

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN

Masrul Ikhsan, Zaili Rusli, dan Febri Yuliani

Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru, 28293

Abstract: Policy Implementation of Visa Free Visits. This research is motivated by the implementation of Presidential Regulation Number 21 of 2016 on Visa Free Visits to 169 Countries in the Immigration Area of First Class Pekanbaru. The purpose of this study is to find out how the policy implementation of Visa Free visits by Immigration Class I Pekanbaru in foreign supervision. This research uses qualitative approach with eskploratif research type. Key informants come from the Office of Immigration Class I Pekanbaru, Office of Manpower Riau Province, Municipal Labor Office Pekanbaru, Tourism Culture Office Pekanbaru, Kodim 0301 Pekanbaru, Pekanbaru Police and BNP Riau Province. Data collection techniques are interviews, observation and documentation. Data analysis uses interactive methods, ranging from data reduction, data presentation and conclusion. The results of this study indicate that Visa Free Visits Immigration Class I Pekanbaru not maximized, it is seen based on the element of inter-organizational relations behavior in the supervision of foreigners less coordinated so that it has inequality of authority between regional institutions and the behavior of lower level implementors who consider that the policy Visa-free visits will add to immigration work hours and harm the country. But related to the conductor in performing immigration traffic service at the Immigration Checkpoint of Sultan Syarif Kasim II Airport Pekanbaru to foreigners entering the city of Pekanbaru has done well.

Keywords: policy implementation, visa-free visit, immigration, foreigners

Abstrak: Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan. Penelitian ini dilatarbelakangi pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Bebas Visa Kunjungan terhadap 169 Negara pada wilayah kerja Imigrasi kelas I Pekanbaru. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan yang dilakukan Jajaran Keimigrasian Kelas I Pekanbaru dalam pengawasan orang asing. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian eskploratif. *Key informan* berasal dari Kantor Imigrasi Kelas I Pekanbaru, Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau, Dinas Tenaga Kerja Kota Pekanbaru, Dinas Kebudayaan Pariwisata Kota Pekanbaru, Kodim 0301 Pekanbaru, Polresta Pekanbaru dan BNP Provinsi Riau. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data menggunakan metode interaktif, mulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kebijakan Bebas Visa Kunjungan yang dilakukan oleh Imigrasi Kelas I Pekanbaru belum maksimal. Hal ini dilihat berdasarkan unsur perilaku hubungan antar organisasi dalam pengawasan orang asing kurang terkoordinasi sehingga memiliki ketimpangan kewenangan antar lembaga daerah dan perilaku implementor tingkat bawah yang menganggap bahwa kebijakan bebas visa kunjungan akan menambah jam kerja imigrasi dan merugikan negara. Namun terkait perilaku implementor dalam melakukan pelayanan lalu lintas keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru terhadap orang asing yang memasuki kota Pekanbaru sudah dilakukan dengan baik.

Kata kunci: implementasi kebijakan, bebas visa kunjungan, imigrasi, orang asing

PENDAHULUAN

Salah satu cara untuk menarik jumlah wisatawan mancanegara untuk berkunjung ke Indonesia adalah dengan cara memberlakukan kebijakan bebas visa kunjungan. Kebijakan bebas visa merupakan salah satu

cara termudah untuk meningkatkan wisatawan mancanegara yang masuk ke Indonesia, sehingga dapat menggenjot devisa yang diperoleh dari sektor pariwisata dan diharapkan dapat memperbaiki kinerja neraca jasa. Menurut Menteri Pariwisata, Arief

Yahya, target dari kebijakan ini adalah adanya penambahan sekitar 1 juta wisatawan mancanegara ke Indonesia yang senilai dengan kurang lebih 1,2 miliar USD. (Sudawati, 2015). Hal ini sejalan dengan program paket kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dimana pada tahun 2019 kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ditargetkan mencapai 20 juta orang. Kebijakan ini juga telah didukung dengan segala ketentuan yang ada sehingga wisman pun kini semakin mudah masuk ke Indonesia, mulai dari bebas visa hingga kemudahan mengurus dokumen kedatangan bagi wisman yang datang menggunakan *yacht* atau kapal pesiar. (Supriadi, 2016).

Kota Pekanbaru merupakan satu-satunya kota tempat masuk dan keluar melalui jalur udara bagi orang asing di Provinsi Riau. Hal ini berdasarkan Permenkum HAM RI nomor 17 tahun 2016 tentang Tempat Pemeriksaan Imigrasi Tertentu, Syarat, dan Tujuan Kedatangan Bagi Orang Asing yang Mendapatkan Bebas Visa Kunjungan yang menyebutkan bahwa orang asing yang ingin ke Provinsi Riau hanya bisa masuk dan keluar wilayah Indonesia melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II, Pekanbaru.

Hingga tahun 2017 Kota Pekanbaru memiliki sebanyak 26 Daerah Tujuan Wisata (DTW), yang nantinya diharapkan dapat menarik jumlah wisatawan asing berkunjung ke kota Pekanbaru. Selain peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke kota Pekanbaru, tingkat pelanggaran ke Imigrasian juga mengalami peningkatan. Tercatat pada bulan Januari 2017, Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Riau menertibkan 98 tenaga kerja asing ilegal asal China di Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap Tenayan Raya, Kota Pekanbaru. (Kompas.com, 18/01/2017)

Untuk meminimalisir dampak negatif Kebijakan Bebas Visa Kunjungan melalui Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II, Pekanbaru diperlukan pengawasan yang ketat oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru untuk meminimalisir setiap dampak pelanggaran keimigrasian. Bertitik tolak dari latar

belakang dan persoalan yang ditemui, maka masalah dalam penelitian adalah bagaimana implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan yang dilakukan Jajaran Keimigrasian Kelas I Pekanbaru beserta instansi terkait dalam pengawasan orang asing?. Kemudian Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2006) merumuskan proses implementasi ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Menurut Edwards (dalam Widodo, 2011), ada setidaknya 4 (empat) faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun kegagalan dalam implementasi kebijakan. Keempat faktor itu adalah: komunikasi (*communication*), sumber daya (*resource*), sikap (*disposition*), dan struktur birokrasi (*beureucratic structure*).

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Informan penelitian adalah orang yang mengetahui permasalahan yang terdiri kepala seksi, sub seksi keimigrasian, unit intelijen, kodim dan kepolisian, seksi penempatan tenaga kerja dan wisatawan asing. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data adalah model interaktif dengan proses mulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Perilaku Hubungan Antar Organisasi

Perilaku hubungan antar organisasi yang akan diamati adalah hubungan antar organisasi yang dilakukan oleh Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru dalam pelaksanaan kebijakan bebas visa kunjungan. Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru telah melakukan koordinasi dengan berbagai instansi terkait pengawasan orang asing. Salah satu contohnya adalah dalam program pengawasan orang asing atau yang lebih dikenal sebagai Tim Pengawasan Orang Asing (PORA). Tim PORA adalah Tim yang terdiri dari Pemerintah Daerah, Kepolisian Republik Indone-

sia, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Badan Narkotika Nasional, dan instansi yang terkait dengan penegakan hukum dan intelijen. Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru sudah melakukan koordinasi dengan beberapa instansi yang ada di Provinsi Riau khususnya kota Pekanbaru terkait pengawasan orang asing yang masuk ataupun yang beraktifitas di kota Pekanbaru.

Kemudian terkait penindakan terhadap orang asing yang dilakukan oleh Imigrasi dan Bidang Pengawasan Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam penangkapan orang asing di Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Uap di Kecamatan Tenayan Raya pada bulan Januari 2017 yang lalu, Unit Intelijen Kepolisian Resort Kota Pekanbaru menuturkan bahwa kepolisian tidak diajak ataupun diminta secara langsung oleh pihak terkait pada saat dilakukan penggerebekan tenaga kerja asing tersebut. Selain Kepolisian Resort Kota Pekanbaru, Tentara Nasional Indonesia yang diwakili oleh Komando Distrik Militer 0301 Pekanbaru juga ikut terlibat dalam Tim PORA mengaku bahwa mereka juga belum pernah diminta secara langsung oleh imigrasi, baik itu dalam rangka melakukan inspeksi mendadak ataupun pengawasan maupun penindakan orang asing yang berada di kota Pekanbaru.

Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru telah melakukan koordinasi dengan organisasi terkait pengawasan orang asing di kota Pekanbaru. Namun masih ada ketimpangan kewenangan dalam rangka pengawasan orang asing antar organisasi yang berwenang. Selain itu Imigrasi Kelas I Pekanbaru juga belum pernah mengadakan operasi gabungan bersama instansi terkait dalam rangka pengawasan orang asing di wilayah kerjanya. Imigrasi kelas 1 Pekanbaru sebagai koordinator Tim Pengawasan Orang Asing yang merupakan tim yang berwenang dalam pengawasan orang asing yang hingga saat ini masih berupa rapat ataupun diskusi semata.

Perilaku Implementor Tingkat Bawah.

Perilaku implementor dalam mengimplementasikan kebijakan bebas visa kunjungan sangat berdampak signifikan terhadap

keberhasilan kebijakan tersebut. Karena implementor adalah ujung tombak pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika implementornya baik, maka kebijakan tersebut juga akan baik, begitu pun sebaliknya. Pernyataan ketidaksetujuan implementor kebijakan bebas visa kunjungan yang dalam hal ini adalah Imigrasi dinyatakan oleh Kepala Seksi Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru, Oky Derajat Rizki, Amd. Im, SH yang mengatakan bahwa “Kalau kami dari imigrasi tidak setuju dengan kebijakan bebas visa kunjungan tersebut, karena banyak kerugiannya”.

Dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Bebas Visa Kunjungan terhadap 169 negara, maka secara tidak langsung akan mengurangi Pendapatan Negara Bukan Pajak dari sektor pembelian visa oleh orang asing. Kebijakan Bebas Visa Kunjungan juga dianggap menambah pekerjaan Imigrasi kelas 1 Kota Pekanbaru karena banyaknya jumlah tenaga kerja asing yang menyalahgunakan visa kunjungan untuk bekerja di Kota Pekanbaru. Tercatat hingga bulan November 2017, Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru telah melakukan deportasi terhadap 144 orang asing. Implementor kebijakan bebas visa kunjungan dalam hal lalu lintas dan pengawasan orang asing di kota pekanbaru memiliki pandangan yang berbeda atas diberlakukannya kebijakan bebas visa kunjungan. Ada yang mendukung dan ada juga yang kurang setuju dengan kebijakan bebas visa tersebut. Walaupun terdapat adanya implementor yang kurang setuju, bukan berarti implementor tersebut tidak melaksanakan tugas yang telah diembankan kepadanya.

Perilaku Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran tidak hanya memberi pengaruh pada dampak kebijakan tetapi juga mempengaruhi kinerja aparat tingkat bawah. Perilaku kelompok sasaran meliputi respon positif atau negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung suatu kebijakan yang disertai adanya um-

pan balik berupa tanggapan kelompok sasaran terhadap kebijakan yang dibuat.

Warga Negara Asing yang merupakan sasaran kebijakan bebas Visa Kunjungan tentunya akan menimbulkan dampak positif maupun dampak negatif, yang mana dampak tersebut akan mempengaruhi kinerja implementator. Salah satu dampak yang ditimbulkan oleh orang asing di Kota Pekanbaru adalah penyalahgunaan izin kunjungan untuk bekerja. Sehingga mengurangi pendapatan daerah kota Pekanbaru dari biaya Izin Mempekerjakan Orang Asing (IMTA). Setiap orang asing yang bekerja di kota Pekanbaru diwajibkan untuk membayar iuran sebesar 100 USD setiap bulannya. Berarti jika satu orang asing yang menggunakan visa kunjungan untuk bekerja, artinya pendapatan kota Pekanbaru dari biaya IMTA telah hilang lebih kurang sebesar Rp. 1.350.000 setiap bulannya. Jika terdapat 10 orang yang menyalahgunakan visa kunjungan untuk bekerja, maka kota Pekanbaru telah kehilangan sebesar Rp. 13.500.000 setiap bulannya. Pemerintah kota Pekanbaru melalui Dinas Tenaga Kerja Kota Pekanbaru telah mewajibkan setiap perusahaan yang beroperasi di kota Pekanbaru untuk melakukan pelaporan setiap bulannya. Namun masih saja ada tenaga kerja asing yang belum terdata.

PEMBAHASAN

Imigrasi Kelas 1 Pekanbaru telah melakukan koordinasi dengan organisasi terkait pengawasan orang asing di kota Pekanbaru. Namun masih ada ketimpangan kewenangan dalam rangka pengawasan orang asing antar organisasi yang berwenang. Selain itu Imigrasi Kelas I Pekanbaru juga belum pernah mengadakan operasi gabungan bersama instansi terkait dalam rangka pengawasan orang asing di wilayah kerjanya. Imigrasi kelas 1 Pekanbaru sebagai koordinator Tim Pengawasan Orang Asing yang merupakan tim yang berwenang dalam pengawasan orang asing yang hingga saat ini masih berupa rapat ataupun diskusi semata. Seharusnya Tim PORA memiliki program kerja tahunan untuk melakukan kegiatan

pengawasan orang asing bersama instansi terkait.

Kemudian perilaku implementor kebijakan bebas visa kunjungan dalam hal lalu lintas dan pengawasan orang asing di kota Pekanbaru memiliki pandangan yang berbeda atas diberlakukannya kebijakan bebas visa kunjungan. Ada yang mendukung dan ada juga yang kurang setuju dengan kebijakan bebas visa tersebut. Walaupun terdapat adanya implementor yang kurang setuju, bukan berarti implementor tersebut tidak melaksanakan tugas yang telah diembankan kepadanya. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan terjadinya sudut pandang implementor dalam melakukan implementasi kebijakan bebas visa tersebut, yaitu: adanya kerugian negara dari Penerimaan Negara Bukan Pajak yang dibayar oleh wisatawan asing saat kedatangan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI). Kemudian dikarenakan asumsi yang mengatakan bahwa kebijakan bebas visa kunjungan akan menambah beban kerja implementator karena meningkatnya jumlah orang asing yang datang ke kota Pekanbaru.

Perilaku kelompok sasaran yang dalam hal ini adalah perilaku orang asing yang berkunjung ke kota Pekanbaru maupun ke wilayah kerja imigrasi kelas 1 Pekanbaru menimbulkan dampak yang baik maupun tidak baik. Meskipun kedatangan orang asing akan meningkatkan penerimaan daerah dari sektor perekonomian, namun disisi lain juga merugikan daerah karena meningkatnya jumlah tenaga kerja asing yang menyalahgunakan visa kunjungan untuk bekerja. Sehingga hal ini akan mengurangi potensi pendapatan daerah dari IMTA yang diakibatkan oleh tidak terdatanya tenaga kerja di daerah. Sejak diberlakukannya kebijakan bebas visa kunjungan jumlah wisatawan yang berkunjung ke kota Pekanbaru mengalami pertumbuhan yang signifikan setiap tahunnya. Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan asing ini juga meningkatkan jumlah penerimaan kota Pekanbaru dari sektor pajak daerah pada tahun 2013, 2014, 2015 dan 2016 yang masing-masing adalah Rp.64.594.495.427, Rp.

80.695.824.674, Rp.82.312.005.841 dan Rp.103.122.524.394.

Selanjutnya dalam mengimplementasikan kebijakan bebas visa kunjungan, terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh imigrasi kelas I Pekanbaru, yaitu terbatasnya sarana dan prasarana, minimnya jumlah sumber daya, adanya ketimpangan kewenangan dan validitas data jumlah kunjungan wisatawan. Kendala tersebut harus segera dibenahi agar implementasi kebijakan bebas visa kunjungan dapat berjalan dengan baik. Karena suatu kebijakan tidak berarti atau tidak mempunyai nilai jika tidak dilaksanakan dengan baik dan tercapainya tujuan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. (Nugroho,2008). Menurut Hamidi dan Christian (2016) Kebijakan bebas visa merupakan sesuatu yang keliru, mengingat bahwa daya tarik suatu wisata lebih pada infrastruktur, keamanan dan kebudayaan suatu negara. Hal ini dapat dilihat dari beberapa negara di Eropa dan Amerika Serikat yang memberlakukan pemberian visa yang sangat ketat tetapi tidak pernah kehilangan daya tarik wisatanya karena infrastruktur, jaminan keamanan, sarana dan prasarana, serta promosi di bidang pariwisata yang sangat baik. Hal ini menjadi sesuatu yang perlu diperhatikan oleh pemerintah RI. Semakin banyaknya orang asing memasuki negara RI tidak berarti akan membawa keuntungan bagi negara, tetapi juga membawa potensi terhadap munculnya pelanggaran hukum dan kejahatan lintas negara (*transnational organized crime*).

SIMPULAN

Kebijakan Bebas Visa Kunjungan yang dilakukan oleh Imigrasi Kelas I Pekanbaru belum maksimal. Hal ini dapat dilihat dari perilaku hubungan antar organisasi dalam pengawasan orang asing masih adanya ketimpangan kewenangan antar lembaga daerah. Kemudian jika dilihat dari perilaku implementor tingkat bawah yang menganggap bahwa kebijakan bebas visa kunjungan akan menambah jam kerja Imig-

rasi yang bertugas sebagai pengawasan orang asing serta adanya perspektif yang tidak setuju atas kebijakan bebas visa kunjungan karena mengurangi pendapatan negara bukan pajak akibat tidak ada lagi dari biaya visa yang biasanya dibayarkan 35 USD oleh setiap wisatawan asing. Kemudian terkait perilaku implementor dalam melakukan pelayanan lalu lintas keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru terhadap orang asing yang memasuki kota Pekanbaru sudah dilakukan dengan baik. Selanjutnya jika dilihat dari Perilaku Kelompok Sasaran, maka kebijakan bebas visa kunjungan menyebabkan jumlah tenaga kerja asing ilegal di wilayah kerja imigrasi yang diakibatkan oleh lemahnya pengawasan terhadap aktivitas orang asing.

Dalam melaksanakan kebijakan bebas visa kunjungan, terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh imigrasi kelas I Pekanbaru, yaitu terbatasnya sarana dan prasarana, minimnya jumlah sumber daya, adanya ketimpangan kewenangan dan validitas data jumlah kunjungan wisatawan.

DAFTAR RUJUKAN

- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses*. Jakarta: PT. Gramedia
- Suratman. 2017. *Generasi Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: CAPIYA Publishing.
- Sudarwati, Yuni. 2015. *Optimalisasi kebijakan Bebas visa kunjungan singkat*. Jurnal Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, 7 (6).
- Supriadi. 2016. *Di Balik Mudahnya Wisatawan Masuk, Terdapat Pengawasan yang Ketat oleh Bea Cukai*. Warta Beacukai 48, (6). Subdirektorat Komunikasi dan Publikasi Direktorat Kepabeanan Internasional dan Antar Lembaga, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai – Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

- Wahab, Solichin Abdul. 2006. *Analisis Kebijkasanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media.