
**Neoliberalisme Versus Kebijakan Selektif Keimigrasian:
Korelasi Komponen “*International Openness*”
dengan Rezim Bebas Visa di Indonesia**

Andry Indrady

Politeknik Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Republik Indonesia

**JURNAL ILMIAH HUBUNGAN INTERNASIONAL
Parahyangan Centre for International Studies (PACIS)
Parahyangan Catholic University
Bandung**

ISSN: 1693-556x

E-ISSN: 2406-8748

VOLUME 17 No. 2

Hal. 153 - 171

<https://doi.org/10.26593/jihi.v17i2.3609.153-171>

Neoliberalisme Versus Kebijakan Selektif Keimigrasian: Korelasi Komponen “*International Openness*” dengan Rezim Bebas Visa di Indonesia

Andry Indrady¹

¹Politeknik Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

ABSTRAK

Sejak penerapan kebijakan bebas visa wisata di Indonesia pada tahun 1983 sampai dengan tahun 2017 terlihat dominasi sektor kepariwisataan (*tourism*) di dalam proses pengambilan keputusan kebijakan bebas visa. Rasional utama desakan adanya kebijakan ini belakangan terlihat adanya unsur pengaruh *the Travel and Tourism Competitive Index (TTCI)* yang dikeluarkan oleh lembaga dunia *the World Economic Forum (WEF)* dan *the United Nations World Tourism Organisation (UNWTO)*. Salah satu komponen dari alat ukur persaingan kompetisi internasional tersebut adalah *international openness*, dengan penilaian bahwa semakin banyak suatu negara menghilangkan restriksi untuk memasuki suatu negara maka semakin tinggi komponen penilaian *TTCI*. Tulisan ini secara kritis menilai bahwa perluasan kebijakan bebas visa, sudah bergeser dari titik keseimbangan kebijakan selektif keimigrasian Indonesia. Meskipun diakui bahwa ada kontribusi dari kebijakan bebas ini, namun secara makro menggiring ke dalam perangkat instrumen internasional yang akan merugikan kepentingan Indonesia. Bahkan analisis di dalam tulisan ini ditemukan bahwa tidak ada korelasi yang signifikan antara komponen *international openness* dengan peningkatan daya saing pariwisata secara agregat. Oleh karena itu, dengan menggunakan beberapa pendekatan neoliberalisme, dan teori pembangunan internasional, tulisan ini melakukan studi kritis terhadap eksistensi pengaruh instrumen *TTCI* terhadap kebijakan selektif keimigrasian di Indonesia, serta langkah-langkah konkret yang perlu dilakukan segera oleh Pemerintah Indonesia.

Kata kunci: *Keimigrasian, Visa, TTCI, Pariwisata, Neoliberalisme*

ABSTRACT

Since the adoption of the free visa policy for tourism in Indonesia in early 1983 until its development in 2017, the tourism sector has been dominating the visa policy making process. The rationale behind the policy had been arguably derived from the influence of the global Travel and Tourism Competitive Index (TTCI) issued by the world's tourism organisation UNWTO and one of the world's prominent international economy non-governmental organizations, the World Economic Forum (WEF) to boost the Indonesian tourism rank index. One of parameters used to value the index is the pillar of international openness. The rule of thumb is the more a country reduces its border restrictions for other nations, the higher points a country earns. This article critically assesses the impact of the free visa policy *vis a vis* the modern states' selective policy principle. Although tourism in general generates the national wealth however, the policy also attributes serious downfalls in macro policy context created by international instruments traps. In fact, as the article later argues that there is no significant positive correlation between the level of international openness and the tourism competitive index in aggregate. Therefore, by utilizing the neoliberalism perspective and International Development (ID) approaches, the article summarizes arguments upon the debate between international interventions under the umbrella of neoliberalism against the national immigration selective policy complimented with recommended Government's actions to mitigate such tensions.

Keywords: *Immigration, Visa, TTCI, Tourism, Neoliberalism*

PENDAHULUAN

Dalam ringkasan sejarah keimigrasian di Indonesia, setelah penyerahan tugas dan fungsi keimigrasian dari pemerintah Hindia Belanda kepada putra dan putri Indonesia pada tanggal 26 Januari 1950, telah terjadi pergeseran politik keimigrasian. Sebelumnya keimigrasian dijadikan alat untuk mempertahankan kolonialisme dengan politik keimigrasian pintu terbuka (*opendoor politiek*) namun setelah penyerahan tugas dan fungsi keimigrasian kepada Indonesia, politik keimigrasian bergeser menjadi kebijakan keimigrasian yang selektif (*selective immigration policy*)¹. Kebijakan selektif dalam hal ini mengandung makna bahwa hanya orang asing yang bermanfaat diperbolehkan untuk masuk dan berada di wilayah Indonesia.

Secara tradisional sejak awal abad 19, pemerintah Hindia Belanda sudah memperkenalkan beberapa *arsenal* untuk melakukan *exercise of immigration control* terhadap arus lalu lintas keimigrasian di wilayah jajahan Hindia Belanda, yang salah satunya menggunakan mekanisme visa.

Secara umum, konsep visa diperkenalkan pertama kalinya oleh beberapa negara-negara barat, seperti Inggris dan Amerika Serikat untuk melakukan filterisasi terhadap orang-orang yang ingin masuk ke wilayah negara-negara tersebut². Konsep yang selanjutnya dikenal dengan nama *remote control*³ ini merupakan metode yang pada saat ini dinilai efektif untuk menangkal orang asing

yang tidak diinginkan sebelum menginjak wilayah suatu negara. Hal ini dikarenakan visa secara definisi awalnya adalah bentuk persetujuan yang diberikan orang otoritas suatu negara kepada orang asing sebagai persyaratan utama (*prerequisite*) sebelum memasuki sebuah negara⁴.

Namun sejak meluasnya paham neoliberalisme yang berawal sejak berakhirnya perang dunia kedua, dan dianggap fungsi pemerintah sebagai salah satu faktor penghambat pertumbuhan ekonomi, maka hal-hal yang dianggap menjadi penghambat (*obstacle*) dalam perekonomian dan dunia usaha harus disingkirkan⁵. Oleh karena itu peranan kebijakan pemerintah menurut kaum neoklasikal, seharusnya dirancang seminimal mungkin.

Perubahan peta politik dunia yang dipengaruhi oleh pemikiran neoliberal inilah yang juga berimbas kepada beberapa produk kebijakan keimigrasian di beberapa negara. Bagi kaum neoliberal, restriksi atau hambatan kebijakan keimigrasian bagi orang-orang yang ingin masuk ke negara lain harus dikurangi bahkan dihapuskan, jika sebuah negara ingin meningkatkan laju pertumbuhan perekonomiannya⁶.

Bagi Indonesia, sejak tahun 1983, dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 15 Tahun 1983 tentang Kebijakan Pengembangan Kepariwisata, yaitu pemberian fasilitas bebas visa bagi orang asing tertentu untuk berwisata di Indonesia selama 60 (enam puluh) hari, telah dimulai babak baru dalam pengaturan rezim bebas visa di Indonesia khusus untuk tujuan wisata⁷. Lalu

1 M. Iman Santoso et.al, *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Hukum dan HAM RI, 2005).

2 Adam McKeown, *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders*, Columbia Studies in International and Global History (Columbia USA: Columbia University Press, 2008).

3 Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America* (Massachusetts: Russel Sage Foundation Books at Harvard University Press, 2008).

4 Zolberg.

5 Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations, The Political Economy of International Relations* (New Jersey USA: Princeton University Press, 1987).

6 Andry Indrady, *Dinamika Isu Keimigrasian Dalam Lensa Global* (Cinere Depok: Politeknik Imigrasi, 2019).

7 Santoso et.al, *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*.

dilanjutkan dalam kurun waktu 2011 sampai dengan 2016, kebijakan bebas visa untuk wisata ini telah diperluas kuantitas jumlahnya sehingga menjadi 169 (Seratus Enam Puluh Sembilan) negara melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.

Kementerian Pariwisata⁸, sebagai *leading sector* kebijakan bebas visa ini mengklaim bahwa dengan adanya penambahan jumlah negara yang menerima fasilitas bebas visa tersebut secara signifikan meningkatkan peringkat Indonesia dalam *the Travel and Tourism Competitive Index (TTCI)* yang dikeluarkan oleh badan dunia *UNWTO (United Nations World Tourism Organisation)*. Lebih spesifik Kementerian Pariwisata mengungkapkan bahwa dengan menghilangkan hambatan visa kepada wisatawan asing secara linier akan meningkatkan skor *international openness*, satu diantara 14 (empat belas) pilar komponen penentu peringkat dalam *TTCI*⁹. Disinilah perhatian utama yang akan diangkat di dalam tulisan ini. Komponen *international openness* dijadikan sebagai parameter utama untuk meningkatkan skor *TTCI* bagi Indonesia dalam berkompetisi dengan negara-negara lainnya.

Oleh karena itu, tulisan ini akan mengangkat rumusan masalah sejauh mana korelasi antara *international openness* di dalam *the Travel and Tourism Competitive Index (TTCI)* dengan kebijakan selektif keimigrasian Indonesia dalam hal penerapan kebijakan rezim bebas visa, khususnya untuk tujuan wisata.

Sedangkan tujuan penelitian ini adalah memberikan pemahaman yang utuh tentang komponen *international openness* yang

merupakan salah satu pilar penting di dalam *TTCI* dan pengaruhnya terhadap kebijakan keimigrasian. Hal ini dikarenakan unsur *international openness* sebagai salah satu instrumen internasional yang memiliki irisan yang sangat kuat dengan parameter aksesibilitas mobilitas manusia antar negara khususnya untuk tujuan pariwisata. Oleh karena itu, tulisan ini diharapkan memberikan sumbangsih dalam literatur keimigrasian dan hubungan internasional yang berkaitan dengan pengaruh neoliberalisme terhadap kebijakan keimigrasian di suatu negara, terutama bagi Indonesia.

KERANGKA ANALISIS

Dalam melakukan proses analisa, tulisan ini menggunakan pendekatan dampak neoliberalisme dan kebijakan keimigrasian¹⁰ dari perspektif neoliberalisme dan pembangunan internasional (*international development*). Hipotesis yang disajikan adalah sebagai berikut.

Pertama, dengan menggunakan perspektif neoliberalisme. 2 (dua) konsep utama yang digunakan adalah konsep *interdependence* dan konsep rezim internasional. Perspektif neoliberalisme digunakan untuk mengobservasi sejauh mana pengaruh kedua konsep tersebut dalam proses pembuatan kebijakan bebas visa di Indonesia yang lebih terbuka (*non restrictionist*), dengan mengurangi hambatan-hambatan pengaturan keimigrasian kepada orang asing.

Kedua, menggunakan pendekatan pembangunan internasional berbasis hasil survey kualitatif terhadap strategi pembangunan dari beberapa negara berkembang oleh beberapa pakar dari Harvard

⁸ Kemenpar, “Kajian Dampak Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Terhadap Perekonomian Dan Peningkatan Jumlah Kunjungan Mancanegara,” in *FGD Evaluasi Pelaksanaan Bebas Visa Kunjungan, Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum Dan HAM RI* (Jakarta, 2018).

⁹ Kemenpar.

¹⁰ Indrady, *Dinamika Isu Keimigrasian Dalam Lensa Global*.

University¹¹. Dijelaskan bahwa ada kebiasaan dari negara-negara *emerging economies* untuk meniru *best practices* yang dilakukan oleh negara lainnya atau organisasi internasional dalam bentuk standar/indeks persaingan dengan harapan agar studi tiru yang dilakukan dapat memberikan *impact* yang signifikan dalam pembangunan negara berkembang.

Tren yang disebut sebagai *isomorphic mimicry* ini merupakan gejala yang sering muncul di beberapa negara berkembang dalam menyikapi persoalan pembangunan yang ada di negaranya. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh pakar tersebut justru memperingatkan bahaya “latah” kebijakan atau standar internasional yang dilakukan oleh negara-negara berkembang bagi keberlanjutan program pembangunan di suatu negara¹² secara makro. Sebagai alternatif, negara-negara *emerging economies* sebaiknya bersikap hati-hati dalam membuat kebijakan yang berdampak terhadap sendi-sendi kearifan lokal, tanpa harus bersandar sepenuhnya terhadap kebijakan ataupun standar internasional yang berdimensi simetris.

Dan ketiga, tulisan ini tidak berkeberatan terhadap inisiatif kebijakan bebas visa yang dilakukan oleh pemerintah. Namun yang harus menjadi perhatian adalah, setiap kebijakan apapun yang berdimensi keimigrasian tetap harus berporos kepada politik *selective immigration policy*. Orientasi pemberian kebijakan bebas visa dalam hal ini jangan terpaku kepada standar indeks *international openness* saja, namun juga harus memperhatikan titik keseimbangan dengan memperhatikan juga kepentingan nasional yang lebih makro.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah deduktif dengan melakukan analisa terhadap data-data sekunder yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun lembaga internasional yang disandingkan dengan beberapa teori yaitu teori neoliberalisme, teori pembangunan internasional dan teori migrasi internasional agar mengerucut kepada pokok masalah penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data primer observasi partisipan berupa pengalaman penulis sebagai Pejabat Imigrasi Indonesia serta data sekunder yang dianalisa secara kualitatif, dan juga dilengkapi dengan dukungan data-data kuantitatif untuk memperkuat argumentasi.

PEMBAHASAN

Rezim Visa dan Perkembangannya

Dalam konteks keimigrasian, visa merupakan salah satu produk *nation state* yang berfungsi sebagai alat dalam mekanisme pengawasan keimigrasian terhadap orang asing yang hendak memasuki suatu negara. John Torpey¹³ menyebutkan bahwa visa adalah salah satu *legitimate means of movement* yang dikeluarkan oleh negara untuk memberikan validasi terhadap subyek manusia yang berlalu-lintas antar-negara. Untuk mengupas konsep visa dan perkembangannya, tulisan ini akan menggunakan perspektif historis, praktik dan institusional dalam pembahasannya.

Dari sisi historis, secara umum tidak mudah untuk menemukan secara pasti sejarah ditemukannya konsep visa. Namun jika mempelajari penelitian yang dilakukan oleh beberapa pakar keimigrasian¹⁴, dalam perspektif historis keimigrasian internasional,

¹¹ Matt Andrews, Lant. Pritchett, and Michael J. V. Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action* (London: Cambridge University Press, 2017).

¹² Andrews, Pritchett, and Woolcock.

¹³ John Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, *Cambridge Studies in Law and Society* (London: Cambridge University Press, 2000).

¹⁴ Lihat misalnya Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*; McKeown, *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders*.

dapat diuraikan beberapa penjelasan sebagai berikut.

Pertama, Aristide Zolberg¹⁵ melakukan penelitian tentang terbentuknya negara Amerika Serikat dan perkembangan keimigrasian internasional yang mewarnai perubahan kebijakan keimigrasian di negeri Paman Sam tersebut. Dalam sejarah pembentukan sebagai sebuah entitas *nation state*, Kongres Amerika Serikat pada tanggal 2 Maret 1819 menetapkan *Passenger Act* (Undang-Undang tentang Penumpang). Dengan demikian, untuk pertama kalinya, Amerika Serikat menerapkan kebijakan restriksi keimigrasian dengan mengharuskan operator kapal laut yang akan membawa orang asing dan memasuki wilayah negara tersebut untuk mendaftarkan identitas penumpang dengan lengkap melalui Perwakilan negara Amerika Serikat di luar negeri. Kebijakan ini pada awalnya ditujukan bagi para Imigran yang berasal dari negara-negara di Eropa, terutama untuk membatasi pendatang asing yang berasal dari golongan miskin dan tidak diinginkan baik dari segi politik, budaya maupun ekonomi¹⁶.

Zolberg lebih lanjut memberikan sebuah istilah terhadap mekanisme kebijakan restriksi ini dengan sebutan “*remote control*” dianggap metode yang efektif untuk melakukan kontrol dalam proses seleksi terhadap penumpang-penumpang asing yang menggunakan moda transportasi kapal laut untuk masuk ke wilayah negeri Paman Sam tersebut. Sistem ini digunakan untuk melakukan *screening* terhadap orang asing di negaranya sendiri sebelum memasuki Amerika Serikat. Dengan demikian, mekanisme *remote control* ini merupakan bagian dari proses seleksi keimigrasian yang dilakukan di luar wilayah suatu negara agar dapat dilakukan deteksi dini terhadap proses kedatangan orang asing.

Kedua, terkait dengan penggunaan mekanisme visa sebagai alat kontrol untuk membatasi pergerakan orang asing untuk masuk ke suatu negara, dalam hal ini McKeown¹⁷ memberikan perspektif visa sebagai bentuk politik identitas yang akhirnya diterapkan oleh beberapa negara barat seperti Inggris, Amerika Serikat, dan beberapa negara Eropa Kontinental. Dalam hal ini, McKeown memberikan deskripsi yang cukup detail dalam memberikan penjelasan mekanisme kontrol keimigrasian untuk membatasi masuknya warga negara Cina untuk memasuki negara-negara seperti Inggris, Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Kontinental. Menurut McKeown, penerapan kebijakan keimigrasian dengan mekanisme visa atau “*remote control*” ini akhirnya menjelma menjadi kebijakan yang di replikasi secara global oleh beberapa negara lainnya, bahkan dikloning secara langsung dengan adanya perluasan kolonialisme yang dilakukan oleh beberapa negara yang menjadi *pioneer* dari kebijakan visa itu sendiri¹⁸.

Dari sisi praktik, visa bermakna dalam Bahasa Inggris sebagai “*has been seen*” atau sudah diperiksa dan diberikan persetujuan untuk melakukan perjalanan ke suatu negara. Secara umum, visa bertujuan sebagai: a. alat kontrol pengawasan keimigrasian; b. melindungi *traveller* dan c. penerimaan negara dari biaya visa.

Bentuk visa pada awalnya berbentuk kertas, cap maupun stiker yang ditempelkan di dokumen perjalanan seseorang yang berisi catatan identitas pemegang paspor tersebut, dan persetujuan terhadap tujuan seseorang untuk memasuki suatu negara serta dilengkapi dengan durasi izin tinggal keimigrasiannya. Dalam perkembangannya sistem visa telah dikembangkan dengan metode elektronik, yaitu menggantikan penggunaan cap atau stiker dengan metode data elektronik yang tersimpan di dalam database keimigrasian suatu negara yang dapat terbaca pada saat orang asing memasuki wilayah negaranya.

¹⁵ Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*.

¹⁶ Zolberg.

¹⁷ McKeown, *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders*.

¹⁸ McKeown.

Pada tataran praktik berikutnya bahwa dalam sistem pengamanan perbatasan suatu negara (*border control management*), visa adalah lapisan pertama dalam lapisan sistem kontrol perbatasan negara secara menyeluruh (*layered border control management*). Dalam hal ini, *visa is authorisation to travel to the country* bukan *authorization to enter*¹⁹. Artinya ketika seseorang telah memiliki visa, tidak serta-merta memberikan jaminan penuh yang bersangkutan dapat memasuki suatu negara sebelum diberikan izin masuk (*entry permit*) oleh Pejabat Imigrasi (*Immigration Officer*) di *Immigration Checkpoints* negara yang dikunjungi. Lapisan pemeriksaan keimigrasian ini merupakan *layer* kedua dalam *layered border control management*²⁰.

Dalam perkembangannya, secara institusional pengaturan spesifikasi dan fitur pengamanan visa (*security feature*) yang sebelumnya diatur secara mandiri oleh *nation state* telah beralih menjadi rezim internasional dengan diatur oleh sebuah lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa - Bangsa (PBB) yaitu Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organisation/ICAO*). Organisasi internasional ini memiliki mandat untuk memberikan rekomendasi internasional pengaturan fitur dan pengamanan paspor dan visa kepada para negara anggota ICAO. Dengan adanya rekomendasi praktik tersebut, maka diharapkan akan meminimalisir terjadinya kejahatan pemalsuan visa.

Dengan diikuti dengan kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), maka sistem pengawasan keimigrasian juga mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Sistem visa yang sebelumnya berbentuk kertas, cap maupun stiker yang ditempelkan di dokumen perjalanan, saat ini berevolusi menjadi visa elektronik (eVisa)

yang berbasis digital. Dengan adanya inovasi tersebut, maka orang asing yang akan memasuki suatu negara yang mengharuskan memiliki visa tidak perlu lagi melakukan prosedur pengajuan dan pembayaran visa secara konvensional (tatap muka) melainkan dapat dilakukan secara online.

Rezim Bebas Visa

Perlu digarisbawahi bahwa secara umum kebijakan keimigrasian di seluruh negara di dunia berpegang kepada prinsip selektif karena keberadaan hukum keimigrasian adalah sebagai produk dari lahirnya konsep *nation state* yang merupakan manifestasi kedaulatan dari suatu negara²¹. Dengan demikian, *the default line* dalam penyusunan kebijakan keimigrasian yang dilakukan oleh suatu negara mengutamakan prinsip *selective policy*²².

Dalam perkembangannya, telah terjadi beberapa pemikiran baru terkait dengan modifikasi kebijakan keimigrasian yang diterapkan oleh beberapa negara, terutama kebijakan visa. Salah satu modifikasi tersebut adalah dengan adanya kebijakan untuk menghilangkan kewajiban untuk memiliki visa dari suatu negara kepada negara lain yang dikehendakinya (*visa waiver programme*). Menurut James Hollifield²³, pemberian fasilitas bebas visa merupakan salah satu instrumen politik luar negeri suatu negara untuk memberikan fasilitas khusus kepada negara-negara tertentu dalam rangka menjaga dan meningkatkan hubungan diplomatik maupun kepentingan nasional lainnya dengan negara lain, baik yang

¹⁹Andry Indrady, “Beyond Belconnen and Kuningan: A Study of Bilateral Immigration Cooperation Between the Australian Department of Immigration and Citizenship Australia and the Indonesian Directorate General of Immigration, 2001-2009” (Flinders University Adelaide Australia, Ph.D Dissertation, 2011), <https://trove.nla.gov.au/version/177764732>.

²⁰Indrady.

²¹ Indrady, *Dinamika Isu Keimigrasian Dalam Lensa Global*.

²² James. F Hollifield and Tom. K Wong, “The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In,” in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, ed. Caroline B Brettell and James F. Hollifield (New York USA: Routledge, 2000).

²³ James F. Hollifield, “Migration and International Relations,” in *Oxford Handbook of the Politics of International Migration* (London: Oxford University Press, 2012), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195337228.013.0015>.

dilakukan secara unilateral, bilateral, maupun regional.

Dalam hal ini, negara dapat menerapkan kebijakan bebas visa tanpa meminta secara resiprokal kepada negara lain untuk memperlakukan warga negaranya di negara lain dengan konsep unilateral. Disisi yang lain, suatu negara juga dapat membangun kerjasama secara resiprokal dalam bingkai kerjasama bilateral untuk memberikan fasilitas bebas visa bagi warga negara kedua negara tersebut. Meskipun sebuah kelompok negara yang berada dalam 1 (satu) kawasan (*region*) dapat bekerja sama secara regional untuk memberikan kebijakan bebas visa kepada beberapa negara untuk masuk ke kawasan tersebut²⁴.

Dalam konteks unilateral, Indonesia sebagai negara *emerging economies* sejak awal telah secara progresif menerapkan kebijakan bebas visa wisata sejak tahun 1983 melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 15 Tahun 1983 tentang Kebijakan Pengembangan Kepariwisata. Basis utama penerapan kebijakan ini berporos pada kebijakan pariwisata yang memberikan 26 (dua puluh enam) negara untuk menikmati kebijakan bebas visa untuk tujuan wisata meskipun negara-negara yang diberikan fasilitas bebas visa wisata tidak secara resiprokal memberikan fasilitas yang sama kepada Indonesia.

Dalam konteks bilateral, salah satu contoh negara lainnya yang memiliki kebijakan bebas visa adalah Amerika Serikat yang mulai memperkenalkan kebijakan yang dinamakan *visa waiver program* pada tahun 1986 untuk memberikan kemudahan fasilitas bebas visa kepada beberapa negara tertentu secara bilateral-resiprokal dalam rangka bisnis dan wisata selama 90 (sembilan puluh) hari²⁵. Secara konseptual, Amerika Serikat sebagai negara *advanced economies* menerapkan kebijakan bebas visa ini

melalui mekanisme *risk-based and multi-layered approach* yaitu sebuah mekanisme asesmen reguler yang dilakukan untuk melakukan evaluasi terhadap kondisi suatu negara dari semua aspek yang akan menentukan daftar negara yang akan diberikan fasilitas bebas visa tersebut²⁶. Dalam kenyataannya daftar negara penerima fasilitas *visa waiver program* juga mengalami fluktuasi sesuai dengan hasil asesmen yang dilakukan oleh otoritas keimigrasian serta lintas Kementerian di Amerika Serikat²⁷. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebijakan tersebut berbasis resiprokal, sehingga Amerika Serikat tidak akan memberikan fasilitas bebas visa jika tidak memiliki muatan kepentingan yang saling menguntungkan dengan negara *partner*. Sehingga, secara tidak langsung kebijakan bebas visa Amerika Serikat yang populer ini juga beririsan dengan kebijakan luar negerinya²⁸.

Dalam konteks kawasan (*regional*), beberapa negara berdasarkan asas institusionalisasi penyatuan kawasan dalam bidang ekonomi, politik dan sosial budaya telah menerapkan kebijakan bebas visa maupun kemudahan dalam fasilitas keimigrasian bagi negara-negara yang berada dalam satu kawasan, seperti *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, *Association of Pacific Economy Cooperation (APEC)* dan *the European Union (EU)* dan beberapa organisasi di kawasan-kawasan di belahan dunia lainnya²⁹.

Neksis Pariwisata dan Rezim Bebas Visa

Sektor kepariwisataan (*tourism*) merupakan salah satu komoditas yang sangat diandalkan oleh banyak negara sejak bangkitnya perekonomian dunia paska Perang Dunia kedua. Ditambah lagi dengan makin tingginya volume migrasi antar negara yang didukung oleh perkembangan teknologi informasi dan transportasi sebagai katalisator peningkatan perhatian negara-negara di dunia terhadap pengembangan sektor pariwisata.

²⁴ Vincent Chetail, *International Migration Law*, 1st ed. (Oxford United Kingdom: Oxford University Press, 2019).

²⁵ DHS, “Visa Waiver Program,” 2019, <https://www.dhs.gov/visa-waiver-program>.

²⁶ DHS.

²⁷ DHS.

²⁸ DHS.

²⁹ Chetail, *International Migration Law*.

Secara institusional, *the United Nations World Tourism Organisation (UNWTO)* yang dibentuk pada tahun 2003, merupakan sebuah lembaga dunia khusus (*specialized agencies*) di bawah naungan PBB yang menjadi *leading sector* pengembangan standar internasional di bidang kepariwisataan. Lebih lanjut UNWTO mempromosikan pariwisata sebagai motor penggerak pertumbuhan pembangunan internasional secara inklusif dan berkelanjutan³⁰.

Dengan memiliki 158 *state members*, 6 *associate members* dan 500 *affiliate members* yang berasal dari sektor bisnis pariwisata, institusi pendidikan dan beberapa asosiasi dan otoritas kepariwisataan di seluruh dunia, UNWTO merupakan sebuah organisasi internasional yang sangat berpengaruh dalam kebijakan standar-standar pengembangan kepariwisataan dalam tataran domestik negara-negara anggotanya³¹.

Dalam hal ini, peranan UNWTO sebagai lembaga sentral dunia di bidang kepariwisataan sangat vokal dalam memberikan konsepsi neksus antara pariwisata dengan kebijakan bebas visa dengan argumen sebagai berikut³²:

“Visa policies are among the most important governmental formalities influencing international tourism. The development of policies and procedures for visas, as well as for other important travel documents such as passports, is closely linked to the development of tourism... Especially noteworthy are the multilateral agreements that mutually exempt all or certain categories of travelers from the visa requirement. However, despite the progress made,

current visa policies are still regularly mentioned as inadequate and inefficient and are thus acknowledged to be an obstacle to tourism growth.”

Dengan demikian, menurut UNWTO dengan masih minimnya penerapan kebijakan bebas visa di beberapa negara sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan sektor pariwisata global.

Sebagai aktor non negara (*non state actor*), UNWTO telah melakukan upaya-upaya untuk mempengaruhi negara-negara di dunia untuk merubah kebijakan visanya yang mendorong ke arah yang lebih *open* terhadap parawisata. Sebagaimana sebuah studi yang telah dilakukan sebelumnya dengan menggunakan pendekatan *Epistemic Community and International Policy Coordination*³³ membuktikan peranan dominan UNWTO terhadap perubahan kebijakan visa negara yang lebih liberal ke arah kebijakan bebas visa (*visa exemption policy*) dengan metode pendekatan ke negara-negara anggota melalui pertemuan forum internasional dan proses lobi-lobi politik³⁴.

Dengan demikian, dari sisi teori institusi³⁵, sektor kepariwisataan dalam tataran internasional telah terinstitusionalisasi dengan keberadaan UNWTO yang mampu “mempengaruhi” *nation state* untuk menyesuaikan kepentingan negaranya dengan

³⁰ Lucy Ferguson, “The United Nations World Tourism Organisation,” *New Political Economy* 12, no. 4 (2007): 557–68, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13563460701661587>.

³¹ UNWTO, “Who We Are,” 2019, <http://www2.unwto.org/content/who-we-are-0>.

³² UNWTO, *Visa Facilitation: Stimulating Economic Growth and Development through Tourism*, 3rd ed. (Madrid Spain: World Tourism Organisation (UNWTO), 2013).

³³ Peter. M Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1–35, <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.

³⁴ Ebru Tekin Bilbil, “The Role of the UNWTO in Visa Facilitation: The Diverse Impacts on Tourism Industries of China, Russia and Turkey,” *International Journal of Tourism and Hospitality Management in the Digital Age* 1, no. 1 (2017), <https://doi.org/10.4018/ijthmda.2017010102>.

³⁵ Aristide R. Zolberg, “International Migrations in Political Perspective,” *International Migration Review* 15, no. 1 Spplimentary (1981): 3–27, <https://doi.org/10.1177/019791838101501s03>.

kepentingan UNWTO dalam penerapan kebijakan bebas visa³⁶.

Disamping UNWTO, terdapat sebuah Lembaga Non Pemerintah Internasional yang bernama *the World Economic Forum (WEF)* bermarkas di Jenewa Swiss. Lembaga ini merupakan sebuah *non state actor* yang cukup berpengaruh di dunia dengan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan kajian, maupun forum diskusi bertaraf internasional dengan tajuk ekonomi global. Lembaga ini didirikan oleh Klaus Schwab, seorang Guru Besar pada Universitas Jenewa yang menjadi pelopor isu global revolusi industri 4.0.

Dari sisi kepariwisataan, lembaga ini telah memiliki reputasi berkaliber internasional dalam menyusun sebuah standar internasional yang sudah menjadi rujukan dalam hal penetapan rangking persaingan negara-negara di bidang pariwisata yaitu *The Travel and Tourism Index (TTCI)* yang diterbitkan setiap dua tahun sekali (*bienial*).

TTCI memiliki 14 (empat belas) pilar yang menjadi komponen penilaian terhadap daya saing suatu negara dalam hal kepariwisataan. Dengan pilar-pilar tersebut masing-masing negara berpacu untuk meningkatkan poin daya saingnya agar rangking mereka dapat mengalahkan negara lainnya dan persepsi kepariwisataan di negaranya dapat dinilai positif oleh masyarakat internasional.

Tabel 14 (empat belas) pilar TTCI³⁷



Sumber: *The World Economic Forum 2019*

Sesuai dengan rumusan masalah maka pembahasan ini akan lebih memfokuskan kepada aspek pilar *international openness* yang menjadi bagian dari komponen *Tour and Travel Enabling Conditions* dan pengaruhnya terhadap kebijakan bebas visa di Indonesia. Hal ini mengingat bahwa pilar *international openness* berhubungan erat dengan aspek mobilitas manusia antar negara yang bertujuan untuk melakukan kegiatan wisata. Sehingga komponen *international openness* dapat dijadikan variabel analisis untuk melakukan evaluasi terkait dengan penerapan kebijakan bebas visa di Indonesia.

Dalam hal ini komponen *international openness* memiliki beberapa sub-komponen yaitu: *visa requirements*, *openness in bilateral air service agreements* dan *number of bilateral trade agreements in force*. Dengan demikian secara umum komponen *international openness* memberikan persepsi bahwa yang menjadi *the rule of thumb* adalah semakin terbuka sebuah negara terhadap negara lain dalam aspek aturan bebas visa, akses penerbangan sipil dan perjanjian perdagangan maka semakin tinggi komponen

³⁶ Ferguson, “The United Nations World Tourism Organisation.”

³⁷ World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*, *World Economic Forum* (Geneva Switzerland: World Economic Forum, 2019), <https://doi.org/10.1016/j.annals.2003.12.019>.

penilaian TICI-nya. Dan sebaliknya menurut *The World Economic Forum*³⁸:

“Restrictive policies such as cumbersome visa requirements diminish tourists’ willingness to visit a country, and indirectly reduce the availability of key services.”

Oleh karena itu, menurut standar TICI semakin ketat aturan visa di suatu negara, akan berpengaruh signifikan terhadap berkurangnya jumlah turis yang akan datang ke negara tersebut. Dengan demikian, *platform* yang menjadi *best practices* bagi negara-negara di dunia dalam hal kepariwisataan menurut standar *TICI* adalah harus menerapkan rezim visa yang mencerminkan pendekatan *non restrictionist* atau dengan kata lain menerapkan rezim bebas visa.

Indonesia dan *TICI*

Sebagai salah satu negara anggota UNWTO, terkait dengan pengembangan kepariwisataan, Indonesia sejak tahun 1980an telah menerapkan kebijakan bebas visa yang cukup progresif, meskipun rezim bebas visa sudah diterapkan sejak tahun 1967 sebagai upaya integrasi kawasan Asia Tenggara di dalam wadah ASEAN³⁹.

Perkembangan kebijakan BVK Indonesia



Sumber: ⁴⁰

Dari gambaran di atas, dalam perkembangannya, kebijakan bebas visa di Indonesia terus mengalami peningkatan yang sangat agresif. Terlihat bahwa Indonesia sejak tahun 2011 terus melakukan liberalisasi penerapan kebijakan bebas visa yang difokuskan kepada peningkatan jumlah wisatawan ke Indonesia. Dan titik terakhir penambahan jumlah negara yang diberikan fasilitas bebas visa berada di tahun 2016, dimana 169 negara menikmati fasilitas bebas visa untuk berkunjung ke Indonesia dengan tujuan wisata, kunjungan sosial budaya dan bisnis.

Dalam perspektif *TICI*, dikatakan bahwa pemberian fasilitas bebas visa bagi wisman dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di suatu negara. Dan bagi Indonesia, dari sisi penerimaan negara, tidak dapat dipungkiri bahwa sektor pariwisata dapat meningkatkan penerimaan negara khususnya dari sektor jasa transportasi, jasa dan usaha-usaha mikro.

³⁸ World Economic Forum.

³⁹ Melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 1967 tentang Fasilitas Bebas Visa ASEAN, Indonesia telah memberikan fasilitas bebas visa kepada negara-negara anggota ASEAN yang saat ini berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.

⁴⁰ Kemenpar, “Kajian Dampak Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Terhadap Perekonomian Dan Peningkatan Jumlah Kunjungan Mancanegara.”

Menurut data dari Kementerian Pariwisata,⁴¹ menunjukkan bahwa secara gradual sejak tahun 2004 terjadi fluktuasi jumlah penerimaan negara. Tren rata-rata peningkatan jumlah wisman dari tahun 2005 sd. Tahun 2017. Meskipun di tahun 2008-2009 terjadi penurunan wisman dan yang menarik adalah angka *spending* yang dikeluarkan wisman *drop* dari tahun-tahun sebelumnya dan juga terjadi hal yang sama di tahun 2015-2017 terkait jumlah *spending* yang dikeluarkan oleh wisman walaupun terjadi penambahan jumlah negara yang diberikan kebijakan bebas visa.

Perlu diketahui bahwa meskipun komponen *international openness* memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian di suatu negara, namun menurut *WEF*, 13 (tiga belas) komponen lainnya juga tidak kalah pentingnya. Bahkan menurut *WEF*, dijelaskan bahwa pilar yang paling memberikan efek korelasi yang signifikan dengan jumlah wisman yang datang ke suatu negara berada di komponen *tourism infrastructure* (infrastruktur kepariwisataan) dan *natural resources* (obyek wisata/sumber daya alam pariwisata).

Menurut data dari *WEF*⁴², dijelaskan bahwa komponen infrastruktur pariwisata dan komponen sumber daya alam pariwisata lebih dominan memiliki korelasi dengan jumlah wisman yang datang ke suatu negara dibandingkan dengan pilar lainnya, termasuk pilar *international openness*. Ditambah lagi oleh *WEF*, bahwa menurut laporan terhadap efektivitas indikator komponen *TTCI* dijelaskan bahwa pilar *international openness* tidak menunjukkan hasil yang memuaskan dibanding dengan pilar-pilar lainnya⁴³

Meskipun tidak memberikan efek yang signifikan dalam peningkatan jumlah wisman

dan pertumbuhan ekonomi, namun mengapa beberapa negara masih mengandalkan pilar *international openness* di dalam meningkatkan ranking daya saing *TTCI*? Data dari UNWTO menunjukkan bahwa tren penerapan kebijakan bebas visa dari negara-negara dalam kategori *emerging economies* dan negara-negara dalam kategori *advanced economies* terdapat perbedaan yang signifikan⁴⁴. Tren secara global (*world average*) mengalami peningkatan jumlah negara yang memberikan kebijakan bebas visa, begitu pun dengan tren yang dialami oleh negara-negara dari kelompok *emerging economies* (negara berkembang). Lain halnya dengan negara maju (*advanced economies*), yang tidak mengalami perubahan yang signifikan dalam hal pemberian fasilitas kebijakan bebas visa.

Menurut UNWTO, salah satu alasan negara *emerging economies*, termasuk Indonesia mengadopsi alternatif pilihan kebijakan bebas visa sebagai *arsenal* untuk meningkatkan jumlah wisman dikarenakan, komponen pilar ini adalah *shortcut* untuk meningkatkan ranking daya saing *TTCI* negaranya⁴⁵:

“Therefore, many lower-income economies that have an abundance of natural assets would do well to consider investing in efforts to drive economic development through the vehicle of a thriving travel and tourism sector, especially given that they may lack the foundations necessary to pursue other emerging economic pathways such as advanced manufacturing. An example from Africa is the marked increase in visa openness that is in large part a response to the need to drive T&T on the continent but has the obvious benefit of stimulating trade and development on a larger scale.”

⁴¹ Kemenpar.

⁴² World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*.

⁴³ World Economic Forum.

⁴⁴ UNWTO, *2019 Visa Openness Report for Africa* (Madrid Spain: UNWTO, 2019).

⁴⁵ UNWTO.

Ditambahkan⁴⁶ bahwa ketika Indonesia memutuskan untuk menambahkan daftar negara dalam kebijakan bebas negara pada tahun 2016, beberapa rasional kebijakan melatarbelakanginya. Pertama, didasari atas target jumlah wisatawan sebanyak 20 (dua puluh) juta di tahun 2019. Dan kedua, yang paling berpengaruh adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh UNWTO dan *The World Travel and Tourism Council (WTTC)*⁴⁷ pada saat pertemuan *T20 Ministers Meeting*⁴⁸ ke-4 pada tahun 2012 yang salah satu rekomendasinya adalah dengan membuka kebijakan bebas visa seluas-luasnya akan berdampak kepada kenaikan jumlah wisman rata-rata 5% - 25% per tahun dalam waktu 3 tahun.

Meskipun UNWTO membenarkan bahwa ada indikasi korelasi positif kenaikan jumlah wisman dengan penerapan kebijakan bebas visa, di Indonesia namun pada saat yang sama juga mengingatkan bahwa pilar *international openness* jangan dijadikan komponen yang paling dominan dalam kebijakan pengembangan kepariwisataan⁴⁹:

“However, as this 169-country visa free policy became fully operational only a year ago, there is insufficient data to evaluate the overall effectiveness of the visa policy and to determine fully if there is a causal relationship between the introduction of visa-free travel and the nearly 20% year on year growth. Nonetheless, early indications suggest

that the policy is indeed increasing visitor demand to Indonesia.”

Lebih lanjut UNWTO juga menekankan bahwa kebijakan bebas visa hanya merupakan salah satu instrumen dari keseluruhan perangkat kebijakan pariwisata secara makro untuk meningkatkan pertumbuhan pariwisata di suatu negara⁵⁰:

” Research over the years has underlined the importance of visa free policies to successful national tourism development strategies. However, a visa free policy in isolation is no guarantee for tourism growth. Rather, such policies should be seen as part of an overall national effort.”

Nekus Neoliberalisme dan Kebijakan Keimigrasian

Secara umum, Robert Gilpin⁵¹ memberikan pemahaman yang jelas bahwa bagi kaum neoliberal, batas-batas politik yang diciptakan negara yang akan menghambat segala aktivitas perekonomian global harus disingkirkan. Kebebasan perdagangan internasional dalam bentuk apapun harus difasilitasi oleh *nation state*, agar pertumbuhan ekonomi di suatu negara dapat berkompetisi dengan negara lainnya.

Untuk menakar nekus antara konsep neoliberalisme dengan kebijakan keimigrasian, maka tulisan ini akan menggunakan pemikiran Robert Keohane dan Joseph Nye terkait dengan konsep ketergantungan internasional (*interdependence*) dan konsep rezim internasional (*international regime*) atau institusi internasional (*international institutions*) dalam tataran politik internasional

⁴⁶ UNWTO, “Indonesia Opens Its Doors to 169 Countries,” 2018, <http://www2.unwto.org/news/2018-03-01/indonesia-opens-its-doors-169-countries>.

⁴⁷ WTTC adalah sebuah organisasi internasional non pemerintah yang menjadi wadah perusahaan bisnis pariwisata dalam skala global.

⁴⁸ *T20 meeting* adalah pertemuan reguler level Menteri di bidang pariwisata yang tergabung di dalam negara-negara G20 untuk meningkatkan pertumbuhan pariwisata dalam skala global.

⁴⁹ UNWTO, “Indonesia Opens Its Doors to 169 Countries.”

⁵⁰ UNWTO.

⁵¹ Gilpin, *The Political Economy of International Relations*.

⁵². Penggunaan kedua konsep tersebut akan membantu dalam menganalisis irisan antara kebijakan bebas visa dengan rezim internasional.

Pertama, dari aspek *interdependence*. Dalam hal ini kaum neoliberal, berpandangan bahwa terdapat situasi dimana terjadi hubungan yang saling ketergantungan dan menguntungkan secara resiprokal di dalam tatanan politik internasional ⁵³. Jika asumsi ini ditarik dalam konteks migrasi internasional, maka wisatawan asing yang akan berkunjung ke suatu negara merupakan hubungan yang diterjemahkan seperti konsep ketergantungan. Para wisatawan mengharapkan adanya kemudahan akses untuk memasuki suatu negara dalam rangka tujuan wisata. Disisi lain, negara-negara yang membutuhkan wisatawan membuka akses negaranya agar memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi di negaranya.

Menurut kajian yang dilakukan terhadap kebijakan keimigrasian di negara-negara berkembang telah teridentifikasi bahwa pengaruh globalisasi telah mempengaruhi pola kebijakan keimigrasian yang *neoliberal* dalam pengertian negara mengurangi tingkat restriksi akses mobilitas orang asing untuk masuk ke suatu negara dengan rasional ekonomi sebagai prioritas utama ⁵⁴. Dalam pandangan Neoliberal, proses migrasi atau masuknya orang asing ke suatu negara diasumsikan sebagai sebuah *market* yang dapat diberdayakan untuk keuntungan bagi suatu

negara. Dengan demikian, realitas pandangan neoliberal secara riil juga dihadapi oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia yang memiliki kepentingan nasional untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di dalam negeri melalui penerapan kebijakan keimigrasian yang lebih terbuka.

Lebih lanjut, pemikiran neoliberal yang menggunakan paradigma rasional dan mengutamakan argumen yang didasarkan oleh data-data dan statistik. Dalam hal ini, data dan statistik jumlah negara yang diberikan fasilitas bebas visa dipercaya membantu dalam proses meningkatkan jumlah wisatawan yang akan datang ke Indonesia dan secara agregat akan berkontribusi terhadap pertumbuhan dan pembangunan ekonomi di suatu negara. Memperhatikan latar belakang dari diterapkannya kebijakan progresif bebas visa sejak tahun 1983 sampai dengan 2016, maka dapat dilihat pengaruh internasional yang cenderung sangat liberal yang secara riil berbentuk penambahan jumlah negara bebas visa.

Kedua, dari aspek rezim internasional atau institusi internasional. Dalam hal ini, kepentingan nasional suatu negara (*national interest*) diterjemahkan oleh kaum neoliberal sebagai kombinasi antara kepentingan negara dan kepentingan aktor non negara (*non state actor*) ⁵⁵. Dengan demikian, kepentingan nasional diterjemahkan sebagai hasil dari dinamika pertarungan kepentingan untuk menjadi produk kepentingan nasional suatu negara. Adapun komponen lainnya yang dapat diderivasi dari konsep ini adalah adanya institusi internasional yang menjadi *leading sector* dalam mengelola isu internasional yang dihadapi oleh negara-negara yang berkepentingan ⁵⁶. Dengan demikian, konsep

⁵² Robert O Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1st ed. (New York USA: Harper Collins, 1977).

⁵³ Keohane and Nye.

⁵⁴ Fiona. B Adamson and Gerasimos Tsourapas, “The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management,” *International Migration Review* 1, no. 30 (2019); James. F Hollifield, “Migration, Trade and Economic Development: The Risks and Rewards of Openness,” in *Proceedings of the 2006 Conference on Migration, Trade, and Development*, ed. James F. Hollifield, Pia M. Orrenius, and Thomas Osang (Dallas, Texas: Federal Reserve Bank USA, 2006), 249–84.

⁵⁵ Keohane and Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.

⁵⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton New Jersey USA: Princeton University Press, 1984), <https://doi.org/10.2307/40202461>.

ini memperkuat posisi lembaga internasional sebagai *non state actor* yang dapat membantu negara-negara dalam mencapai kepentingan nasional dan juga kepentingan bersama.

Dalam kaitannya dengan kebijakan keimigrasian, dari pengalaman penulis sebagai Pejabat Imigrasi yang sering mengikuti rapat bersama antar Kementerian/Lembaga terkait dengan kebijakan bebas visa, Kementerian Pariwisata didukung oleh perusahaan biro wisata baik lokal maupun multi-nasional sangat vokal dalam menyuarakan pemberian fasilitas bebas visa bagi wisatawan asing. Argumentasi yang digunakan adalah dengan menggunakan keberadaan Indonesian sebagai negara anggota UNWTO yang secara aktif memberikan *policy advice* kepada negara-negara anggotanya untuk meningkatkan kualitas kebijakan nasional untuk meningkatkan daya saing dalam sektor kepariwisataan internasional.

Keberadaan UNWTO yang dijadikan *point of reference* bagi Kementerian Pariwisata secara riil merupakan wujud konkrit aktualisasi konsep institusi internasional dalam pemikiran neoliberal yang akan membantu *nation states* dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini, TICI yang merupakan rujukan komponen daya saing yang digunakan oleh Kementerian Pariwisata dan aktor-aktor non negara lainnya untuk mempengaruhi penambahan jumlah negara yang diberikan fasilitas bebas visa. Meskipun telah bahwa justru kinerja global dari komponen pilar *international openness* ini tidak berdampak signifikan⁵⁷, dibandingkan dengan pilar-pilar lainnya namun secara *de facto* kebijakan bebas visa di Indonesia terus mengalami peningkatan yang cukup agresif sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2016.

Kebijakan bebas visa yang telah diterapkan Indonesia perlu dikaji dari berbagai aspek terutama untuk melihat sejauh mana dampaknya terhadap pertumbuhan perekonomian yang dihasilkan dari sektor kepariwisataan. Dalam hal ini, penambahan jumlah negara yang dimasukkan ke dalam daftar negara penerima fasilitas bebas visa perlu dievaluasi secara menyeluruh agar dapat memberikan manfaat bagi kepentingan nasional.

Dalam hal neksus antara konsep neoliberalisme dengan kebijakan keimigrasian ada beberapa parameter yang dapat disajikan untuk melakukan evaluasi implementasi kebijakan selektif keimigrasian dikaitkan dengan pemberian bebas visa kepada beberapa negara. Parameter pertama yaitu pendekatan teori pembangunan internasional – yaitu untuk menganalisis sejauh mana kebijakan bebas visa memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan parameter kedua menggunakan pendekatan resiprokalitas – yang menggunakan pemetaan sejauh mana negara-negara lain juga memberikan fasilitas bebas visa yang sama terhadap Indonesia. Dalam hal ini prinsip resiprokalitas juga merupakan turunan dari konsep *interdependence* yang diusung paham neoliberalis.

Pertama, kebijakan bebas visa yang secara progresif diterapkan oleh Indonesia dari perspektif teori pembangunan internasional merupakan bagian dari gejala *isomorphic mimicry*⁵⁸, dimana sebuah negara menerapkan standar internasional maupun *best practices* yang telah diterapkan oleh negara lain maupun organisasi internasional untuk mendapatkan hasil yang “dianggap” maksimal sesuai dengan “resep” yang ditawarkan. Dalam hal ini, penggunaan instrumen *international openness* yang dilakukan oleh Indonesia dengan penambahan

⁵⁷ World Economic Forum, *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*.

⁵⁸ Andrews, Pritchett, and Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*.

negara yang menikmati fasilitas bebas visa dilakukan agar sesuai dengan rekomendasi dan standar internasional yang ditetapkan oleh UNWTO dengan tujuan agar jumlah wisman yang datang ke Indonesia dapat mencapai target yang diinginkan. Sebenarnya hal ini biasanya sangat umum dilakukan oleh beberapa negara *developing countries* untuk mengejar ketertinggalannya dari negara-negara maju dengan metode *shortcut*⁵⁹. Oleh karena itu, para ahli pembangunan internasional berpendapat bahwa sebaiknya metode ini dihindari dan mengutamakan pembuatan kebijakan yang dilandasi *problem solving learning* dengan menggunakan komponen-komponen varian karakteristik lokal serta kepentingan nasional negara yang disesuaikan dengan kondisi lingkungan global⁶⁰.

Oleh karena itu untuk menyikapi kebijakan bebas visa yang telah diterapkan di Indonesia, dipandang perlu untuk melakukan evaluasi terutama yang terkait dengan negara-negara yang telah diberikan fasilitas kebijakan ini. Terutama untuk lebih mengoptimalkan parameter kebijakan selektif keimigrasian yang seolah-olah telah di *fait accompli* dengan parameter yang dikeluarkan oleh organisasi internasional. Ada beberapa hal yang patut menjadi perhatian di dalam melakukan evaluasi dari sisi kebijakan *selective policy* sebagai berikut.

Pertama, di dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan, terutama Pasal 6 disebutkan bahwa:

“Dalam keadaan tertentu yang berkaitan dengan keamanan negara dan kesehatan masyarakat, Menteri dapat menghentikan sementara bebas visa kunjungan untuk negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu

negara, dan entitas tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3).”

Dengan demikian, Peraturan Presiden tersebut memberikan amanat bahwa dalam konteks “keamanan” dan “kesehatan masyarakat”, maka Menteri (baca: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) dapat menghentikan sementara pemberian fasilitas bebas visa kunjungan.

Atas dasar amanat tersebut, evaluasi secara kualitatif terhadap negara-negara yang telah diberikan fasilitas bebas visa dapat segera dilakukan dengan melibatkan beberapa Kementerian/Lembaga dan unsur-unsur organisasi non pemerintah untuk memberikan masukan terkait dengan profil masing-masing negara dari semua aspek dengan menggunakan *risk-based analysis*.

Kedua, dari sisi asas resiprokal, Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 Pasal 2 Ayat (1) juga menekankan bahwa:

“Bebas Visa kunjungan diberikan kepada Penerima Bebas Visa Kunjungan dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat”

Dengan demikian, evaluasi kebijakan visa juga harus berpijak dari perspektif resiprokal dan asas manfaat. Dalam hal ini sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa pemberian fasilitas bebas visa merupakan salah satu instrumen politik luar negeri yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan Indonesia lainnya yang lebih strategis. Memberikan suatu negara fasilitas bebas visa artinya Indonesia secara resiprokal juga berhak meminta persamaan perlakuan dari negara lainnya.

Untuk melihat konteks ini dalam kacamata asas timbal balik, perlu melihat sejauh mana kekuatan paspor Indonesia untuk dapat menembus masuk wilayah negara lain tanpa menggunakan visa. Dengan menggunakan parameter yang dikeluarkan dari Henley and Partners^{61 62}, Indonesia menempati

⁵⁹ UNWTO, 2019 *Visa Openness Report for Africa*.

⁶⁰ Andrews, Pritchett, and Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*.

⁶¹ Indeks Paspor versi Henley and Partners ini sudah digunakan sebagai rujukan kekuatan paspor negara-negara di dunia sejak awal tahun 1990an. Henley and

posisi ke-75 dengan kekuatan paspor Indonesia yang hanya bisa menembus ke 69 negara tanpa menggunakan visa. Disisi lain, tetangga dekat Indonesia, seperti Malaysia berada di urutan ke-13 dengan kekuatan paspornya dapat menembus ke 176 negara dan selanjutnya Singapura di tataran global saat ini menempati posisi pertama bersama dengan Jepang dengan kekuatan paspornya dapat menembus ke 189 negara.

Oleh karena itu, dengan kekuatan paspor Indonesia yang hanya berjumlah 69 negara yang tidak berbanding lurus dengan jumlah negara yang diberikan fasilitas bebas visa kepada Indonesia sebanyak 169 negara, maka diperlukan kalkulasi ulang kebijakan yang lebih memberikan Indonesia posisi tawar yang kuat terhadap negara-negara lainnya terutama dalam memberikan fasilitas bebas visa yang resiprokal bagi Warga Negara Indonesia (WNI).

Dan yang ketiga adalah, lebih mengoptimalkan pilar-pilar lainnya selain pilar *international openness* di dalam Indeks Daya Saing *TTCI* untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia dari sektor pariwisata. Hal yang menggembirakan setelah pelantikan Presiden Jokowi dan Wakil Presiden KH. Ma'ruf Amin bahwa pemerintah telah menetapkan 4 (empat) destinasi wisata (pilar *natural resources*) sebagai prioritas pemerintah dari 10 (sepuluh) destinasi baru yang telah ditetapkan sejak tahun 2017 bagi pengembangan destinasi pariwisata di Indonesia⁶³. Lebih lanjut, dengan adanya

perbaikan infrastruktur yang mendukung kepariwisataan (pilar *tourism infrastructure*) yang telah dilakukan sejak pemerintahan Jokowi Jilid I, serta akan terus dilanjutkan di pemerintah Jokowi Jilid II, maka sudah saatnya pilar *international openness* tidak menjadi fokus utama pertimbangan untuk meningkatkan pertumbuhan jumlah wisman ke Indonesia ke depannya.

Dan alternatif terakhir, dari sisi asas manfaat dalam prinsip kebijakan selektif keimigrasian, perlu juga dilakukan kajian segmentasi pemasaran (*marketing segmentation*) terhadap negara-negara yang “loyal” terhadap pemilihan Indonesia sebagai destinasi wisata mereka dan juga secara kualitatif banyak melakukan *spending* selama berwisata. Negara-negara yang dalam kategori “menguntungkan” untuk Indonesia itulah yang dapat ditetapkan sebagai negara-negara yang dapat diberikan fasilitas bebas visa sesuai dengan kepentingan Indonesia.

SIMPULAN

Tulisan ini telah melakukan studi kritis terhadap korelasi antara komponen *international openness* di dalam *TTCI* yang dikeluarkan oleh WEF dan UNWTO dengan kebijakan bebas visa di Indonesia.

Dengan menggunakan pendekatan neoliberalisme dan teori pembangunan internasional tulisan ini telah menjelaskan adanya korelasi yang positif antara komponen *international openness* sebagai instrumen internasional dalam mempengaruhi kebijakan selektif keimigrasian di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator sebagai berikut.

Pertama, dari sisi ekonomi politik internasional, keberadaan beberapa organisasi internasional yang bergerak dalam bidang pariwisata, UNWTO dan WEF secara

Partners adalah sebuah firma hukum berskala internasional berbasis di Singapura yang membidangi masalah-masalah kewarganegaraan dan keimigrasian. Untuk lebih informasi lebih lanjut dapat dilihat pada laman www.henleypassportindex.com

⁶² Henley Partners, “The Henley Passport Index Q3 July 2019,” The Henley Passport Power Index, 2019, https://www.henleypassportindex.com/assets/2019/Q3/HPI_Report_190701.pdf.

⁶³ Silvita Agmasari, “Apa Itu 10 Destinasi Wisata Prioritas? Tugas Lama Untuk Wishnutama,” Kompas Travel News, 2019,

<https://travel.kompas.com/read/2019/10/23/104726127/ap-a-itu-10-destinasi-wisata-prioritas-tugas-lama-untuk-wishnutama?page=all>.

institusional berpengaruh dalam proses penambahan jumlah negara bebas visa di Indonesia. Kedua organisasi internasional tersebut telah memberikan persepsi dan rekomendasi melalui standar dan indeks internasional wisata global bahwa dalam rangka meningkatkan jumlah wisman ke Indonesia diperlukan perluasan kebijakan bebas visa. Sebagai negara anggota UNWTO, kebijakan bebas visa di Indonesia secara progresif terus meningkat dan mengalami *the peak point* pada periode 2011 sampai dengan 2016 dengan telah diberikannya fasilitas bebas visa kunjungan kepada sebanyak 169 (seratus enam puluh sembilan) negara. Namun demikian, pemahaman konsep keimigrasian liberal yang diterapkan oleh Indonesia dalam memperluas kebijakan bebas visa secara unilateral tersebut sayangnya tidak resiprokal dengan akses bebas visa bagi WNI untuk masuk ke negara lainnya dan tidak didasari oleh kebijakan keimigrasian yang selektif.

Kedua, dari perspektif pembangunan internasional, ada kemiripan tren global untuk memperluas kebijakan bebas visa oleh negara-negara *emerging countries*, termasuk Indonesia yang menggunakan komponen *international openness*, salah satu dari pilar *TTCI* untuk meningkatkan jumlah wisman. Namun tren ini sangat bertolak belakang dengan yang terjadi di negara *advanced economies* yang tidak menggunakan pilar *international openness* sebagai parameter untuk meningkatkan ranking *TTCI*. Bahkan negara-negara *advanced economies cenderung* menggunakan pilar infrastruktur pariwisata (*tourism infrastructure*) dan pengembangan obyek wisata (*tourism natural resource*) sebagai modal dasar untuk pengembangan pariwisatanya di negaranya.

Adanya perbedaan pola pembangunan pariwisata yang diambil oleh *emerging economies* dengan *advanced economies* salah satunya disebabkan karena minimnya kapasitas negara *emerging economies* dalam mengembangkan kedua pilar yang dilakukan oleh *advanced economies*, dan oleh karena itu menggunakan komponen pilar *international*

openness adalah *shortcut* yang dapat ditempuh untuk meningkatkan pertumbuhan pariwisata di negara *emerging economies* disamping memperbaiki ranking *TTCI* di mata dunia internasional.

Meskipun demikian, untuk menatap masa depan yang lebih baik, dengan visi dan misi pemerintahan Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin di Kabinet Indonesia Maju, dalam membangun destinasi wisata yang baru dilengkapi dengan infrastruktur yang mendukung ke arah pengembangan pariwisata, maka kebijakan bebas visa Indonesia dapat dievaluasi kembali. Sehingga yang diperlukan adalah suatu *immigration control management* yang terukur, holistik dan partisipatoris sehingga negara dapat mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya dari sektor pariwisata melalui kebijakan bebas visa yang lebih selektif, memberikan manfaat yang optimal dan tentunya berbasis asas resiprokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adamson, Fiona. B, and Gerasimos Tsourapas. “The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management.” *International Migration Review* 1, no. 30 (2019).
- Agmasari, Silvita. “Apa Itu 10 Destinasi Wisata Prioritas? Tugas Lama Untuk Wishnutama.” Kompas Travel News, 2019.
<https://travel.kompas.com/read/2019/10/23/104726127/apa-itu-10-destinasi-wisata-prioritas-tugas-lama-untuk-wishnutama?page=all>.
- Andrews, Matt, Lant. Pritchett, and Michael J. V. Woolcock. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. London: Cambridge University Press, 2017.
- Bilbil, Ebru Tekin. “The Role of the UNWTO in Visa Facilitation: The Diverse Impacts on Tourism Industries of China, Russia and Turkey.” *International Journal of*

- Tourism and Hospitality Management in the Digital Age* 1, no. 1 (2017). <https://doi.org/10.4018/ijthmda.2017010102>.
- Chetail, Vincent. *International Migration Law*. 1st ed. Oxford United Kingdom: Oxford University Press, 2019.
- DHS. “Visa Waiver Program,” 2019. <https://www.dhs.gov/visa-waiver-program>.
- Ferguson, Lucy. “The United Nations World Tourism Organisation.” *New Political Economy* 12, no. 4 (2007): 557–68. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13563460701661587>.
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations. The Political Economy of International Relations*. New Jersey USA: Princeton University Press, 1987.
- Haas, Peter. M. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.” *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1–35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Hollifield, James. F. “Migration, Trade and Economic Development: The Risks and Rewards of Openness.” In *Proceedings of the 2006 Conference on Migration, Trade, and Development*, edited by James F. Hollifield, Pia M. Orrenius, and Thomas Osang, 249–84. Dallas, Texas: Federal Reserve Bank USA, 2006.
- Hollifield, James. F., and Tom. K Wong. “The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In.” In *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, edited by Caroline B Brettell and James F. Hollifield. New York USA: Routledge, 2000.
- Hollifield, James F. “Migration and International Relations.” In *Oxford Handbook of the Politics of International Migration*. London: Oxford University Press, 2012. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195337228.013.0015>.
- Indrady, Andry. “Beyond Belconnen and Kuningan: A Study of Bilateral Immigration Cooperation Between the Australian Department of Immigration and Citizenship Australia and the Indonesian Directorate General of Immigration, 2001–2009.” Flinders University Adelaide Australia, Ph.D Dissertation, 2011. <https://trove.nla.gov.au/version/177764732>.
- . *Dinamika Isu Keimigrasian Dalam Lensa Global*. Cinere Depok: Politeknik Imigrasi, 2019.
- Kemenpar. “Kajian Dampak Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Terhadap Perekonomian Dan Peningkatan Jumlah Kunjungan Mancanegara.” In *FGD Evaluasi Pelaksanaan Bebas Visa Kunjungan, Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum Dan HAM RI*. Jakarta, 2018.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton New Jersey USA: Princeton University Press, 1984. <https://doi.org/10.2307/40202461>.
- Keohane, Robert O, and Joseph Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. 1st ed. New York USA: Harper Collins, 1977.
- McKeown, Adam. *Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders. Columbia Studies in International and Global History*. Columbia USA: Columbia University Press, 2008.
- Partners, Henley. “The Henley Passport Index Q3 July 2019.” The Henley Passport Power Index, 2019. https://www.henleypassportindex.com/assets/2019/Q3/HPI_Report_190701.pdf.

Santoso et.al, M. Iman. *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.

Torpey, John. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. *Cambridge Studies in Law and Society*. London: Cambridge University Press, 2000.

UNWTO. *2019 Visa Openness Report for Africa*. Madrid Spain: UNWTO, 2019.

———. “Indonesia Opens Its Doors to 169 Countries,” 2018.
<http://www2.unwto.org/news/2018-03-01/indonesia-opens-its-doors-169-countries>.

———. *Visa Facilitation: Stimulating Economic Growth and Development through Tourism*. 3rd ed. Madrid Spain: World Tourism Organisation (UNWTO), 2013.

———. “Who We Are,” 2019.
<http://www2.unwto.org/content/who-we-are-0>.

World Economic Forum. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*. *World Economic Forum*. Geneva Switzerland: World Economic Forum, 2019.
<https://doi.org/10.1016/j.annals.2003.12.019>.

Zolberg, Aristide R. *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Massachusetts: Russel Sage Foundation Books at Harvard University Press, 2008.

———. “International Migrations in Political Perspective.” *International Migration Review* 15, no. 1 Spplimentary (1981): 3–27.
<https://doi.org/10.1177/019791838101501s03>.