

KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN SAAT PANDEMI COVID-19

1

Marfuatul Latifah

Abstrak

PPKM Level 3 dan 4 diberlakukan sampai 2 Agustus 2021 akibat meningkatnya kasus Covid-19, yang antara lain disebabkan masuknya WNA karena adanya kebijakan bebas visa kunjungan. Tulisan ini mengkaji pelaksanaan kebijakan bebas visa tersebut sebelum dan pada saat pandemi. Penerapan kebijakan sebelum pandemi tidak efektif. Sedangkan penerapan kebijakan saat pandemi tidak sesuai dengan semangat pencegahan penyebaran Covid-19. Pemerintah telah mengeluarkan Permenkumham No. 8 Tahun 2020 untuk menghentikan kebijakan ini sementara waktu, tetapi langkah tersebut dinilai tidak tepat, karena permen tidak dapat menganulir perpres. Namun Permenkumham tersebut adalah pendelegasian kewenangan yang telah diatur pada Pasal 6 Perpres No. 21 Tahun 2016, sehingga permen ini sah keberadaannya. Komisi III DPR RI perlu terus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dan Pemerintah dapat menindaklanjuti dengan melakukan revisi Perpres No. 21 Tahun 2016.

Pendahuluan

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) resmi diperpanjang sampai 2 Agustus 2021. Perpanjangan tersebut diatur melalui Instruksi Menteri dalam Negeri (Inmendagri) No. 24 Tahun 2021 tentang PPKM Level 3 dan 4 Covid-19 di Wilayah Jawa dan Bali serta Inmendagri No. 25 tentang PPKM Level 3 dan 4 Covid-19 di Wilayah Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua. Pemberlakuan PPKM dipicu oleh gelombang kedua pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia sejak akhir Juni 2021.

Salah satu penyebab terjadinya gelombang kedua adalah penyebaran varian delta sebagai dampak dari masih tingginya mobilitas warga negara asing (WNA) yang masuk ke Indonesia. Pada 21 April 2021, diketahui 117 orang WNA asal India masuk ke Indonesia dan 17 orang di antaranya positif Covid-19, di mana saat itu India sedang mengalami gelombang kedua pandemi Covid-19 dengan varian delta (kompas.com, 24 April 2021). Hal tersebut menunjukkan, pada dasarnya pembatasan mobilitas keluar-masuk WNA ke Indonesia cukup longgar.



Longgarnya pembatasan mobilitas WNA keluar-masuk Indonesia pada masa pandemi dinilai kontra-produktif terhadap upaya penanggulangan pandemi Covid-19 yang sudah 1,5 tahun terjadi di Indonesia. Salah satu alasan lemahnya pembatasan mobilitas WNA keluar-masuk Indonesia adalah keberadaan Perpres No. 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan. Perpres tersebut mengatur mengenai kemudahan bagi WNA yang berasal dari 169 negara lain untuk memasuki Indonesia tanpa visa untuk tujuan pariwisata yang merupakan dasar pemberian izin tinggal bagi WNA.

Ada beberapa masukan untuk revisi kebijakan ini, antara lain Agus Reiwanto (pakar Hukum Tata Negara) yang menyatakan, kebijakan ini tidak relevan dengan semangat pencegahan Covid-19, sehingga Perpres No. 21 Tahun 2016 perlu direvisi (detik.com, 18 Juli 2021). Kementerian Hukum dan HAM sudah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) No. 8 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan dan Visa Kunjungan Saat Kedatangan Serta Pemberian Izin Tinggal Keadaan Terpaksa. Salah satu materi muatan dalam Permenkumham tersebut adalah menghentikan sementara pemberian visa bebas kunjungan kepada WNA dari 169 negara yang semula dibebaskan. Namun upaya tersebut dinilai tidak tepat, antara lain oleh Ahli Hukum Tata Negara, Oce Madril yang menyatakan, peraturan menteri tidak dapat digunakan untuk menganulir ketentuan yang ada dalam peraturan presiden (detik.com, 21 Juli 2021). Tulisan ini mengkaji pelaksanaan kebijakan bebas visa kunjungan sebelum dan pada saat pandemi.

Pelaksanaan Bebas Visa Kunjungan Sebelum Pandemi

Kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia diatur dalam Pasal 43 Ayat (1) dan Ayat (2) huruf a UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan, WNA dari negara tertentu yang diatur dalam peraturan presiden dapat dibebaskan dari kewajiban memiliki visa ke Indonesia. Ketentuan tersebut harus memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat. Kebijakan ini kemudian diturunkan dalam Perpres No. 21 Tahun 2016.

Tujuan utama pembentukan Perpres ini adalah meningkatkan kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia agar dapat meningkatkan perolehan devisa di sektor pariwisata. Perpres dibentuk pada saat kondisi normal, sebelum adanya pandemi Covid-19. Menurut Agus Reiwanto, pada tahun 2016 pembentukan perpres ini dianggap progresif, sebab mempermudah mobilitas wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia (detik.com, 18 Juli 2021). Namun pada saat ini di mana pandemi Covid-19 menjangkiti seluruh negara, termasuk Indonesia, kebijakan tersebut perlu dievaluasi, karena berpotensi memicu penularan Covid-19 di Indonesia. Pemberlakuan Perpres ini juga memicu ketidakadilan karena di tingkat lokal dan nasional diberlakukan PPKM, namun di tingkat internasional diberlakukan kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia.

Evaluasi kebijakan bebas visa dapat dilakukan dengan mengkaji 2 asas yang digunakan sebagai dasar pemberlakuannya (UU Keimigrasian), yaitu asas manfaat dan asas timbal balik. Secara spesifik asas manfaat yang dimaksud dalam kebijakan ini adalah hanya WNA yang dapat memberi manfaat kepada Indonesia

yang diberikan pembebasan visa kunjungan wisata. Berdasarkan laporan Kinerja Kementerian Pariwisata Tahun 2019, kunjungan wisatawan asing pada tahun 2019 menghasilkan devisa sebesar Rp280 triliun. Sementara jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) pada tahun 2019 sebanyak 16,1 juta orang (Kemenpar, 2019: 6). Jumlah tersebut meningkat dibandingkan tahun 2018, di mana penghasilan devisa dari wisman adalah Rp229 Triliun dan jumlah wisatawan yang masuk 15,81 juta orang (Kemenpar, 2019: 7). Namun peningkatan jumlah wisman tersebut tidak meningkatkan ekonomi masyarakat sekitar daerah tujuan wisata, sebab rata-rata pengeluaran wisman per hari justru mengalami penurunan setiap tahunnya. Menurut Jimmy Usfunan, pada tahun 2016 rata-rata pengeluaran wisman perhari adalah 140 USD, sedangkan pada tahun 2019 rata-rata hanya 28 USD (travel.detik.com, 19 Juli 2021).

Asas kedua adalah asas timbal balik, artinya pemberian bebas visa kunjungan bagi WNA negara tertentu, harus memperhatikan apakah negara tersebut juga memberikan kemudahan ijin masuk bagi warga negara Indonesia. Sampai dengan Juli 2021, baru 72 negara yang memberikan akses bebas visa bagi Warga Negara Indonesia (henleyglobal.com, 27 Juli 2021). Dari 79 negara tersebut, hanya 59 negara di antaranya yang menerapkan asas timbal-balik, yaitu sama-sama memberikan bebas visa kunjungan. Sedangkan 110 negara lainnya tidak memberikan bebas visa bagi WNI.

Berdasarkan evaluasi, kebijakan bebas visa kunjungan bagi WNA dalam rangka wisata kurang memberikan manfaat khususnya bagi

masyarakat sekitar tujuan wisata. Selain itu, masih sedikit negara yang telah ditetapkan sebagai negara bebas visa kunjungan ke RI juga memberikan bebas visa kunjungan bagi WNI, tepatnya hanya 59 negara. Pelaksanaan kebijakan bebas visa kunjungan perlu dievaluasi kemanfaatannya, apalagi pada masa pandemi Covid-19 seperti sekarang, karena kedatangan WNA dikhawatirkan membahayakan kesehatan masyarakat.

Kebijakan Bebas Visa Kunjungan pada Masa Pandemi Covid-19

Pada masa Pandemi Covid-19, mengurangi mobilitas manusia merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah penyebaran virus. Kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia kontra-produktif dengan upaya pencegahan penyebaran virus Covid-19. Pemerintah Indonesia melalui Kemenkumham pernah melakukan upaya penghentian sementara pemberian bebas visa kunjungan pada Maret 2020 melalui Permenkumham No. 8 Tahun 2020. Namun Pasal 4 Permenkumham No. 8 Tahun 2020 membuka kemungkinan WNA tetap dapat memasuki wilayah NKRI dengan mengajukan visa melalui Perwakilan RI di luar negeri asal memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2).

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Permenkumham No. 8 Tahun 2020, pengajuan tersebut dapat disetujui dengan syarat memiliki surat keterangan sehat dalam bahasa Inggris dari otoritas kesehatan di masing-masing negara, telah berada 14 (empat belas) hari di wilayah/negara yang bebas virus

corona, dan pernyataan bersedia masuk karantina selama 14 (empat belas) hari yang dilaksanakan oleh pemerintah RI. Jika pemohon tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut maka permohonan ditolak. Dibukanya pengajuan visa kunjungan melalui perwakilan RI di luar negeri dan persyaratan tersebut dimaksudkan untuk memperketat lalu-lintas WNA masuk ke Indonesia, namun kondisi tersebut tetap membuka celah bagi pengaturan lalu-lintas WNA yang seharusnya saat ini ditutup untuk menekan penyebaran Covid-19, sebab dalam perjalanan melintasi batas negara potensi paparan virus Covid-19 sangat tinggi.

Tidak hanya ketentuan pengecualian yang ada dalam peraturan menteri tersebut, kedudukan Permenkumham No. 8 Tahun 2020 sebagai peraturan hukum yang meniadakan kegiatan pemberian bebas visa kunjungan berdasarkan Perpres No. 21 Tahun 2016 juga menjadi sorotan. Oce Madril, Ahli Hukum Tata Negara menyatakan, materi muatan dalam Permenkumham No. 8 Tahun 2020 tidak tepat untuk menganulir ketentuan dalam Perpres No. 21 Tahun 2016, karena Perpres kedudukannya lebih tinggi dari peraturan menteri (news.detik.com, 21 Juli 2021).

Peraturan menteri, merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui dalam sistem hukum di Indonesia. Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan, peraturan perundang-undangan selain jenis peraturan perundang-undangan yang ada dalam hierarki peraturan

perundang-undangan, seperti peraturan menteri dan peraturan lembaga lain diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Berdasarkan ketentuan tersebut ada 2 kondisi di mana peraturan menteri dapat dikatakan memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena itu kajian terhadap kekuatan mengikat Permenkumham No. 8 Tahun 2020 dapat disandarkan pada salah satu dari 2 syarat tersebut.

Penelusuran lebih lanjut Perpres No. 21 Tahun 2016, pada Pasal 6 terdapat klausa, pendelegasian Menteri Hukum dan HAM dapat melakukan penghentian sementara pemberian bebas visa kunjungan jika terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan keamanan negara dan kesehatan masyarakat. Materi muatan dalam pasal tersebut menjadi landasan kekuatan mengikat Permenkumham No. 8 Tahun 2020, sebab telah memerintahkan Menteri Hukum dan HAM untuk menghentikan sementara pemberian bebas visa kunjungan jika terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan kesehatan masyarakat, dalam hal ini pandemi Covid-19. Pasal ini juga menjadi alasan Pemerintah untuk mengambil kebijakan cepat dengan mengeluarkan Permenkumham No. 8 Tahun 2020, karena Kemenkumham adalah pelaksana teknis lapangan dalam pengelolaan lalu lintas manusia dari dan ke Indonesia. Karena itu, pendapat Oce Madril tidak sepenuhnya tepat, sebab pendelegasian

kewenangan menghentikan pemberian bebas visa telah ada pada Pasal 6 Perpres No. 21 Tahun 2016.

Berdasarkan evaluasi pelaksanaan kebijakan bebas visa kunjungan sebelum dan pada saat pandemi, revisi Perpres No. 21 Tahun 2016 perlu segera dilakukan. Revisi dapat dilakukan dengan memperbaiki ketentuan tentang proses seleksi masuk WNA yang akan mendapatkan bebas visa kunjungan ke Indonesia agar dapat mendatangkan manfaat terhadap perekonomian yang bersumber dari pariwisata, seleksi berbasis kondisi kesehatan, dan pengkajian kembali daftar negara yang menjadi objek kebijakan bebas visa kunjungan.

Untuk menghindari perbedaan penafsiran terkait penghentian sementara pemberian bebas visa kunjungan dalam keadaan tertentu, maka perlu diatur juga teknis penghentian seperti kondisi apa yang dapat menyebabkan penghentian pemberian bebas visa, berapa lama penghentian dapat berlangsung, bagaimana pengaktifan kembali kebijakan jika keadaan tertentu tersebut telah selesai.

Komisi III DPR RI perlu terus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU Kemigrasian yang merupakan sumber dari kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia. Selain itu Komisi III DPR RI juga perlu mendorong pemerintah untuk segera melakukan revisi kebijakan bebas visa kunjungan ini, dalam rangka menekan penyebaran Covid-19.

Penutup

Kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia pada masa sebelum pandemi terbukti kurang efektif, sebab tidak berhasil menerapkan asas manfaat dan asas resiprokal. Kebijakan ini di masa pandemi Covid-19 juga kontra-

produktif dengan salah satu prinsip protokol kesehatan yaitu pembatasan mobilitas orang. Hal ini menjadi salah satu penyebab terjadinya gelombang kedua pandemi Covid-19 di Indonesia pada pertengahan 2021. Penghentian pemberian bebas visa melalui penerbitan Permenkumham No. 8 Tahun 2020 bukan hal yang keliru, sebab telah ada pendelegasian kewenangan tersebut dalam Pasal 6 Perpres No. 21 Tahun 2021.

Kebijakan bebas visa kunjungan ke Indonesia yang ada di dalam Perpres No. 21 Tahun 2016 perlu direvisi, dengan mencantumkan ketentuan teknis mengenai penghentian sementara pemberian bebas visa kunjungan khususnya pada masa pandemi Covid-19, dan perbaikan terhadap mekanisme seleksi masuk agar lebih mendatangkan manfaat terhadap perekonomian, seleksi berbasis kondisi kesehatan, dan perubahan daftar lampiran negara yang menjadi objek pemberian bebas visa kunjungan berdasarkan asas manfaat dan resiprokal. Komisi III DPR RI perlu terus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU Keimigrasian, dan mendorong pemerintah untuk segera merevisi kebijakan bebas visa kunjungan ini.

Referensi

"Ahli HTN Minta Perpres Bebas Visa 169 Negara Direvisi untuk Cegah Covid-19", 18 Juli 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5647852/ahli-htn-minta-perpres-bebas-visa-169-negara-direvisi-untuk-cegah-covid-19>, diakses 21 Juli 2021.

"Ahli UGM Minta Perpres Bebas Visa 169 Negara Dievaluasi" 21 Juli 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5650795/ahli-ugm->

minta-perpres-bebas-visa-169-negara-dievaluasi?tag_from=wp_nhl_2, diakses 21 Juli 2021.

“Banyak Bule Bandel, Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Perlu Dievaluasi”, 19 Juli 2021, <https://travel.detik.com/travel-news/d-5648541/banyak-bule-bandel-kebijakan-bebas-visa-kunjungan-perlu-dievaluasi>, diakses 20 Juli 2021.

“Kekisruhan Kedatangan Ratusan WN India, Masuk Indonesia untuk Hindari Tsunami Covid-19 di Negaranya”, 24 April 2021, <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/04/24/11122221/>

kekisruhan-kedatangan-ratusan-wn-india-masuk-indonesia-untuk-hindari?, diakses 27 Juli 2021.

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. 2019. Laporan Kinerja Kementerian Pariwisata Tahun 2019. Kemenparekraf. Hal. 6 dan 7.

“Optimalkan Lima Hari Ini Atasi Covid-19”, *Kompas*, 21 Juli 2021, hal. 1 dan 15.

“Visa Free Access Destination: Indonesia”, 26 Juli 2021, <https://www.henleyglobal.com/passport-index>, diakses 26 Juli 2021.



Marfuatul Latifah
marfu.latifa@dpr.go.id

Marfuatul Latifah, S.H.I., L.L.M., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda pada Pusat Penelitian - Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Pengaturan Jalur Khusus dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana” (2014); “Urgensi Pembentukan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana” (2015); dan “Penerapan Keadilan Restoratif pada Tahap Penyidikan Pidana Anak” (2015).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.