Indonesia karena perkawinan campuran kemudian meninggal dunia juga harus memiliki penjamin berupa perorangan yang berkewarganegaraan Indonesia.

<sup>7</sup> Dalam Pasal 8 Permenkumham Nomor 29 Tahun 2021 tentang Visa dan Izin Tinggal disebutkan bahwa terdapat beberapa jenis Visa kunjungan diantaranya terdapat Visa kunjungan satu kali perjalanan, Visa kunjungan beberapa kali perjalanan, dan Visa kunjungan saat kedatangan. Visa kunjungan satu kali perjalanan diberikan dalam rangka kunjungan wisata, keluarga, sosial, bisnis, prainvestasi, seni dan budaya, tugas pemerintahan, olahraga yang tidak bersifat komersial, studi banding, kursus singkat dan pelatihan singkat, melakukan pekerjaan darurat dan mendesak, dsb., yang diberikan Izin Tinggal Kunjungan paling lama 60 (enam puluh) hari atau 180 (seratus delapan puluh hari yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi yang ditunjuk pada Direktorat Jenderal Imigrasi atau Pejabat Imigrasi pada Perwakilan Republik Indonesia.

dari mancanegara yang berkunjung ke Indonesia merupakan yang tertinggi sejak pandemi Covid-19. Dikutip dari laman resmi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia (Kemenparekraf RI) kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia pada Bulan Juli 2022 sebesar 476.970 kunjungan atau mengalami pertumbuhan sebesar 6.396,46 persen dibandingkan bulan Juli 2021 yang berjumlah 7.342 kunjungan.<sup>8</sup> Untuk Provinsi Sulawesi Selatan pada bulan Mei 2022 tercatat 364 kunjungan wisman, meningkat 121,95 persen dibandingkan pada bulan April 2022 (164 kunjungan).<sup>9</sup> Kemudian, berdasarkan informasi resmi dari website Pemerintah Kota Makassar, jumlah kunjungan Wisman dari tahun 2017 sampai 2021 meningkat signifikan. Jumlah kunjungan di tahun 2017 sebanyak 102.462, tahun 2018 sebanyak 105.447, tahun 2019 sebanyak 111.147, tahun 2020 sebanyak 29.358, dan tahun 2021 sebanyak 3.669 kunjungan (pada tahun ini pemerintah mulai membatasi perlintasan bagi Orang Asing untuk memasuki Wilayah Indonesia dikarenakan pandemi Covid-19).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, 2022, "Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara Bulan Juli 2022", sumber: <https://kemenparekraf.go.id/statistik-wisatawan-mancanegara/statistik-kunjungan-wisatawan-mancanegara-bulan-juli-2022>, diakses tanggal 30 Oktober 2022, Pukul 14.15 WITA.

<sup>9</sup> Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan, 2022, "Pada Bulan Mei 2022 Ada 364 Kunjungan Wisman ke Sulawesi Selatan", sumber: <https://sulsel.bps.go.id/pressrelease/2022/07/01/666/pada-bulan-mei-2022-ada-364-kunjungan-wisman-ke-sulawesi-selatan.html>, diakses tanggal 20 Desember 2022, Pukul 10.20 WITA.

<sup>10</sup> Pemerintah Kota Makassar, "Potensi Pariwisata", sumber: <https://makassarkota.go.id/potensi/potensi->

Peningkatan jumlah wisatawan tersebut menjadi tanggungjawab besar bagi Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai penjaga pintu gerbang negara terhadap kedaulatan negara.<sup>11</sup> Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-02.GR.03.01 Tahun 2018 tertanggal 27 Desember 2018, terdapat sebanyak 202 Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia yang terdiri dari 93 pelabuhan laut, 34 bandar udara, dan 75 pos lintas batas. Jumlah TPI sebanyak itu, membuat peran imigrasi menjadi sangat penting, sehingga sejauh ini mungkin Indonesia merupakan negara dengan TPI terbanyak didunia.

Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar yang merupakan salah satu unsur pelaksana dari tugas Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia (Kemenkumham RI) yang memiliki tugas dan tanggungjawab melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis yang telah ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Sebagai pedoman dasar pelaksanaan tugas dan pekerjaan Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar mengacu pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi.

---

[pariwisata/#:~:text=Sedangkan%20untuk%20jumlah%20kunjungan%20Wisatawan,\)%20dan%202021%20\(3.669\),diakses tanggal 8 Februari 2023, Pukul 22.33 Wita.](#)

<sup>11</sup> M. Alvi Syahrin, "Menakar Kedaulatan Negara Dalam Perspektif Keimigrasian", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18 Nomor 1, Maret 2018, hlm. 44.

Kota Makassar yang merupakan satu diantara sebelas kabupaten/kota wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor : M.03.PR.07.04 Tahun 1991<sup>12</sup>, memiliki peranan sangat penting dalam pelaksanaan tugas dan fungsi di bidang keimigrasian. Hal ini disebabkan oleh perlintasan melalui bandar udara internasional Sultan Hasanuddin yang menjadi pintu gerbang utama masuknya Orang Asing di Sulawesi Selatan.

Pengawasan Orang Asing yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar berpedoman pada UU Keimigrasian dan seluruh aturan perundang-undangan di bidang keimigrasian yang berlaku di Indonesia termasuk seluruh persyaratan dan prosedur kedatangan bagi Orang Asing yang menggunakan Bebas Visa Kunjungan. Misalnya, yang membedakan dengan prosedur penggunaan jenis Visa lainnya adalah pada saat permohonan Visa Kunjungan di negara asalnya, maka Orang Asing tersebut tidak harus mengikuti seluruh tahapan pembuatan Visa seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, cukup dengan kepemilikan paspor atau dokumen perjalanan yang masih sah dan tiket kembali atau terusan ke negara lain serta Orang Asing tersebut tidak termasuk dalam daftar penangkalan<sup>13</sup> Orang Asing. Hal ini juga sesuai

---

<sup>12</sup> Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar, <https://makassar.imigrasi.go.id/profile/wilayah-kerja/>, diakses tanggal 19 Desember 2022, Pukul 10.03 WITA.

<sup>13</sup> Dalam Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Keimigrasian menjelaskan bahwa, Penangkalan adalah larangan terhadap Orang Asing untuk masuk Wilayah Indonesia berdasarkan alasan Keimigrasian. Alasan keimigrasian yang dimaksud tersebut dimuat dalam Pasal 236 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013, antara lain:

dengan informasi yang penulis dapatkan dari salah satu staff Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar bahwa Orang Asing tersebut pada saat kedatangan di bandara, hanya menyelesaikan beberapa prosedur kedatangan berupa pemberian tanda masuk di dokumen perjalanan yang sah atau paspor, menunjukkan tiket kembali atau tiket terusan ke negara lain dan selanjutnya diberikan Izin Tinggal Kunjungan wisata selama 30 (tiga puluh) hari.<sup>14</sup> Kebijakan Bebas Visa Kunjungan bagi Orang Asing atau warga negara asing (WNA) tertentu menimbulkan persoalan tersendiri terkait implementasi, pengawasan, keamanan, intensitas keluar dan masuknya Orang Asing, tingkat pelanggaran yang terjadi akibat diterapkannya kebijakan Bebas Visa Kunjungan dan juga sumber daya keimigrasian yang ada.

Salah satu contoh kasus pelanggaran atau penyalahgunaan Bebas Visa Kunjungan adalah yang terjadi pada tahun 2019 yaitu pendeportasian Warga Negara Asing (WNA) asal China yang menjual obat kuat. Hal ini berdasarkan keterangan pers Kepala Kantor Imigrasi Makassar yang menyatakan bahwa pelaku atas nama Zhang Hecheng (55) akan dideportasi setelah menjalani pidana penjara enam bulan dalam kasus

---

diketahui atau diduga terlibat kejahatan transnasional, menunjukkan sikap bermusuhan terhadap Pemerintah Indonesia atau melakukan perbuatan yang mencemarkan nama baik bangsa dan negara Indonesia, diduga melakukan perbuatan yang bertentangan dengan keamanan dan ketertiban umum, kesusilaan, agama, dan adat kebiasaan masyarakat Indonesia, menggunakan paspor palsu atau yang dipalsukan guna memperoleh Visa atau Izin Tinggal untuk masuk dan berada di Wilayah Indonesia, dan/atau dikenakan Tindakan Administratif Keimigrasian berupa Deportasi dari Wilayah Indonesia.

<sup>14</sup> Rezki Amalia, Wawancara, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar, Makassar, 2 November 2022.

penjualan obat kuat dan melanggar Visa kunjungan.<sup>15</sup> Kasus lainnya yang terjadi pada tahun 2019, seorang warga negara asing asal Inggris ditangkap karena menginap di sebuah hotel di Makassar sambil memproduksi narkoba jenis ekstasi. Saat ditangkap, dia memiliki izin tinggal kunjungan wisata yang masih berlaku. Di tahun 2020, seorang warga negara asing asal Nigeria ditangkap karena membawa sabu-sabu seberat 3,5 kg di Bandara Sultan Hasanuddin Makassar. Orang tersebut masuk ke Indonesia dengan visa kunjungan wisata. Pada tahun yang sama, seorang warga negara asing asal Amerika Serikat ditangkap karena terlibat dalam perdagangan manusia di sebuah hotel di Makassar. Orang Asing tersebut masuk ke Indonesia dengan visa kunjungan wisata.<sup>16</sup>

Hal ini menjadi pengingat bagi negara atau pemerintah untuk terus melakukan evaluasi terhadap kebijakan Bebas Visa Kunjungan agar berhati-hati dalam mengambil berbagai langkah kebijakan demi keuntungan perekonomian serta stabilitas keamanan negara yang merupakan tanggungjawab semua pihak karena merupakan kepentingan nasional, dan tetap tidak merugikan hubungan antar negara.

Berdasarkan latar belakang tersebut, calon peneliti tertarik melakukan penelitian yuridis normatif yang lebih lanjut mengenai

---

<sup>15</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI, "Imigrasi Makassar Deportasi WNA China Penjual Obat Kuat", sumber: <https://www.imigrasi.go.id/id/2019/08/01/imigrasi-makassar-deportasi-wna-china-penjual-obat-kuat/>, diakses tanggal 19 Desember 2022, Pukul 09.55 WITA.

<sup>16</sup> Muliati, Kepala Sub Seksi Pengawasan Keimigrasian Kantor Imigrasi kelas I TPI Makassar, Wawancara, Makassar, 15 Februari 2023

pengaturan pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar berdasarkan UU Keimigrasian dan peraturan perundang-undangan terkait pengawasan keimigrasian yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar”** yang dituangkan ke dalam rumusan masalah sebagai berikut.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengangkat rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam penegakan hukum pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat penulis di atas, maka adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016.
2. Untuk menganalisis faktor penghambat dalam penegakan hukum pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa

Kunjungan di Kota Makassar pasca berlakunya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan/manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoretis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pemikiran dan menambah pengetahuan pembaca dan calon peneliti mengenai pengawasan Orang Asing yang masuk di Indonesia khususnya bagi mereka yang menerima fasilitas Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku.

##### **2. Secara Praktis**

Dari hasil penelitian ini, diharapkan mampu dijadikan sebagai rujukan dan menjadi pemecahan masalah praktis yang berkaitan dengan pengawasan terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan khususnya di Kota Makassar sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Pada dasarnya, penelitian hukum harus memuat beberapa kebaharuan dari sisi substansi dan menelaah penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan atau relevansi dengan topik

penelitian yang akan dilakukan. Dengan demikian, calon peneliti menyajikan dengan menjelaskan dan mempertegas perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan oleh calon peneliti dengan beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dari segi topik pembahasan untuk mencegah terjadinya duplikasi penelitian.<sup>17</sup>

1. Skripsi yang ditulis oleh Rizal Siddik Al Amin Nainggolan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tahun 2021 dengan judul penelitian “Tinjauan Yuridis Terhadap Pengawasan Imigrasi Terhadap Warga Negara Asing Yang Datang Ke Indonesia Pada Masa Pandemi *Covid-19*”. Penelitian tersebut, lebih fokus mengkaji bagaimana pengawasan imigrasi bagi warga negara asing yang datang ke Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* yang dapat dilihat dari tujuan penelitiannya yaitu untuk mengetahui bentuk pengawasan WNA yang datang ke Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* dan untuk mengetahui akibat hukum yang timbul terhadap WNA yang datang ke Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* serta mengetahui kendala dari pengawasan keimigrasian bagi WNA yang datang ke Indonesia pada masa pandemi *Covid-19*. Penelitian tersebut sangat berbeda dengan rencana penelitian yang akan disajikan oleh calon peneliti yang berfokus pada pengawasan keimigrasian setelah berlakunya

---

<sup>17</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel Ilmiah*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 282.

Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan dan ruang lingkup yang berbeda yaitu lebih membahas mengenai pengawasan keimigrasian yang dimuat dalam UU Keimigrasian dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengawasan keimigrasian

2. Skripsi yang ditulis Syamsul Arifin di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga pada tahun 2018 dengan judul penelitian "Perpres No. 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Siyasah Syar'iyah". Penelitian ini juga memiliki kemiripan dari segi variabel penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu membahas mengenai kebijakan Bebas Visa Kunjungan. Akan tetapi, pada penelitian ini, lebih fokus mengkaji manfaat dan dampak setelah diberlakukannya kebijakan ini bagi masyarakat Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari tujuan penelitian tersebut, yaitu untuk menjelaskan apakah kebijakan Bebas Visa Kunjungan tersebut memberikan manfaat atau tidak, dan menjelaskan apakah kebijakan Bebas Visa Kunjungan tersebut dapat berdampak pada kehidupan masyarakat Indonesia atau tidak. Penelitian ini juga tentunya sangat berbeda dengan apa yang akan calon peneliti sajikan yaitu terkait pengaturan pengawasan setelah berlakunya kebijakan Bebas Visa Kunjungan tersebut oleh Kemenkumham RI dalam hal ini oleh Pejabat Imigrasi dan apa yang kemudian menjadi faktor penghambat penegakan hukum

pengawasan keimigrasian dari Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan.

3. Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Aswad di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar pada tahun 2021 dengan judul penelitian “Pengawasan Terhadap Orang Asing Di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas 1 Makassar Perspektif Siyasah Syar’iyyah”. Penelitian ini juga memiliki kemiripan terhadap beberapa variabel dengan penelitian yang akan dikaji oleh penulis. Penelitian ini membahas urgensi pengawasan Orang Asing pada wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas 1 Makassar dan untuk mengetahui dampak positif dan negatif terhadap kedatangan Orang Asing dalam wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas 1 Makassar serta mengetahui pandangan *siyasah syar’iyyah* mengenai Orang Asing. Tentunya dalam hal ini terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan disajikan oleh calon peneliti yaitu lebih berfokus pada bentuk pengawasan bagi Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini UU Keimigrasian dengan subjek penelitian pada Kota Makassar sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Selatan dan merupakan wilayah strategis perlintasan Orang Asing yang akan masuk dan keluar dari Sulawesi Selatan.
4. Jurnal Kreativitas Mahasiswa Hukum yang ditulis oleh Elvira Belinda Mantiri, Johanis Steny F. P, Lucia Charlota O.T., pada tahun 2021

dengan judul “Kebijakan Bebas Visa Bagi Warga Negara Asing yang Masuk Secara Illegal dalam Perspektif Hukum Keimigrasian” yang menganalisis dan mengkaji kebijakan bebas Visa bagi masuk dan keluarnya warga negara asing sebagaimana yang diatur dalam hukum keimigrasian. Penelitian dalam jurnal ini menggunakan pendekatan yuridis normatif guna menjelaskan bentuk pengawasan terhadap seluruh warga negara asing dan juga bagi mereka yang menerima fasilitas Bebas Visa Kunjungan ketika berada di Indonesia serta tindakan-tindakan yang diberikan kepada warga negara asing yang masuk secara illegal berdasarkan UU Keimigrasian.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.<sup>18</sup> Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau penelitian yang berfungsi memberikan argumentasi hukum ketika terjadi kekaburan, kekosongan dan konflik norma dengan karakteristik penelitian menggunakan sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum yang ditelusuri pada sumber-sumber

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 65.

hukum (formal). Juga dapat dipergunakan dengan tujuan untuk menganalisis hukum yang berlaku, terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa publikasi terkait hukum tetapi bukan dokumen resmi dan bahan hukum tersier seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>19</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang pada dasarnya dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terakit dengan isu hukum yang sedang dikaji.<sup>20</sup> Pendekatan perundang-undangan ini, merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yaitu peraturan perundang-undangan sebagai dasar acuan dalam melakukan penelitian. Kemudian, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu menjadikan pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sebagai dasar penelitian. Pandangan dan doktrin ini akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 60.

<sup>21</sup> Irwansyah, *Op.Cit.* hlm. 148.

### **3. Jenis dan Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis dan bahan hukum yang relevan dengan permasalahan hukum berdasarkan tujuan dari penelitian yang sedang dikaji. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **a) Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat atau yang membuat seseorang taat hukum, yang meliputi produk hukum yang menjadi bahan kajian seperti peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim (yurisprudensi), risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, atau catatan-catatan resmi. Sehingga dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa data sekunder sebagai bahan hukum primer yaitu sebagai berikut.

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian;
- 3) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan;

- 4) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 44 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemeriksaan Masuk dan Keluar Wilayah Indonesia di Tempat Pemeriksaan Imigrasi;
- 5) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 17 Tahun 2016 tentang Tempat Pemeriksaan Imigrasi Tertentu, Syarat, dan Tujuan Kedatangan bagi Orang Asing yang Mendapatkan Bebas Visa Kunjungan;
- 6) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian
- 7) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2021 tentang Visa dan Izin Tinggal;
- 8) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Teknis Pemberian, Perpanjangan, Penolakan, Pembatalan dan Berakhirnya Izin Tinggal Kunjungan, Izin Tinggal Terbatas, dan Izin Tinggal Tetap Serta Pengecualian dari Kewajiban Memiliki Izin Tinggal;
- 9) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Imigrasi.

10)Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 41 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua dokumen hukum yang dipublikasikan tentang hukum tetapi bukan dokumen yang resmi yang meliputi buku, kamus-kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.<sup>22</sup> Dalam penelitian, bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu jurnal hukum, artikel media online atau opini ahli, buku atau literatur bacaan, skripsi, tesis, serta karya tulis ilmiah.

c) Bahan Hukum Tersier

Disamping menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, juga menggunakan bahan hukum tersier atau bahan yang sifatnya pelengkap dan memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, kamus-kamus hukum, indeks kumulatif dan sebagainya.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, 2003, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 54.

#### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai bahan hukum primer, metode yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum yaitu melalui penelusuran literatur atau studi kepustakaan, maka langkah-langkah yang digunakan dalam metode pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini berupa studi kepustakaan dari beberapa literatur yang terkait dengan masalah penelitian yang sedang dikaji seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum utamanya yang berkaitan dengan keimigrasian dan kedaulatan negara, jurnal hukum, serta artikel media elektronik yang resmi.
- b. Menggunakan beberapa bahan hukum yang diperlukan terkait dengan masalah penelitian seperti doktrin-doktrin hukum.
- c. Menganalisis bahan hukum yang telah diperoleh sebelumnya untuk mengkaji permasalahan dan tujuan dalam penelitian ini.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Dari beberapa bahan hukum yang diperoleh oleh penulis baik dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, maka penulis akan mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan hukum dalam penelitian ini dengan pendekatan-pendekatan terkait yaitu pendekatan perundang-undangan maupun pendekatan secara konseptual sehingga memperoleh substansi yang lebih dalam. Disamping itu, penulis juga melakukan pengolahan bahan hukum dengan menggunakan interpretasi atau penafsiran hukum yang akan mempertajam analisis dalam penelitian hukum yang sedang dilakukan dan akan menghasilkan argumentasi serta kesimpulan penelitian yang tepat.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM PENGATURAN PENGAWASAN KEIMIGRASIAN

#### A. Konsep Negara Hukum

Menurut Aristoteles, sebuah negara yang baik adalah negara yang bergerak berdasarkan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental disebut juga dengan istilah “*rechtsstaat*”. Aristoteles mengemukakan tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pemerintahan itu dilaksanakan untuk kepentingan umum, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang, kemudian pemerintahan yang berkonstitusi itu dilaksanakan atas kehendak rakyat tanpa adanya paksaan-paksaan yang dilaksanakan oleh pemerintahan yang sewenang-wenang.<sup>24</sup>

Negara Indonesia menggunakan frasa negara hukum dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), baik sebelum adanya perubahan maupun setelah perubahan. Sebelum adanya perubahan ketiga, istilah negara hukum tidak ditemukan dalam batang tubuh UUD NRI 1945, istilah negara hukum masuk dalam penjelasan UUD NRI 1945, “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Namun, melalui perubahan ketiga UUD NRI 1945

---

<sup>24</sup> Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 2

bunyi negara hukum disebutkan secara jelas dan tegas dalam Pasal 1 ayat (3), bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. UUD NRI 1945 tidak menawarkan definisi “*rechtsstaat*” apapun selain pernyataan dalam penjelasannya. Oleh karena itu, makna substantif “*rechtsstaat*” bergantung pada penafsiran yang sering dilakukan secara subjektif oleh pemerintah yang ada.<sup>25</sup>

Definisi negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya.<sup>26</sup> Artinya bahwa segala kewenangan dan tindakan alat kelengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum (*the rule of law*). Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Sudargo Gautama yang menyatakan bahwa paham negara hukum berasal dari ajaran kedaulatan hukum, dalam hal ini negara hukum sebagai negara yang alat-alat negaranya taat dan patuh pada aturan hukum.<sup>27</sup> Berdasarkan beberapa pandangan ahli diatas terkait konsep negara hukum, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sebuah negara hukum menitikberatkan pada urgensi negara untuk menegakkan hukum dengan memenuhi beberapa persyaratan yang ditentukan. Dalam konteks ini, menegakkan hukum baik

---

<sup>25</sup> Isnawati (dkk.), 2022, *Hukum Tata Negara Indonesia: Teori, Historis, dan Dinamika*, Bintang Semesta Media, Yogyakarta, hlm. 17.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 18.

<sup>27</sup> Bahder Johan Nasution, 2014, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1.

dalam lalu lintas privat maupun seluruh tindakan pemerintah harus berlandaskan hukum demi mewujudkan keadilan.

## **B. Prinsip Kedaulatan Negara**

Hukum internasional pada dasarnya menempatkan negara dalam posisi sentral, sentralitas negara tersebut bukan berarti menjadikan subjek hukum internasional lainnya menjadi tidak perlu diperhitungkan, namun sentralitas tersebut berkaitan erat dengan pembentukan hukum internasional itu sendiri. Hukum internasional terbentuk berdasarkan kehendak atau kemauan negara-negara, baik yang berupa perjanjian internasional dengan segala bentuk dan variasinya, kebiasaan internasional, maupun prinsip-prinsip hukum umum dan kesemuanya itu berpatokan pada prinsip kedaulatan negara.<sup>28</sup>

Pada dasarnya, prinsip kedaulatan adalah prinsip yang mengakui bahwa negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum dengan segala cara diperlukan, di samping itu kedaulatan memiliki dua aspek, yakni aspek internal dan aspek eksternal. Aspek internal berarti supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam suatu negara atas individu atau masyarakat dalam wilayah yurisdiksinya, sedangkan aspek eksternal berarti kemerdekaan mutlak suatu negara sebagai suatu kesatuan dalam hubungannya dengan negara lain.<sup>29</sup> Menurut George

---

<sup>28</sup> Bayu Dwi Anggono (dkk.), 2022, *Hukum Keimigrasian: Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Depok, hlm. 116-117.

<sup>29</sup> C.F. Strong, 2015, *Konstitusi Politik Modern: Suatu Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk (Terjemahan)*, Nusa Media, Bandung, hlm. 8-9.

Schwarzenberger dalam bukunya "*International Law and Order*" menjelaskan bahwa pada hakikatnya kedaulatan juga mengekspresikan pula yurisdiksi dan wewenang. Kemudian menurut Huala Adolf, kedaulatan secara pasti juga mencirikan kemerdekaan suatu negara, karena tanpa adanya kemerdekaan maka suatu entitas tidak lagi dapat dimaknai sebagai suatu negara, dan tanpa kemerdekaan maka suatu entitas tidak dapat dikatakan sebagai negara dalam pemaknaan sebagai subjek hukum internasional.

Herman Heller juga berpendapat bahwa kedaulatan negara juga memiliki makna bahwa negara berdaulat dapat diartikan sebagai entitas yang memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan teritorial secara universal, baik secara internal maupun eksternal.<sup>30</sup> Negara berdaulat dapat diartikan pula sebagai pengambil keputusan universal di wilayahnya. Dan oleh karena itu, pada saat yang bersamaan maka melahirkan pula kewajiban-kewajiban negara tersebut untuk menghormati hak-hak negara yang lain. J.G. Starke mengemukakan beberapa kewajiban yang dapat mengikat negara yang berdaulat dan bebas, diantaranya:

- 1) "Kewajiban untuk tidak menjalankan kedaulatannya pada teritorial negara lain.
- 2) Kewajiban untuk tidak memperkenankan warga negaranya melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar kebebasan atau supremasi wilayah negara lain.

---

<sup>30</sup> Herman Heller, 2019, *The History and Theory of International Law, Sovereignty: A Contribution to the Theory of Public and International Law*, Oxford University Press, hlm. 140.

- 3) Kewajiban untuk tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain.”

Terkait dengan peran keimigrasian melalui teks dalam konsiderans menimbang huruf a UU Keimigrasian yang menyatakan:

“Keimigrasian merupakan bagian dari perwujudan pelaksanaan penegakan kedaulatan atas Wilayah Indonesia dalam rangka menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara kedaulatan dan masalah keimigrasian, serta pembentuk hukum dan pelaksana penegakan kedaulatannya. Sebagaimana tercermin dalam Pasal 3 ayat (1) UU Keimigrasian bahwa “Untuk melaksanakan Fungsi Keimigrasian, Pemerintah menetapkan kebijakan Keimigrasian”. Keimigrasian merupakan salah satu agen penting penegak kedaulatan Negara Republik Indonesia, dan jika dilihat eksistensinya, maka Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia merupakan bagian penting dari penegakan kedaulatan negara, terlebih Hans Kelsen menyatakan bahwa kedaulatan teritorial merupakan kedaulatan yang dimiliki oleh negara dalam melaksanakan yurisdiksi eksklusif di wilayahnya dan dalam wilayah tersebut, negara memiliki wewenang untuk melaksanakan hukum nasionalnya.

## C. Teori Perundang-undangan

### 1. Hierarki Norma

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum yang dikenal dengan istilah teori “*stufenbau des recht*” atau “*stufentheorie*”. Teori ini banyak dijadikan oleh negara-negara di dunia sebagai konstruksi tata urutan peraturan perundang-undangannya. Pemikiran Hans Kelsen mengenai hierarki norma atau peraturan perundang-undangan yang berjenjang dan berlapis dimaknai bahwa sebagai sebuah aturan hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada aturan hukum yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada suatu aturan hukum atau norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>31</sup>

Hans Kelsen mengkualifikasikan hukum sebagai sesuatu yang murni formil.<sup>32</sup> Dapat dipahami bahwa tata hukum tersebut adalah sebuah sistem norma yang merupakan susunan berjenjang (hirarkis) dan setiap norma bersumber pada norma yang ada di atasnya sebagai norma yang memberikan dan menentukan

---

<sup>31</sup> Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 41.

<sup>32</sup> Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Tangerang, hlm. 48.

validasinya serta menjadi sumber bagi norma yang ada di bawahnya.<sup>33</sup>

Selain Hans Kelsen, salah seorang muridnya yaitu Hans Nawiasky mengembangkan teori gurunya mengenai jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis dan berjenjang. Akan tetapi, Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum suatu negara disamping keberlakuannya bersumber dari norma hukum yang lebih tinggi di atasnya, juga norma hukum itu berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

- “Kelompok I : **Staatsfundamentalnorm** (Norma Fundamental Negara),
- Kelompok II : **Staatsgrundgesetz** (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara),
- Kelompok III : **Formell Gesetz** (Undang-Undang ‘formal’),
- Kelompok IV : **Verordnung & Autonome Satzung** (Aturan pelaksana & Aturan otonom)”<sup>34</sup>

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata urutan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda tiap kelompoknya.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Hans Nawiasky (dalam Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, hlm. 44).

Di Indonesia, teori jenjang norma oleh Hans Kelsen diatas telah di legitimasi melalui hukum positif saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan jelas termuat jenjang norma hukum di Indonesia yang berbunyi:

- (1) “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Selain peraturan perundang-undangan yang dimaksud di atas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini juga mengatur bahwa peraturan perundang-undangan “mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau

yang setingkat.” Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>35</sup>

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut, dapat diketahui bahwa UUD NRI 1945 sebagai aturan tertinggi dalam hierarki tata urutan perundang-undangan yang merupakan aturan dasar negara/aturan pokok negara yang menjadi dasar pikiran dari aturan perundang-undangan dibawahnya.

## **2. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom**

Menurut teori jenjang norma hukum oleh Hans Nawiasky yang telah dijelaskan diatas, menempatkan jenis peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom sebagai kelompok yang terakhir. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, dan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>36</sup>

- a) Kewenangan Atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga

---

<sup>35</sup> Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati S., *Op.Cit*, hlm. 54.

negara/pemerintahan. Kewenangan ini melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.<sup>37</sup> Contohnya dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa.

- b) Kewenangan Delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan. Hal lain yang perlu diperhatikan bahwa kewenangan delegasi pada kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan dan selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>38</sup> Contohnya, dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 55.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 baik sebelum dan sesudah perubahan dinyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Sejalan dengan rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut, dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dirumuskan bahwa “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Disamping itu, dalam penjelasan Pasal 13 dirumuskan bahwa:

“Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.”

Dengan demikian, fungsi Peraturan Presiden terbagi menjadi tiga, yaitu:<sup>39</sup>

- a) Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Fungsi ini merupakan kewenangan atribusi dari UUD NRI 1945 kepada Presiden dan sesuai dengan pendapat dari G. Jellinek bahwa di dalam kekuasaan pemerintahan itu termasuk pula fungsi mengatur dan memutus. Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan,

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 223-225.

dalam hal ini adalah pembentukan suatu Peraturan Presiden (baik bersifat mengatur dan menetapkan).

- b) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang secara tegas menyebutnya. Fungsi ini seringkali dirumuskan terhadap pengaturan yang lebih konkret terhadap suatu masalah, misalnya ketentuan dalam Pasal 98 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian (PP Keimigrasian) dirumuskan bahwa:

“(1) Orang Asing dari negara tertentu dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan untuk masuk Wilayah Indonesia.

(2) Negara tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Presiden dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, Presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan.

- c) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun tidak secara tegas menyebutnya. Kedua fungsi Peraturan Presiden sebelumnya yang merupakan fungsi pendelegasian dari Peraturan Pemerintah dan sekaligus Undang-Undang yang dilaksanakannya. Fungsi Peraturan Presiden disini merupakan fungsi yang berdasarkan pada *stufentheorie*, di mana suatu peraturan yang dibawah itu

selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Karena sifatnya sebagai peraturan pendelegasian/pelimpahan dari peraturan di atasnya, maka Peraturan Presiden di sini hanya mengatur lebih lanjut saja, tidak membentuk suatu kebijakan baru.

## **D. Pengawasan**

### **1. Pengertian Pengawasan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam artian melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya terjadi dari apa yang diawasi.<sup>40</sup> Sementara itu, beberapa ahli juga mengemukakan beberapa arti dari kata pengawasan itu sendiri. Menurut Sondang P. Siagian, pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari sebuah pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar seluruh kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya.<sup>41</sup>

Kemudian, George R. Terry memberikan penjelasan terkait definisi pengawasan bahwa pengawasan dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan sebuah organisasi termasuk negara sebagai

---

<sup>40</sup> Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

<sup>41</sup> Sondang P. Siagian, 2000, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 135.

organisasi kekuasaan terbesar untuk melaksanakan fungsi-fungsi manajemen seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Hal tersebut sama dengan apa yang dikemukakan oleh Situmorang dalam bukunya “*Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*” yang mengatakan bahwa sebagai salah satu fungsi manajemen, maka mekanisme pengawasan suatu organisasi memang mutlak diperlukan agar pelaksanaan dari suatu perencanaan dapat tercapai dengan pengawasan yang lebih intensif dan berkesinambungan.<sup>42</sup>

Sujamto juga menjelaskan bahwa pengawasan adalah usaha untuk menilai dan mengetahui sebuah kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sudah sesuai atau tidak.<sup>43</sup> Pengertian pengawasan tersebut menekankan agar seluruh tahapan yang telah ditentukan berjalan secara sistematis.

Adapun pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari beberapa aspek yaitu sebagai berikut:<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 8.

<sup>43</sup> Sujamto, 1990, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17.

<sup>44</sup> S. F. Marbun, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan 1, FH UH Press, hlm. 2.

- a. Pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melakukan pengawasan dibedakan berdasarkan sifatnya yaitu pengawasan bersifat internal dan pengawasan yang bersifat eksternal.
- b. Pengawasan dari segi waktu atau saat dilaksanakannya pengawasan dibedakan menjadi pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif.
- c. Pengawasan dari segi sifat dibedakan menjadi pengawasan dari segi hukum termasuk yang berwenang melakukan pengawasan dan pengawasan yang menilai efektifitas dari pelaksanaan yang sifatnya operasional.

Pengawasan yang bersifat internal adalah pengawasan yang dilakukan secara organisatoris atau struktural oleh suatu badan yang merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan pengawasan yang sifatnya eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga terhadap pemerintah yang secara organisatoris atau struktural memiliki kedudukan diluar pemerintah.<sup>45</sup>

Berdasarkan definisi diatas mengenai pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh beberapa ahli, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan yang

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 3.

memastikan dan menilai kesesuaian antara perencanaan yang telah ditetapkan, dengan pelaksanaannya.

## 2. Tujuan Pengawasan

Menurut Hasibuan, tujuan dari pengawasan adalah untuk memastikan proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari apa yang direncanakan, melakukan tindakan perbaikan jika terdapat penyimpangan, dan tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencananya.<sup>46</sup> Hal ini juga sama dengan yang disampaikan oleh Arifin Abdul Rachman bahwa pengawasan itu bertujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang berjalan sudah sesuai dengan yang direncanakan serta untuk mengetahui apa saja yang menjadi kelemahan atau kesulitan dalam pelaksanaannya sehingga dapat diperbaiki dan tidak terjadi kesalahan yang sama.<sup>47</sup> Leonard White juga berpendapat mengenai pengawasan terhadap kekuasaan bahwa tujuan dari pengawasan adalah untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat, dan untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari tindakan penyalahgunaan.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> M. P. Hasibuan, 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 47.

<sup>47</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit*, hlm. 24.

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 23.

Dari beberapa pendapat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pengawasan yaitu untuk mengetahui dan mengoreksi sebuah pelaksanaan atau kegiatan terhadap sesuatu yang direncanakan sebelumnya. Hasil koreksi tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan perbaikan-perbaikan nantinya.

### **3. Fungsi Pengawasan**

Menurut Maringan Masry Simbolon, mengemukakan beberapa fungsi dari pengawasan yaitu sebagai berikut.<sup>49</sup>

- a. Memperkuat rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang diberikan tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
- b. Memberikan pengarahan kepada para pejabat agar melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
- c. Mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
- d. Memperbaiki kesalahan dan penyimpangan tersebut agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan menghindari cara-cara yang tidak efisien.

---

<sup>49</sup> Maringan Masry Simbolon, 2004, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 62.

#### 4. Jenis Pengawasan

Jenis pengawasan dapat dibagi dalam beberapa kategori, diantaranya pengawasan berdasarkan pola pemeriksaan, berdasarkan waktu pelaksanaan, berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan, berdasarkan cara pelaksanaannya. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan pada pembahasan berikut.

a. Jenis pengawasan dilihat dari pola pemeriksaan:<sup>50</sup>

- 1) Pengawasan ini terdiri dari pemeriksaan operasional atau pemeriksaan terhadap cara pengelolaan suatu organisasi untuk melaksanakan tugas dengan baik. Pemeriksaan menekankan pada penilaian dari sudut efisiensi dan kehematan.
- 2) Kemudian pemeriksaan finansial yang mengutamakan pada masalah keuangan (termasuk transaksi, dokumen, buku daftar serta laporan keuangan) antara lain untuk memperoleh kepastian bahwa berbagai transaksi keuangan dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan, kepastian, instruksi yang bersangkutan dan sebagainya.
- 3) Pemeriksaan program adalah untuk menilai program secara keseluruhan dalam artian bahwa memastikan capaian dari apa yang telah ditentukan.

---

<sup>50</sup> Abu Daud Busroh, 1998, *Pemeriksaan Keuangan Negara*, PT Bina Aksara, Jakarta, hlm. 23.

- 4) Pemeriksaan lengkap yang mencakup tiga pemeriksaan yang di atas.
- b. Jenis pengawasan dilihat dari waktu pelaksanaannya:<sup>51</sup>
- 1) Pengawasan preventif atau pengawasan yang melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai seperti mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana perencanaan tenaga, dan sumber-sumber lain.
  - 2) Pengawasan represif atau pengawasan yang dilaksanakan lewat post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan sebagainya.
- c. Jenis pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan:<sup>52</sup>
- 1) Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya.
  - 2) Pengawasan fungsional atau pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan seperti inspektorat jenderal, BPKP, dan Bapeka.

---

<sup>51</sup> Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit*, hlm. 28.

<sup>52</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, 1992, *Sistem Administrasi Negara RI*, Jilid II, CV. Haji Masagung, hlm. 148.

- 3) Pengawasan legislatif atau pengawasan yang dilakukan oleh perwakilan rakyat baik yang ada di pusat (DPR) maupun di daerah (DPRD).
  - 4) Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang termuat di dalam media massa atau elektronik.
  - 5) Pengawasan politis adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politis.
- d. Jenis pengawasan berdasarkan cara pelaksanaannya:<sup>53</sup>
- 1) Pengawasan yang langsung atau pengawasan yang digelar di tempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.
  - 2) Pengawasan tidak langsung atau pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat atau satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawas fungsional, pengawas legislatif, dan pengawas masyarakat.
- e. Jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaan:<sup>54</sup>
- 1) Sebelum kegiatan atau pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antara lain dengan mengadakan

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, dan penetapan petunjuk operasional.

- 2) Selama kegiatan, atau pengawasan yang dilakukan selama kegiatan berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulang kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya.
- 3) sesudah kegiatan, atau pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai, dengan membandingkan antara rencana dan hasil.

f. Dari sisi objek yang diawasi:<sup>55</sup>

- 1) Pengawasan khusus, atau pengawasan yang dilakukan berkaitan dengan keuangan dan pembangunan negara seperti pengawasan oleh BPK terhadap penggunaan anggaran negara.
- 2) Pengawasan umum, atau pengawasan yang dilakukan secara keseluruhan seperti pengawasan oleh Inspektur Jenderal terhadap semua bidang kegiatan Menteri tersebut.

---

<sup>55</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 22.

## E. Pengawasan Keimigrasian

### 1. Pengertian dan Dasar Hukum Keimigrasian

Keimigrasian adalah sebuah istilah yang berasal dari kata tunggal “imigrasi” dan berasal dari bahasa latin “*migratio*” yang artinya perpindahan orang dari suatu tempat atau negara menuju ke tempat atau negara lain. Disamping itu, terdapat pula istilah “*emigratio*” yang memiliki arti yang berbeda yaitu perpindahan penduduk dari suatu wilayah ke wilayah lain. Sebaliknya, istilah “*imigratio*” dalam bahasa latin memiliki arti perpindahan penduduk dari suatu negara menuju negara lain atau perpindahan penduduk untuk masuk ke negara lain.<sup>56</sup>

Secara etimologi, istilah emigrasi, imigrasi dan transmigrasi ketiganya berasal dari bahasa latin yaitu “*migration*” yang berarti perpindahan penduduk.<sup>57</sup> Artinya terdapat perpindahan manusia dari satu tempat menuju ke tempat lain baik itu jauh maupun dekat. Dengan demikian, pengertian migran adalah orang yang melakukan perpindahan dari satu tempat ke tempat lain. Emigrasi adalah perpindahan penduduk yang keluar dari suatu negara. Dan negara yang didatangi disebut juga sebagai peristiwa imigrasi.

---

<sup>56</sup> Herlin Wijayanti, 2011, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 129.

<sup>57</sup> Jazim Hamidi dan Charles Christian, 2015, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

Sementara itu, penjelasan terkait arti dari istilah keimigrasian telah penulis sampaikan pada pendahuluan penelitian ini yaitu terdapat pada Pasal 1 angka 1 UU Keimigrasian, yang dimaksud dengan “keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara”. Dalam KBBI, kata hal diartikan sebagai peristiwa, kejadian, keadaan. Terdapat dua hal yang sangat mendasar dalam hal pengertian keimigrasian Indonesia yang pertama adalah aspek lalu lintas orang antar negara baik masuk maupun keluar dari Wilayah Indonesia, kemudian yang kedua mengenai aspek pengawasan Orang Asing yang meliputi pengawasan masuk dan keluar, pengawasan keberadaan serta pengawasan terhadap kegiatan Orang Asing di Indonesia. Konferensi Internasional tentang Emigrasi dan Imigrasi tahun 1924 di Roma juga telah memberikan penjelasan yaitu sebagai suatu gerak atau perpindahan manusia memasuki suatu negeri dengan tujuan untuk mencari pekerjaan dan menetap disana.<sup>58</sup>

Pada dasarnya fungsi dan peranan keimigrasian memiliki sifat yang universal, yaitu melaksanakan pengaturan lalu lintas orang baik yang akan masuk maupun keluar dari suatu wilayah atau negara.

---

<sup>58</sup> Direktorat Jenderal Imigrasi, 2005, *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 11.

Umumnya dilaksanakan berdasarkan karena politik imigrasi, yaitu kebijakan negara yang telah ditetapkan atau disepakati oleh pemerintahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>59</sup>

## 2. Ruang Lingkup Keimigrasian

Paradigma yang baru melihat bahwa keimigrasian merupakan sebuah masalah yang bersifat *multidimensional*, baik itu dalam tatanan nasional maupun internasional yang disebabkan oleh masalah keimigrasian adalah manusia yang dinamis, sehingga ruang lingkungannya mencakup beberapa bidang, yaitu:<sup>60</sup>

### a. Bidang Politik

Di satu sisi, masalah keimigrasian merupakan bagian dari hukum administrasi negara, tetapi keimigrasian juga sering disertai dengan sanksi pidana. Di sisi lain, keimigrasian juga memiliki kaitan yang sangat erat dengan hubungan internasional. Dalam bidang politik, fungsi keimigrasian sering ditempatkan pada hubungan internasional, sementara di sisi lain hal ini merupakan hak seseorang untuk melakukan perlintasan antar negara dan bertempat tinggal di suatu negara dilihat sebagai hak asasi manusia.

---

<sup>59</sup> M. Imam Santoso, 2004, *Peran Keimigrasian dalam Rangka Peningkatan Ekonomi dan Pemeliharaan Ketahanan Nasional Secara Seimbang*, Tesis Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, hlm. 24.

<sup>60</sup> M. Imam Santoso, 2003, *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*, UI Press, Jakarta, hlm. 26.

Meski demikian, kedaulatan negara merupakan hal yang tidak dapat diabaikan. Berbagai konvensi internasional seperti *United Nations Convention* 1951 yang mengatur mengenai pemenuhan hak-hak pengungsi serta kewajiban negara atas perlindungan oleh negara penerima terhadap pengungsi di negara terakhir mana dia berada. Hal ini berarti bahwa terdapat perlakuan yang khusus di bidang keimigrasian dikarenakan hukum keimigrasian sering digunakan untuk melindungi kepentingan politik suatu negara seperti menyangkut suatu sentimen ras, agama, serta faktor lain yang berkaitan dengan struktur kependudukan suatu negara.

#### b. Bidang Ekonomi

Hal keimigrasian sangat erat kaitannya dengan pelaksanaan politik perekonomian suatu negara. Dalam rangka pertumbuhan dan perkembangan ekonomi global yang ditandai dengan peningkatan investasi sehingga menciptakan lapangan kerja, mengalirkan teknologi baru, dan meningkatkan lalu lintas manusia ke kawasan tersebut. Lalu lintas pergerakan manusia mengikuti pergerakan investasi, sehingga sangat jelas bahwa jasa keimigrasian suatu negara tidak dapat dipisahkan dari kepentingan ekonominya.

Sektor ekonomi akan menumbuhkan layanan di bidang infrastruktur lainnya seperti layanan fasilitas transportasi, fasilitas komunikasi, fasilitas pengelolaan sumber daya alam dan manusia, fasilitas perbankan, sehingga memastikan layanan fasilitas

keimigrasian menjadi bagian dari infrastruktur ekonomi. Pemberian izin masuk, izin tinggal, dll merupakan bagian dari proses dalam bidang perekonomian.

#### c. Bidang Sosial Budaya

Perpindahan manusia antar negara, baik dalam berkelompok maupun individu, akan berdampak positif dan negatif bagi individu atau kelompok negara yang menerima. Pengaruh sosial dan budaya akan terjadi karena adanya interaksi diantara keduanya. Dalam hal ini, negara berkepentingan untuk menjaga kondisi sosial dan budaya yang ada di masyarakat agar pengaruh luar tidak merugikan struktur sosial dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, pekerjaan di bidang keimigrasian melalui kebijakan-kebijakan yang diterapkan harus mampu mengakomodir dan mengatur persoalan-persoalan di atas.

#### d. Bidang Keamanan

Permasalahan yang muncul dan yang berkaitan dengan aspek politik, ekonomi dan sosial budaya masyarakat akan berdampak besar terhadap stabilitas dan keamanan negara. Kebijakan yang salah dalam menangani masalah tersebut akan berdampak besar dalam bidang lain. Misalnya, kebijakan keimigrasian untuk menangani kejahatan transnasional terorganisir, juga harus secara menyeluruh di bidang lain yang berskala regional,

nasional, dan internasional. Oleh karena itu, kebijakan terkait keimigrasian memiliki dampak yang signifikan.

e. Bidang Kependudukan

Populasi atau aspek kependudukan merupakan aset bangsa yang harus dijaga. Struktur dan komposisi penduduk negara terkait erat dengan kondisi politik, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan nasional. Isu SARA dapat mempengaruhi beberapa situasi ekonomi dan keamanan regional dan internasional. Di beberapa negara, seperti Brunei Darussalam dan Singapura, fungsi keimigrasian digabungkan dengan fungsi registrasi kependudukan.

### **3. Kebijakan Selektif Keimigrasian**

Doktrin mengenai kebijakan imigrasi yang selektif merupakan prinsip dasar yang berlaku bagi semua negara di dunia. Pada dasarnya, prinsip ini merupakan ekspresi kedaulatan suatu negara atau pemerintah yang harus dihormati.<sup>61</sup> Menurut undang-undang yang berlaku di Indonesia, kebijakan keimigrasian yang selektif tercakup dalam UU Keimigrasian, yang didefinisikan berdasarkan kebijakan selektif yang mendukung pentingnya hak asasi manusia, maka masuknya Orang Asing ke wilayah Indonesia harus diatur sedemikian rupa. Demikian juga Orang Asing. yang memiliki izin

---

<sup>61</sup> M. Imam Santoso, 2017, *Perspektif Imigrasi Dalam United Nation Convention Against Transnational Organized Crime*, Cet.1, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, hlm. 37.

tinggal di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya selama di Indonesia. Sesuai dengan maksud kebijakan ini dan untuk melindungi kesejahteraan negara, maka hanya Orang Asing yang memberikan keuntungan dan tidak merugikan keselamatan dan keamanan masyarakat juga diperbolehkan masuk ke wilayah Indonesia.

Berdasarkan prinsip hukum tersebut, kebijakan selektif ini mengharuskan bahwa:<sup>62</sup>

- a. “hanya Orang Asing yang bermanfaat yang diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia;
- b. hanya Orang Asing yang tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum yang diperbolehkan masuk dan berada di wilayah Indonesia;
- c. Orang Asing harus tunduk pada peraturan hukum di Indonesia;
- d. Orang Asing yang masuk dan berada di wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya.”

Sesuai dengan prinsip ini, hanya Orang Asing yang dapat membeawa keuntungan dan kepentingan rakyat, bangsa dan negara, tidak membahayakan keamanan dan ketertiban, serta tidak memusuhi mereka yang menjadi warga negara di negara tujuan termasuk yang akan masuk dan keluar wilayah kedaulatan Indonesia. Menurut interpretasi yang lain, pergerakan Orang Asing harus sejalan dengan ideologi negara dan tidak boleh membahayakan keutuhan negara.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Keimigrasian.

<sup>63</sup> *Ibid.*

#### **4. Orang Asing**

Pasal 1 Angka 9 UU Keimigrasian sangat jelas memberikan pengertian mengenai Orang Asing. Dalam Pasal tersebut, “Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia”. Disamping itu, status kewarganegaraan seseorang telah diatur di dalam Pasal 26 Ayat (1) dan (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bahwa,

- 1) “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- 2) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.”

Hal tersebut juga dijelaskan di beberapa peraturan perundang-undangan, misalnya di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang menyebutkan “setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai Orang Asing”.

#### **5. Pengertian Pengawasan Keimigrasian**

Pengawasan Keimigrasian berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian adalah:

“serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengumpulkan, mengolah, serta menyajikan data dan informasi keimigrasian warga negara Indonesia dan Orang Asing dalam rangka memastikan dipatuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Keimigrasian.”

Dalam fungsi keimigrasian, pengertian pengawasan adalah keseluruhan proses kegiatan yang mengendalikan atau mengawasi apakah proses pelaksanaan suatu tugas mengikuti aturan yang telah ditetapkan. Pada awalnya, pelaksanaan pemeriksaan atau pengawasan hanya dilakukan terhadap Orang Asing, namun seiring dengan perkembangan dan dinamika masyarakat menjadi bersifat menyeluruh, termasuk pemeriksaan terhadap WNI terutama dalam kasus penyalahgunaan dan pemalsuan surat atau Dokumen Perjalanan.<sup>64</sup>

Pasal 38 UU Keimigrasian menjelaskan bahwa pengawasan Orang Asing meliputi pengawasan dalam rangka keberadaannya dan kegiatannya, yang merupakan suatu proses kegiatan di bidang keimigrasian diantaranya mengumpulkan informasi, menganalisa, menentukan serta memastikan keberadaan Orang Asing sejak masuknya dan kegiatannya selama berada di wilayah Indonesia sudah sesuai dengan norma hukum yang berlaku baginya. Misalnya yang menyangkut izin keberadaannya (izin keimigrasian), izin berkegiatan yang menyangkut ketenagakerjaan, pendidikan, mengadakan penelitian dan sebagainya haruslah mengikuti norma-norma yang berlaku di Indonesia. Jika terjadi penyimpangan oleh Orang Asing terhadap norma tersebut, maka yang bersangkutan akan diambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-

---

<sup>64</sup> Bhakti Yudha, 2003, *Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 3.

undangan yang berlaku, baik yang berupa tindakan *justisial* ataupun tindakan administratif keimigrasian.

## 6. Kewenangan Pengawasan Keimigrasian

Kewenangan merupakan dasar dalam pengambilan tindakan atau legitimasi terhadap perbuatan pemerintah dalam menjalankan wewenangnya. Dalam hukum administrasi dijelaskan bahwa seluruh tindakan atau perbuatan pemerintah harus berdasarkan pada wewenang yang sah.<sup>65</sup> Dalam berbagai literatur hukum administrasi negara, istilah wewenang seringkali maknanya disamakan dengan sebuah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidak identik dengan istilah wewenang. Kata wewenang berasal dari kata "*authority*" (Inggris) dan "*gezag*" (dalam bahasa Belanda). Sedangkan istilah kekuasaan berasal dari kata "*power*" (dalam bahasa Inggris) dan "*macht*" (dalam bahasa Belanda). Kedua peristilahan tersebut sudah sangat jelas menggambarkan perbedaan dari segi makna dan pengertian sehingga pada penggunaan kedua istilah tersebut harus lebih cermat dan berhati-hati. Nampaknya penggunaan dari kedua istilah tersebut tidak terlalu menjadi permasalahan dalam kenyataannya saat ini. Padahal dalam konsep hukum tata negara

---

<sup>65</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 114.

dan hukum administrasi negara keberadaan sebuah wewenang pemerintah memiliki kedudukan yang sangat penting.<sup>66</sup>

Keberadaan Orang Asing yang merupakan warga negara asing dalam suatu negara menjadi tanggungjawab dari negara dimana Orang Asing itu berada, sedangkan negara dari Orang Asing tersebut juga memiliki tanggungjawab melindungi warga negaranya yang berada di negara lain.<sup>67</sup> Selain menjadi kewajiban untuk melindungi dan menjamin kepentingan serta keamanan Orang Asing yang berada di suatu negara, juga wajib melakukan pengawasan terhadap Orang Asing yang berada di negaranya.<sup>68</sup>

Kewenangan pengawasan di bidang keimigrasian merujuk pada Pasal 66 ayat (1) UU Keimigrasian yaitu Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Untuk itu, menteri memberikan delegasi terkait kewenangan pengawasan kepada Direktur Jenderal yang melaksanakan pengawasan keimigrasian di pusat, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melaksanakan pengawasan keimigrasian di tingkat provinsi, kemudian Kepala Kantor Imigrasi di setiap wilayah untuk

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Akhmad Dani, 2020, "Pengawasan Orang Asing Menurut Undang-Undang Keimigrasian di Indonesia", *Solusi*, Vol. 18 Nomor 3 September 2020, hlm. 383-393.

<sup>68</sup> Purnadi Purbcaraka, 1987, *Penerapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 73.

melaksanakan pengawasan keimigrasian di kabupaten/kota atau kecamatan, dan kepada Pejabat Imigrasi yang ditunjuk atau Pejabat Dinas Luar Negeri untuk melaksanakan pengawasan keimigrasian di luar wilayah Indonesia.

Kewenangan dalam melaksanakan pengawasan keimigrasian diberikan pula oleh beberapa badan atau instansi pemerintah terkait, baik di pusat maupun di daerah dengan sebuah tim pengawasan Orang Asing (Tim PORA) oleh Menteri Hukum dan HAM.<sup>69</sup> Pengertian dari Tim PORA juga dimuat dalam Pasal 1 angka 2 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing:

“Tim Pengawasan Orang Asing yang selanjutnya disebut Tim Pora adalah tim yang terdiri dari instansi dan/atau lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi terkait dengan keberadaan dan kegiatan Orang Asing.”

## **7. Objek Pengawasan Keimigrasian**

Objek pengawasan di bidang keimigrasian adalah warga negara Indonesia yang berada di dalam maupun di luar wilayah Indonesia dan Orang Asing yang berada di wilayah Indonesia. Hal tersebut juga dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian:

(1) “Pengawasan Keimigrasian meliputi:

---

<sup>69</sup> Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

- a) Pengawasan terhadap WNI; dan
- b) Pengawasan terhadap Orang Asing.”

Pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing yang akan masuk ke wilayah Indonesia dilakukan pada saat permohonan Visa oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri dengan menilai apakah seorang warga negara asing layak untuk masuk ke Indonesia atau justru akan mengancam kedaulatan dan keamanan negara ketika berada di wilayah Indonesia.

Selain pengawasan dalam pemberian Visa oleh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, pemberian Visa juga dapat diberikan di tempat pemeriksaan imigrasi (TPI) ataupun beberapa negara yang termasuk kategori dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa. Beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Pejabat Imigrasi dalam rangka pengawasan di tempat pemeriksaan imigrasi terkait masuk dan keluarnya seseorang di wilayah Indonesia antara lain melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap Orang Asing yang akan masuk di wilayah Indonesia dan dapat menolak Orang Asing untuk masuk ke Indonesia.

## **8. Jenis Pengawasan Keimigrasian**

Pengawasan keimigrasian yang bersifat administratif terhadap Orang Asing dilakukan dengan beberapa tahap yang meliputi:<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Jazim Hamidi dan Charles Christian, *Op.Cit*, hlm. 83.

- a. “Berupa pengumpulan, pengolahan, serta penyajian data dan informasi mengenai pelayanan keimigrasian bagi Orang Asing, lalu lintas Orang Asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia, Orang Asing yang dalam proses penentuan status keimigrasian dan/atau peningkatan status keimigrasian;
- b. Menyusun daftar nama Orang Asing yang dikenai penangkalan atau pencegahan; serta
- c. Pengambilan foto dan sidik jari.”

Disamping pengawasan administratif terhadap Orang Asing yang akan masuk dan keluar wilayah Indonesia juga dilakukan pengawasan lapangan berupa:<sup>71</sup>

- a. “Pengawasan lapangan terhadap keberadaan dan kegiatan Orang Asing di wilayah Indonesia, meliputi pengecekan:
  1. keberadaan Orang Asing;
  2. kegiatan Orang Asing;
  3. kelengkapan dokumen perjalanan atau izin tinggal yang dimiliki.
- b. Melakukan kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, berupa:
  1. melaksanakan kewenangan Keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  2. melakukan koordinasi antar instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait dengan pengawasan Keimigrasian.”

## **F. Perizinan Dalam Keimigrasian**

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Secara konseptual, “izin dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan”.<sup>72</sup> Perizinan adalah suatu

---

<sup>71</sup> Pasal 57 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian.

<sup>72</sup> Bayu Dwi Anggono (dkk.), *Op.Cit*, hlm. 77.

bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.<sup>73</sup> Dengan memberikan izin, penguasa memberikan kesempatan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.

Para ahli memberikan definisi mengenai izin. SJ Fockema Andreae mendefinisikan izin sebagai perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.<sup>74</sup>

Dalam konteks hukum administrasi keimigrasian, konsep izin juga digunakan terhadap aktivitas/kegiatan tertentu. UU Keimigrasian mengatur beberapa bentuk izin, misalnya izin tetap dan izin masuk kembali. Visa sendiri juga merupakan bentuk persetujuan dengan menggunakan konsep izin (*vergunning*). Visa merupakan izin tertulis yang diberikan oleh pejabat

---

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 78.

<sup>74</sup> *Ibid*.

yang berwenang yang memuat persetujuan bagi Orang Asing untuk masuk dan melakukan perjalanan ke suatu wilayah negara. Visa diberikan kepada Orang Asing yang maksud dan tujuan kedatangannya bermanfaat dan tidak menimbulkan gangguan terhadap ketertiban dan keamanan nasional. Sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan umum UU Keimigrasian bahwa Visa Republik Indonesia yang selanjutnya disebut "Visa adalah keterangan tertulis, baik secara manual maupun elektronik yang diberikan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dan menjadi dasar untuk pemberian Izin Tinggal".<sup>75</sup>

Visa juga merupakan dokumen perjalanan yang merupakan surat keterangan yang dipergunakan selama dalam perjalanan yang menerangkan orang yang namanya tercantum dalam surat keterangan tersebut, baik kebangsaannya, jabatannya, identitasnya, keterangan khusus sehubungan dengan perjalanan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berwenang untuk masing-masing dokumen tersebut.<sup>76</sup>

Dari definisi Visa tersebut, terlihat bahwa sejatinya Visa merupakan bentuk persetujuan atau perizinan (*vergunning*) yang diberikan atas kekuasaan negara pada subjek tertentu, yakni Orang Asing, sesuai dengan persyaratan tertentu. Keputusan Visa itu melahirkan bentuk izin lainnya, yaitu izin tinggal. Izin tinggal adalah izin yang diberikan kepada Orang Asing

---

<sup>75</sup> Pasal 1 Angka 15 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Visa dan Izin Tinggal

<sup>76</sup> Oka A. Yoeti, 2009, *Tours and Travel Management*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 85.

oleh Pejabat Imigrasi atau pejabat dinas luar negeri untuk berada di wilayah Indonesia.

Visa terdiri dari berbagai jenis yang diatur dalam UU Keimigrasian seperti Visa diplomatik, Visa dinas, Visa kunjungan dan Visa tinggal terbatas. Masing-masing dari Visa tersebut diatur peruntukannya secara jelas dalam UU Keimigrasian. Untuk mendapatkan Visa tersebut, terdapat sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi. Syarat tersebut berupa kriteria, dokumen yang harus dilengkapi dan prosedur yang harus ditempuh. Kewenangan pemberian persetujuan Visa tersebut tetap dimiliki oleh pemerintah dalam hal ini misalnya pemberian Visa diplomatik dan Visa dinas merupakan kewenangan Menteri Luar Negeri, sementara untuk jenis Visa lainnya merupakan kewenangan Menteri Hukum dan HAM, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi.<sup>77</sup>

#### 1. Visa Diplomatik

“Visa Diplomatik merupakan Visa yang diberikan kepada Orang Asing pemegang paspor diplomatik atau paspor lain untuk masuk wilayah Indonesia guna melaksanakan tugas yang bersifat diplomatik”.<sup>78</sup> Visa diplomatik diberikan kepada Orang Asing ternasuk anggota keluarganya berdasarkan perjanjian internasional, prinsip resiprositas, dan penghormatan (*courtesy*). Pemegang Visa diplomatik ini nantinya akan diberikan izin tinggal diplomatik selama

---

<sup>77</sup> Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit*, hlm. 80

<sup>78</sup> Pasal 35 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

berada di Indonesia dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak tanggal diberikannya Tanda Masuk dan dapat diperpanjang satu kali untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh hari).<sup>79</sup>

## 2. Visa Dinas

Dalam Pasal 36 UU Keimigrasian disebutkan bahwa:

“Visa Dinas merupakan Visa yang diberikan Orang Asing pemegang Paspor dinas dan Paspor lain yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas resmi yang tidak bersifat diplomatik dari pemerintah asing yang bersangkutan atau organisasi internasional”.<sup>80</sup>

Visa dinas diberikan kepada Orang Asing termasuk anggota keluarganya berdasarkan perjanjian internasional, prinsip resiprositas, dan penghormatan (*courtesy*) dalam rangka tugas resmi yang tidak bersifat diplomatik. Pemegang Visa dinas akan diberikan izin tinggal dinas oleh Pejabat Imigrasi selama berada di Wilayah Indonesia guna melakukan kunjungan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dan dapat diperpanjang satu kali untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dengan tetap mempertimbangkan asas timbal balik.<sup>81</sup> Pemberian Visa diplomatik dan Visa dinas dilakukan atas persetujuan Menteri Luar Negeri yang dalam

---

<sup>79</sup> Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Izin Tinggal Diplomatik dan Izin Tinggal Dinas.

<sup>80</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

<sup>81</sup> Pasal 28 Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Izin Tinggal Diplomatik dan Izin Tinggal Dinas.

pelaksanaannya dilakukan oleh pejabat luar negeri di Perwakilan Republik Indonesia.

### 3. Visa Kunjungan

Penjelasan terkait Visa Kunjungan juga diatur dalam Pasal 38 UU Keimigrasian, bahwa:<sup>82</sup>

“Visa Kunjungan adalah Visa yang diberikan kepada Orang Asing yang akan melakukan perjalanan ke wilayah Indonesia dalam rangka kunjungan tugas pemerintah, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, jurnalistik atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.”

Pemegang Visa kunjungan diberikan izin tinggal kunjungan sesuai dengan jenis izin tinggal yang diberikan berdasarkan permohonan baik itu Visa kunjungan satu kali perjalanan, Visa kunjungan beberapa kali perjalanan, maupun Visa kunjungan saat kedatangan.<sup>83</sup>

### 4. Visa Tinggal Terbatas

Jenis Visa selanjutnya yaitu yang dijelaskan dalam Pasal 39 UU Keimigrasian, bahwa:<sup>84</sup>

“Visa Tinggal Terbatas diberikan kepada Orang Asing:  
a. sebagai rohaniawan, tenaga ahli, pekerja, peneliti, pelajar, investor, lanjut usia, dan keluarganya, serta Orang Asing yang kawin secara sah dengan warga negara Indonesia, yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia untuk bertempat tinggal dalam jangka waktu yang terbatas; atau

---

<sup>82</sup> Pasal 38 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

<sup>83</sup> Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2021 Tentang Visa dan Izin Tinggal.

<sup>84</sup> Pasal 39 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

- b. dalam rangka bergabung untuk bekerja di atas kapal, alat apung, atau instalasi yang beroperasi di wilayah perairan nusantara, laut teritorial, landasan kontinen, dan/atau Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.”

## 5. Bebas Visa Kunjungan

Bebas Visa Kunjungan merupakan kebijakan pemerintah yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan. Visa kunjungan itu sendiri diatur dalam Pasal 38 UU Keimigrasian bahwa:

“Visa kunjungan diberikan kepada Orang Asing yang akan melakukan perjalanan ke Wilayah Indonesia dalam rangka kunjungan tugas pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain.”

Visa kunjungan juga terbagi menjadi Visa kunjungan beberapa kali perjalanan, Visa kunjungan satu kali perjalanan dan Visa kunjungan saat kedatangan. Serta Visa kunjungan tersebut diberikan berdasarkan permohonan.<sup>85</sup>

Landasan yuridis dikeluarkannya kebijakan Bebas Visa Kunjungan ini sebagaimana yang termuat di dalam Pasal 98 ayat (1) dan (2) PP Keimigrasian yaitu:

“(1) Orang Asing dari negara tertentu dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan untuk masuk Wilayah Indonesia.

---

<sup>85</sup> Pasal 8 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2021 tentang Visa dan Izin Tinggal.

(2) Negara tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Presiden dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat.”

Kebijakan mengenai Bebas Visa Kunjungan diberikan kepada Orang Asing warga negara dari negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu subjek Bebas Visa Kunjungan yang ditetapkan berdasarkan peraturan ini dengan tetap memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat. Artinya, terdapat beberapa negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara dan entitas tertentu yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan kecuali dalam rangka kunjungan jurnalistik untuk masuk wilayah Indonesia.<sup>86</sup>

### **G. Analisis Pengaturan Pengawasan Keimigrasian Terhadap Orang Asing Penerima Bebas Visa Kunjungan Di Kota Makassar**

Peraturan Presiden mengenai Bebas Visa Kunjungan yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Maret 2016 merupakan salah satu kebijakan di bidang keimigrasian yang sebelumnya juga telah mengatur hal yang sama dalam rangka memberikan 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

---

<sup>86</sup> Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.

memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat. Asas timbal balik yang dimaksud adalah negara subjek Bebas Visa Kunjungan dalam Perpres tersebut juga harus memberlakukan kebijakan yang sama terhadap Warga Negara Indonesia ketika ingin berkunjung ke negaranya dan pemberian Bebas Visa Kunjungan tersebut juga harus membawa manfaat bagi perkembangan pembangunan nasional.<sup>87</sup> Berdasarkan informasi yang didapatkan oleh penulis yang dikutip dari CNN Indonesia sebanyak 38 negara saja yang memberlakukan kebijakan Bebas Visa Kunjungan terhadap Warga Negara Indonesia.<sup>88</sup> Dengan memperhatikan asas timbal balik dalam Perpres Bebas Visa Kunjungan, hanya negara tersebutlah yang diberikan Bebas Visa Kunjungan ketika ingin berkunjung dalam rangka wisata di Indonesia.

Landasan yuridis ditetapkannya kebijakan ini tertuang dalam Pasal 43 ayat (2) huruf a bahwa dalam hal tertentu Orang Asing yang merupakan warga negara dari negara tertentu dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa yang diatur kemudian dengan sebuah Peraturan Presiden dengan beberapa kriteria yang harus dipenuhi, misalnya secara garis besar yang diatur dalam Perpres ini dengan memperhatikan asas timbal balik dan

---

<sup>87</sup> Penjelasan Pasal 43 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

<sup>88</sup> Benua Asia terdiri dari 15 negara, Benua Eropa terdiri dari 3 negara, Benua Amerika terdiri dari 11 negara, Benua Afrika terdiri dari 5 negara, Benua Oceania terdiri dari 4 negara. CNN Indonesia, "Daftar Lengkap Negara Bebas Visa untuk Paspor Indonesia", Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20221017165808-275-861699/daftar-lengkap-negara-bebas-visa-untuk-paspor-indonesia>., diakses tanggal 7 Februari 2022, Pukul 14.00 Wita.

manfaat seperti yang telah diuraikan oleh Penulis diatas. Kemudian, diatur pula dalam Pasal 98 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa Orang Asing dari negara tertentu dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa Kunjungan untuk masuk di Wilayah Indonesia yang kemudian diatur dengan Peraturan Presiden.

Secara substansi, terdapat beberapa hal yang dimuat dalam Peraturan Presiden ini. Pertama, kebijakan Bebas Visa Kunjungan mengatur jumlah negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara dan entitas tertentu yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan ketika ingin masuk ke Wilayah Indonesia. Artinya, sebelum pemberlakuan kebijakan Bebas Visa Kunjungan ini hampir keseluruhan negara maupun entitas tertentu yang bukan merupakan warga negara Indonesia asli, tidak diperbolehkan memasuki wilayah Indonesia tanpa menggunakan Visa sesuai dengan peruntukannya, dalam hal ini misalnya penggunaan Visa kunjungan dalam rangka kunjungan tugas pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain kecuali dalam rangka jurnalistik maka tidak diberikan kebijakan Bebas Visa Kunjungan sebagaimana yang temuat dalam Pasal 2 ayat (2) Perpres Bebas Visa Kunjungan.<sup>89</sup>

Kedua, Perpres Bebas Visa Kunjungan ini juga mengatur tentang masa berlaku dari Bebas Visa Kunjungan yang diperoleh oleh Orang Asing

---

<sup>89</sup> Lihat pula penjelasan mengenai pengertian dari Visa Kunjungan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

selama berada di Indonesia yaitu diberikan izin tinggal kunjungan untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dan setelahnya tidak dapat diperpanjang lagi masa berlakunya atau dialihstatuskan menjadi izin tinggal lainnya.<sup>90</sup> Disamping itu, Perpres Bebas Visa Kunjungan ini juga dapat diberhentikan sementara oleh Menteri ketika dalam keadaan tertentu yang dapat membahayakan keamanan negara dan kesehatan masyarakat untuk subjek penerima Bebas Visa Kunjungan. Sebagai contoh, bahwa pada tahun 2021 kemarin, pemerintah membatasi aktivitas pergerakan Orang Asing yang akan masuk ke Wilayah Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* melalui Permenkumham Nomor 34 Tahun 2021 tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal Keimigrasian dalam Masa Penanganan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang dimuat dalam Pasal 3 ayat (1) Permenkumham tersebut yang menjelaskan bahwa “Menteri menghentikan sementara pemberian Bebas Visa Kunjungan dan Visa kunjungan saat kedatangan sampai dengan pandemi *Covid-19* dinyatakan berakhir oleh Pemerintah Republik Indonesia.”

Ketiga, dalam Perpres ini mengatur dan mengamanatkan mengenai tata cara masuk dan keluar wilayah Indonesia dan juga mengenai tempat Pemeriksaan Imigrasi tertentu bagi Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan diatur dengan sebuah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri yang dimaksud dalam Perpres ini dalam rangka pengawasan di bidang

---

<sup>90</sup> Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan.

keimigrasian telah diatur dalam Permenkumham Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian.

Hal ini berarti bahwa sesuai dengan pandangan Hamid S. Attamimi yang dikutip dalam buku yang ditulis oleh Maria Farida menyatakan bahwa Peraturan Presiden sebagai Peraturan yang bersifat delegasian/limpahan yang kewenangannya terletak/diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, sehingga Peraturan Presiden di sini hanya mengatur lebih lanjut saja dan tidak membentuk suatu kebijakan baru.<sup>91</sup> Kebijakan baru yang dimaksud di sini adalah meskipun bentuk pengaturan pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan tidak diatur secara eksplisit, tidak seharusnya Peraturan Presiden ini dijadikan sebuah permasalahan tersendiri. Perlu diingat bahwa Peraturan Presiden ini merupakan peraturan yang memberikan penjelasan terhadap negara dan entitas tertentu yang kemudian dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa kunjungan yang sebelumnya diatur dalam UU Keimigrasian, maka bentuk pengawasannya tetap berpedoman dan bersumber pada UU Keimigrasian dan PP Keimigrasian serta peraturan setingkat dibawahnya yang lebih spesifik mengatur tentang tata cara pengawasan keimigrasian.

Dengan demikian pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan khususnya di Kota Makassar sebagai salah satu wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar tetap

---

<sup>91</sup> Maria Farida Indrati, *Op.Cit*, hlm. 225.

mengikuti tata cara pengawasan keimigrasian yang ada dalam UU Keimigrasian, PP Keimigrasian, dan Permenkumham Nomor 4 Tahun 2017 tentang tata cara pengawasan keimigrasian yaitu dengan tetap melakukan pengawasan administratif keimigrasian dan pengawasan lapangan baik yang bersifat terbuka maupun tertutup.

#### 1. Prosedur Pengawasan Orang Asing Subjek Bebas Visa Kunjungan

Pada dasarnya pengawasan keimigrasian terhadap Orang Asing yang akan masuk dan keluar dari Wilayah Indonesia dimulai berdasarkan waktu pelaksanaan kegiatan Orang Asing tersebut sebelum berkunjung ke suatu negara yaitu pada saat permohonan pembuatan Visa di negara asalnya. Misalnya pada tahap wawancara permohonan pembuatan Paspor dalam rangka kunjungan wisata ke Indonesia, maka Orang Asing tersebut tidak diharuskan melakukan *apply* Visa Kunjungan ketika Orang Asing tersebut merupakan subjek negara Bebas Visa Kunjungan dan pemerintah negara asal Orang asing tersebut juga telah memberlakukan hal yang sama. Pengawasan keimigrasian ini juga bersifat preventif atau *pre-audit*.

Pemeriksaan keimigrasian selanjutnya oleh Pejabat Imigrasi atau Petugas Pemeriksa Pendaratan di bandar udara atau pelabuhan udara. Oleh karena Orang Asing pemegang Bebas Visa Kunjungan tidak menggunakan Visa Kunjungan, maka prosedur pemeriksaan pada saat kedatangan di bandara yaitu dengan menunjukkan Paspor kebangsaan yang masih berlaku paling singkat

6 (enam) bulan yang diperiksa oleh Petugas Pemeriksa Pendaratan, melakukan wawancara, memindai Dokumen Perjalanan, mengambil Data Biometrik (identitas wajah dan sidik jari), memiliki tiket kembali atau tiket terusan ke negara lain dan memastikan Orang Asing tersebut tidak termasuk dalam daftar penangkalan. Berdasarkan informasi yang diperoleh oleh Penulis dari pihak Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar bahwa pemindaian dokumen perjalanan dilakukan untuk membaca dan mencatat data identitas pemegang, dokumentasi data transit, verifikasi data pemegang dokumen keimigrasian, dan memeriksa daftar penangkalan sebagaimana yang dimaksud sebelumnya. Hal tersebut juga dapat dilihat dalam Pasal 28 Permenkumham Nomor 29 Tahun 2021 tentang Visa dan Izin Tinggal dibawah ini:

- (1) “Untuk memperoleh Bebas Visa Kunjungan bagi Orang Asing warga negara dari negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu subjek Bebas Visa Kunjungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dilakukan dengan mengisi aplikasi data dan melampirkan persyaratan:
  - a. paspor asli yang Sah dan Masih Berlakupaling singkat 6 (enam) bulan; dan
  - b. tiket kembali atau tiket terusan untuk melanjutkan perjalanan ke negara lain.
- (2) Bebas Visa Kunjungan bagi nakhoda, kapten pilot, atau awak yang sedang bertugas di Alat Angkut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Orang Asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat masuk dan keluar Wilayah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi tertentu sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.”

Hal inilah yang membedakan pengawasan administratif keimigrasian bagi Orang Asing yang dibebaskan dari Visa kunjungan dengan Orang Asing yang masuk melalui TPI pada umumnya.

Terlebih dahulu, perlu diketahui jenis-jenis aplikasi data dalam sistem keimigrasian di Indonesia. Berdasarkan *Modul Practice: Pengembangan Sistem Informasi Keimigrasian* oleh Direktorat Jenderal Imigrasi membagi beberapa sistem yang terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Manajemen Keimigrasian (SIMKIM), misalnya dalam pembuatan Dokumen Perjalanan dengan menggunakan Sistem Dokumen Perjalanan, pembuatan atau prosedur permohonan penerbitan visa dengan Aplikasi Penerbitan Visa atau Aplikasi Perlintasan. Sistem Perizinan Keimigrasian dalam hal masuknya Orang Asing di Indonesia dengan menggunakan Bebas Visa atau Visa Kunjungan, maka sistem yang merekam dan mencatat dokumentasi serta proses informasi Keimigrasian yang digunakan adalah Aplikasi Perlintasan yang saat ini sudah bertransformasi menjadi sistem *Border Control Management* (BCM) yang digunakan oleh Petugas Pemeriksa Keimigrasian di bandar udara maupun pelabuhan laut.

Adapun wawancara yang dimaksud terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan pada saat kedatangan bertujuan untuk memastikan kesesuaian identitas pemegang dengan data yang tertera pada Dokumen Perjalanan ataupun informasi/data

keimigrasian kedalam sistem *Border Control Management* (BCM). Kemudian, apabila Orang Asing tersebut setelah melalui beberapa tahapan pemeriksaan di bandara atau pelabuhan laut, diberikan cap tanda masuk yang kemudian sebagai dasar pemberian Izin Tinggal Kunjungan dalam rangka wisata berupa Cap Tanda Masuk Elektronik. Dan yang diberikan kewenangan untuk memeriksa atau melaksanakan seluruh tahapan tersebut adalah Petugas Pemeriksa Pendaratan yang merupakan pegawai imigrasi yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Imigrasi. Seluruh tahapan pengawasan ini merupakan tahapan administratif yang sifatnya preventif dalam rangka menjaga dan memastikan kegiatan Orang Asing tersebut sesuai dengan tujuannya. Artinya, terdapat dua maksud dan tujuan yang diterapkan dalam melaksanakan tugas pemeriksaan keimigrasian di TPI. Pertama adalah pelayanan keimigrasian, dan kedua adalah pengawasan itu sendiri. Dan jika terjadi suatu permasalahan yang ditemukan, maka dilakukan pendekatan fungsi berikutnya yaitu penegakan hukum dan keamanan.

Adapun Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) tertentu bagi Orang Asing pemegang Bebas Visa Kunjungan tidak serta merta memasuki Wilayah Indoensia melalui bandar udara atau pelabuhan laut secara bebas, hanya TPI Tertentu yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Misalnya ketika akan berkunjung di Wilayah Sulawesi Selatan, maka Orang Asing tersebut hanya boleh

masuk melalui TPI Bandar Udara Sultan Hasanuddin di Makassar dan/atau TPI Pelabuhan Laut Soekarno-Hatta di Makassar di wilayah kerja Kantor Imigrasi Makassar.<sup>92</sup>

Disamping itu, untuk memastikan pergerakan Orang Asing yang menggunakan Bebas Visa Kunjungan untuk tujuan wisata setelah kedatangannya di Wilayah Indonesia khususnya di Kota Makassar, maka pihak imigrasi selanjutnya berdasarkan informasi atau data keimigrasian yang diperoleh pihak imigrasi, berkoordinasi dengan beberapa instansi pemerintah yang juga diberikan wewenang dalam pengawasan Orang Asing, seperti Dinas Pariwisata (untuk Orang Asing dengan tujuan wisata), Dinas Tenaga Kerja (untuk Orang Asing yang akan bekerja di Wilayah Indonesia), dan instansi lainnya. Instansi tersebut memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengawasan lapangan dengan melakukan pemeriksaan terhadap Orang Asing. Apabila hasil penyidikan menyangkut dugaan adanya penyimpangan, dapat melaporkan hal tersebut kepada pihak imigrasi atau kepada pihak kepolisian setempat. Disinilah tugas koordinasi dan pertukaran data dan informasi antar anggota Tim PORA berlangsung.

---

<sup>92</sup> Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Tempat Pemeriksaan Imigrasi Tertentu, Syarat, dan Tujuan Kedatangan Bagi Orang Asing Yang Mendapatkan Bebas Visa Kunjungan.

## 2. Pengawasan Lapangan Bebas Visa Kunjungan

Pengawasan lapangan yang dimaksud terhadap Orang Asing penerima Bebas Visa Kunjungan hanya pada saat adanya laporan oleh instansi pemerintah terkait yang diberikan kewenangan dalam pengawasan keimigrasian ataupun oleh masyarakat sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Hal ini dikarenakan, pengawasan lapangan ini bersifat opsional terhadap Orang Asing yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa Kunjungan dalam rangka wisata ke Indonesia yang berbeda dengan jenis Visa dan Izin Tinggal lainnya. Diantaranya, pengawasan lapangan secara terbuka yang dilakukan secara periodik atau sewaktu-waktu dilakukan oleh pihak imigrasi dan anggota Tim PORA untuk Izin Tinggal Terbatas dalam rangka bekerja atau dalam rangka tidak bekerja.<sup>93</sup> Artinya, pengawasan lapangan terhadap Orang Asing pemegang Bebas Visa Kunjungan dalam rangka wisata merupakan pengawasan yang langsung digelar di tempat kejadian dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan kembali dokumen perjalanan Orang Asing tersebut. Kemudian, ketika Orang Asing tersebut setelah pemeriksaan administratif dan ditemukan pelanggaran yang sifatnya administratif, maka selanjutnya akan diberikan sanksi administrasi

---

<sup>93</sup> Dalam Pasal 30 ayat (2), yang dimaksud dengan Visa Tinggal Terbatas tidak dalam rangka bekerja dapat diberikan kepada Orang Asing untuk melakukan kegiatan yang meliputi: melakukan penanaman modal asing, mengikuti pelatihan dan penelitian ilmiah, mengikuti pendidikan, penyatuan keluarga, repatriasi, atau rumah kedua.

keimigrasian. Dan ketika Orang Asing tersebut melakukan pelanggaran yang diduga atau patut diduga sebagai pelanggaran pidana atau tindak pidana, maka Orang Asing tersebut akan diberikan tindakan *pro-justicia* atau penyelesaian melalui proses peradilan pidana dan dimasukkan dalam daftar pencegahan hingga adanya putusan pengadilan.

Pengawasan lapangan terhadap Orang Asing khususnya bagi mereka yang menerima fasilitas Bebas Visa Kunjungan di Kota Makassar juga tidak hanya dilakukan oleh Pejabat Imigrasi yang ditunjuk misalnya Pejabat Imigrasi pada Seksi Intelijen dan Penindakan Kemigrasian tetapi juga membutuhkan beberapa komponen tambahan yang wajib dikerahkan guna memaksimalkan fungsi pengawasan di bidang keimigrasian, misalnya seperti yang diatur dalam Pasal 57 huruf b Permenkumham mengenai tata cara pengawasan keimigrasian yang disebutkan bahwa dalam melakukan pengawasan lapangan terhadap Orang Asing (keberadaan, kegiatan dan kelengkapan dokumen perjalanan atau izin tinggal Orang Asing) juga melakukan kegiatan lain yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum berupa pelaksanaan kewenangan keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan

melakukan koordinasi antar instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait dengan pengawasan Keimigrasian.<sup>94</sup>

Hal tersebut menjadi landasan dari dibentuknya sebuah tim Pengawasan Orang Asing (Tim PORA) yang terdiri dari beberapa elemen seperti TNI-POLRI, dan masih banyak lagi.<sup>95</sup> Dan tidak hanya itu, kerjasama dengan segala kalangan masyarakat juga dibutuhkan, dikarenakan lalu lintas pergerakan Orang Asing di setiap wilayah yang masih kurang dapat diprediksi dimana Orang Asing yang melakukan mobilisasi yang sifatnya domestik.

### 3. Bentuk Pengawasan Tim Pengawasan Orang Asing

Tim Pengawasan Orang Asing (Tim PORA) diatur lebih lanjut dalam Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing. Dalam peraturan menteri tersebut, menjelaskan struktur organisasi dari Tim PORA mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat kabupaten/kota atau kecamatan yang diketuai oleh Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut.

---

<sup>94</sup> Lihat Pasal 57 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengawasan Keimigrasian.

<sup>95</sup> Lihat Pasal 13 Permenkumham Nomor 50 Tahun 2016 tentang Tim Pengawasan Orang Asing. Bahwa elemen yang termasuk dalam Tim PORA khususnya di tingkat kabupaten/kota paling sedikit terdiri dari unsur Kantor Imigrasi, Kepolisian Resor Kota/Kepolisian Resor, Kejaksaan Negeri, Pemerintah Daerah kabupaten/kota, Badan Narkotika Nasional kabupaten/kota, Badan Intelijen Negara Daerah, Komando Distrik Militer, Pangkalan Angkatan Laut/Pos Angkatan Laut, dan Pangkalan Udara Angkatan Udara.

#### “Pasal 9

Struktur organisasi Tim Pora pusat terdiri atas:

- a. penasehat;
- b. ketua;
- c. sekretaris; dan
- d. anggota.

#### Pasal 10

Struktur organisasi Tim Pora tingkat daerah terdiri atas:

- a. Tim Pora tingkat provinsi:
  1. penasehat;
  2. ketua;
  3. sekretaris; dan
  4. anggota.
- b. Tim Pora tingkat kabupaten/kota:
  1. penasehat;
  2. ketua;
  3. sekretaris; dan
  4. anggota.
- c. Tim Pora tingkat kecamatan:
  1. ketua;
  2. sekretaris; dan
  3. anggota.

#### Pasal 11

Anggota Tim Pora tingkat pusat paling sedikit terdiri dari unsur:

- a. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- b. Kementerian Dalam Negeri;
- c. Kementerian Luar Negeri;
- d. Kementerian Pariwisata;
- e. Tentara Nasional Indonesia;
- f. Kepolisian Republik Indonesia;
- g. Kejaksaan Agung;
- h. Kementerian Keuangan;
- i. Kementerian Kesehatan;
- j. Kementerian Ketenagakerjaan;
- k. Kementerian Agama;
- l. Kementerian Kelautan dan Perikanan;
- m. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
- n. Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi;
- o. Kementerian Sosial;
- p. Kementerian Perhubungan;
- q. Kementerian Pemuda dan Olahraga;
- r. Kementerian Sekretariat Negara;
- s. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia;

- t. Badan Intelijen Negara;
- u. Badan Narkotika Nasional;
- v. Badan Intelijen Strategis TNI;
- w. Badan Keamanan Laut; dan
- x. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

#### Pasal 12

Anggota Tim Pora tingkat provinsi paling sedikit terdiri dari unsur:

- a. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- b. Kepolisian Daerah;
- c. Pemerintah Daerah Provinsi;
- d. Badan Narkotika Nasional Provinsi;
- e. Badan Intelijen Negara Daerah;
- f. Komando Daerah Militer/Komando Resor Militer;
- g. Pangkalan Udara Utama Angkatan Udara;
- h. Komando Pangkalan Utama Angkatan Laut;
- i. Kejaksaan Tinggi; dan
- j. Kantor Wilayah Pajak.

#### Pasal 13

Anggota Tim Pora tingkat kabupaten/kota paling sedikit terdiri dari unsur:

- a. Kantor Imigrasi;
- b. Kepolisian Resor Kota/Kepolisian Resor;
- c. Kejaksaan Negeri;
- d. Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- e. Badan Narkotika Nasional kabupaten/kota;
- f. Badan Intelijen Negara Daerah;
- g. Komando Distrik Militer;
- h. Pangkalan Angkatan Laut/Pos Angkatan Laut; dan
- i. Pangkalan Udara Angkatan Udara.

#### Pasal 14

Anggota Tim Pora tingkat kecamatan paling sedikit terdiri dari unsur:

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

Pembentukan Tim PORA bertujuan untuk mewujudkan pengawasan keimigrasian yang terkoordinasi dan menyeluruh

sebagaimana yang termuat dalam Pasal 194 PP Keimigrasian terhadap keberadaan dan kegiatan Orang Asing di Wilayah Indonesia. Pengawasan yang dilakukan oleh Tim PORA bukan hanya terhadap beberapa Orang Asing dengan jenis Izin Tinggal tertentu, akan tetapi seluruh jenis izin tinggal termasuk dalam rangka kunjungan wisata yang jangka waktunya singkat.<sup>96</sup> Disamping itu, tugas dan fungsi dari Tim PORA juga dijelaskan dalam Pasal 15 Permenkumham tentang Tim PORA yaitu:

- (1) “Anggota Tim Pora mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait, mengenai hal yang berkaitan dengan Pengawasan Orang Asing.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Tim Pora mempunyai fungsi:
  - a. koordinasi dan pertukaran data dan informasi;
  - b. pengumpulan informasi dan data keberadaan Orang Asing secara berjenjang dari tingkat desa atau kelurahan sampai dengan provinsi;
  - c. analisa dan evaluasi terhadap data/informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan Orang Asing serta membuat peta Pengawasan Orang Asing
  - d. penyelesaian permasalahan keberadaan dan kegiatan Orang Asing;
  - e. pelaksanaan dan pengaturan hubungan serta kerja sama dalam rangka Pengawasan Orang Asing;
  - f. penyusunan rencana operasi gabungan yang bersifat khusus atau insidental termasuk rencana operasi mandiri setiap instansi anggota Tim Pora; dan
  - g. pelaksanaan fungsi lain yang ditetapkan oleh Ketua Tim Pora berkaitan dengan Pengawasan Orang Asing.”

---

<sup>96</sup> Muliati, Wawancara, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar, Makassar, 15 Februari 2023.

Tim PORA bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau Lembaga pemerintahan terkait, mengenai hal yang berkaitan dengan pengawasan Orang Asing.<sup>97</sup> Oleh karena kewenangan Tim PORA hanya sebatas memberikan saran dan pertimbangan tersebut, maka pada saat itu juga dipandang sebagai salah satu penyebab belum optimalnya pengawasan keimigrasian di Indonesia.

---

<sup>97</sup> Lihat Pasal 200 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.