

**PENGAWASAN KEIMIGRASIAN TERHADAP WARGA NEGARA ASING
PEMEGANG APEC BUSINESS TRAVEL CARD (ABTC): ANTARA
FASILITASI DAN KONTROL DALAM PERSPEKTIF PERMENIMIPAS
NOMOR 4 TAHUN 2025**

¹Josephine Graciella Dumaria Siahaan, ²Tony Mirwanto, ³Devina Yuka Utami
Program Studi Hukum Keimigrasian Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan
Indonesia

¹josephinegd81@gmail.com, ²boxtony85@gmail.com,
³devinayukautami@poltekim.ac.id

ABSTRACT

This study examines the normative tension between facilitation and immigration control in the regulation of the APEC Business Travel Card (ABTC), referred to as Kartu Perjalanan Pebisnis (KPP) APEC, under Minister of Immigration and Correctional Affairs Regulation Number 4 of 2025. Using a normative juridical method with statute and conceptual approaches, this study finds a significant normative imbalance: the regulation grants extensive privileges to foreign holders including visa-free entry, 60-day stay permits, dedicated counters, and permission for tourism, without proportional supervisory mechanisms or sanctions. The concurrent Regulation Number 2 of 2025 on Immigration Supervision does not specifically address KPP APEC holders, and its Article 33(2) explicitly excludes visit permit holders from sponsor-based supervision. This normative disintegration creates a legal vacuum potentially undermining immigration control as mandated by Article 66 of Law Number 6 of 2011. The study recommends normative reconstruction through specific supervisory clauses and proportional sanctions integrated into the KPP APEC regulation.

Keywords: ABTC, KPP APEC, Immigration Control, Facilitation, Normative Disintegration

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji ketegangan normatif antara fungsi fasilitasi dan kontrol keimigrasian dalam pengaturan APEC Business Travel Card (ABTC) atau Kartu Perjalanan Pebisnis (KPP) APEC berdasarkan Permenimipas Nomor 4 Tahun 2025. Melalui metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, ditemukan ketimpangan normatif yang signifikan: peraturan tersebut memberikan kemudahan luas kepada WNA pemegang KPP APEC berupa bebas visa, izin tinggal 60 hari, konter khusus, dan cakupan kegiatan termasuk wisata, tanpa mengatur pengawasan dan sanksi proporsional selama masa tinggal. Permenimipas Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengawasan Keimigrasian yang terbit di hari yang sama tidak menyebut pemegang KPP APEC secara khusus, dan Pasal 33 ayat (2)-nya mengecualikan pemegang izin tinggal kunjungan dari pengawasan berbasis penjamin. Disintegrasi normatif ini menciptakan kekosongan hukum yang berpotensi melemahkan fungsi pengawasan sebagaimana diamanatkan Pasal 66 UU Nomor 6 Tahun 2011. Direkomendasikan rekonstruksi normatif berupa klausul pengawasan dan sanksi khusus yang terintegrasi dalam Permenimipas Nomor 4 Tahun 2025.

Kata Kunci: ABTC, KPP APEC, Pengawasan Keimigrasian, Fasilitasi, Disintegrasi Normatif

A. Pendahuluan

Pergerakan orang lintas batas negara merupakan fenomena yang tidak bisa dipisahkan dari dinamika kerja sama ekonomi global. Di kawasan Asia Pasifik, kebutuhan pelaku bisnis untuk berpindah antarnegara secara cepat mendorong forum *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) mengembangkan instrumen fasilitasi bernama *APEC Business Travel Card* (ABTC), dalam terminologi hukum Indonesia disebut Kartu Perjalanan Pebisnis (KPP) APEC, yang memungkinkan pemegangnya memasuki wilayah negara APEC tanpa mengurus visa terpisah (APEC Secretariat, 2019).

Indonesia berpartisipasi dalam skema ini sejak 2002. Pengaturan KPP APEC terakhir diperbarui melalui Permenimipas Nomor 4 Tahun 2025 (selanjutnya disebut Permenimipas No. 4/2025), menggantikan Permenkumham Nomor 26 Tahun 2016. Meskipun data spesifik jumlah WNA yang masuk Indonesia menggunakan KPP APEC belum dipublikasikan secara terbuka oleh

Ditjen Imigrasi, skema ABTC sendiri melibatkan 21 ekonomi anggota APEC dengan ratusan ribu pemegang kartu aktif secara global (APEC Secretariat, 2019). Besarnya volume ini menjadikan pengaturan yang proporsional antara kemudahan akses dan pengawasan menjadi kebutuhan yang mendesak.

Akan tetapi, kemudahan keimigrasian tidak seharusnya berdiri sendiri. Santoso (2007) menegaskan bahwa fungsi keimigrasian bersifat ganda: melayani sekaligus mengawasi. Syahrin (2018) memperkuat hal ini dengan menyatakan bahwa kedaulatan negara mensyaratkan keseimbangan antara keterbukaan dan kontrol, prinsip inti dari kebijakan selektif (*selective policy*) keimigrasian Indonesia. Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sendiri mendefinisikan keimigrasian sebagai hal ihwal lalu lintas orang “serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara” dimana menempatkan pengawasan sebagai unsur konstitutif, bukan pelengkap.

Persoalannya menjadi konkret ketika dicermati bahwa Permenimipas No. 4/2025 menyediakan kemudahan sangat luas bagi WNA pemegang KPP APEC untuk bebas visa, izin tinggal kunjungan hingga 60 hari, konter khusus di bandara termasuk bagi keluarga, sementara mekanisme pengawasan selama masa tinggal hampir tidak dijumpai. Pasal 17 hanya menyebut pemeriksaan dilaksanakan “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tanpa klausul pengawasan aktif yang spesifik, dan tidak pula ditemukan ketentuan sanksi bagi WNA yang menyalahgunakan kartu.

Situasi ini diperburuk oleh ketiadaan keterkaitan normatif dengan Permenimipas Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian (selanjutnya disebut Permenimipas No. 2/2025) yang diterbitkan pada hari yang sama. Permenimipas No. 2/2025 tidak menyinggung pemegang KPP APEC satu kali pun, dan Pasal 33 ayat (2)-nya secara tegas membatasi pengawasan penjamin hanya bagi orang asing pemegang Izin Tinggal terbatas atau tetap, sehingga WNA pemegang KPP APEC yang masuk

dengan izin tinggal kunjungan berada di luar jangkauan norma tersebut.

Kajian terdahulu terkait pengawasan keimigrasian, antara lain oleh Nugroho (2018) tentang intelijen keimigrasian, Setiawan dkk. (2013) tentang efektivitas pengawasan, Afifah (2021) tentang implementasi pengawasan orang asing, serta Rabbani (2021) dan Sande (2020) tentang kebijakan selektif, umumnya menggunakan perspektif implementasi atau kebijakan. Belum ada yang secara khusus membedah regulasi KPP APEC terbaru dari perspektif ketegangan normatif antara fasilitasi dan kontrol. Kebaruan penelitian ini terletak pada identifikasi disintegrasi normatif antara dua peraturan menteri setingkat yang terbit bersamaan namun tidak terintegrasi.

Berdasarkan paparan tersebut, dua rumusan masalah diajukan. Pertama, bagaimana konstruksi normatif Permenimipas No. 4/2025 mengatur keseimbangan antara fungsi fasilitasi dan kontrol keimigrasian terhadap WNA pemegang KPP APEC? Kedua, apakah terdapat disintegrasi normatif antara Permenimipas No. 4/2025 dan Permenimipas No. 2/2025 yang

menimbulkan kekosongan hukum dalam pengawasan WNA pemegang KPP APEC di wilayah Indonesia?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni pendekatan yang menempatkan hukum sebagai sistem norma untuk dikaji berdasarkan bahan-bahan hukum (Marzuki, 2017). Metode ini dipilih karena persoalan yang diangkat bersifat normatif: apakah konstruksi regulasi KPP APEC telah proporsional antara fasilitasi dan kontrol.

Dua pendekatan digunakan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah struktur, isi, dan konsistensi norma dalam kedua permenimipas secara internal maupun dalam relasinya dengan UU No. 6 Tahun 2011. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengoperasionalkan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, khususnya dimensi substansi hukum (*legal substance*), yang dalam penelitian ini diuji melalui tiga indikator: kelengkapan norma, keseimbangan norma, dan koherensi norma (Friedman, 2001). Konsep disintegrasi normatif yang digunakan

juga bersinggungan dengan gagasan Lon Fuller tentang *inner morality of law* yang mensyaratkan koherensi antarnorma sebagai syarat bekerjanya sistem hukum secara wajar (Fuller, 1969).

Bahan hukum primer meliputi UU No. 6 Tahun 2011 beserta perubahannya, PP No. 31 Tahun 2013 beserta perubahannya, Permenimipas No. 4/2025, dan Permenimipas No. 2/2025. Bahan hukum sekunder meliputi buku hukum keimigrasian, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi APEC. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum.

Analisis dilakukan melalui tiga tahap. Tahap pertama, inventarisasi norma: seluruh pasal dipetakan ke dalam dua kategori yaitu norma fasilitasi (pasal yang memberikan hak, kemudahan, atau akses) dan norma kontrol (pasal yang menetapkan kewajiban, pembatasan, pengawasan, atau sanksi). Tahap kedua, uji integrasi: diperiksa apakah terdapat rujukan silang atau klausul penghubung antara kedua permenimipas. Tahap ketiga, penilaian normatif: dievaluasi apakah konstruksi norma memenuhi prinsip proporsionalitas serta dirumuskan rekomendasi perbaikan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Parameter Keseimbangan Normatif sebagai Kerangka Analisis

Sebelum masuk ke analisis pasal per pasal, perlu ditetapkan parameter penilaian agar klaim ketidakseimbangan tidak bersifat subjektif. Mengacu pada dimensi substansi hukum Friedman (2001) serta prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi, penelitian ini menetapkan tiga indikator. *Pertama, cakupan:* apakah regulasi mengatur aspek fasilitasi dan kontrol secara sama-sama komprehensif. *Kedua, proporsionalitas:* apakah setiap klausul kemudahan diimbangi klausul kewajiban atau sanksi yang sepadan. *Ketiga, koherensi:* apakah norma-norma yang tersebar di berbagai peraturan saling terhubung melalui rujukan silang sehingga tidak ada subjek hukum yang lolos dari jangkauan norma (Novianti, 2021). Ketiga indikator ini akan digunakan secara konsisten di seluruh analisis.

2. Konstruksi Normatif Fasilitasi dalam Permenimipas No. 4/2025

No. 4/2025 sudah tampak sejak konsiderans, yang menyatakan bahwa peraturan ini dibentuk “untuk meningkatkan kerja sama ekonomi dan komitmen Indonesia dalam fasilitasi bisnis.” Tidak satu frasa pun dalam konsiderans yang menyinggung pengawasan. Padahal sebagaimana ditegaskan Santoso (2007), fungsi ganda keimigrasian, yaitu melayani dan mengawasi, semestinya tercermin dalam setiap produk hukum keimigrasian, bukan hanya salah satu.

Dari sisi struktur, peraturan ini memuat delapan bab dan 22 pasal. Bab II (Pasal 2–6) mengatur permohonan KPP APEC bagi WNI secara rinci. Bab III (Pasal 7–8) mengatur verifikasi. Bab V (Pasal 11–13) mengatur *preclearance* bagi WNA. Bab VI (Pasal 14–19) mengatur kemudahan keimigrasian di TPI. Bab IV (Pasal 9–10) hanya memuat penerbitan dan pembatalan. Tidak ditemukan satu bab pun yang mengatur pengawasan pemegang KPP APEC selama berada di Indonesia.

Substansi kemudahan bagi WNA sangat luas. Pasal 15 ayat (1) menetapkan KPP APEC berlaku

sebagai visa kunjungan. Pasal 15 ayat (2) memperbolehkan kegiatan melampaui konteks bisnis: rapat, pembelian barang, wisata, dan meneruskan perjalanan. Pasal 16 memberikan izin tinggal 60 hari per kunjungan yang dapat digunakan berulang kali selama kartu berlaku hingga 5 tahun. Pasal 18–19 bahkan memperluas fasilitas konter khusus bagi suami/istri dan anak pemegang. Dari indikator cakupan, norma fasilitasi jelas sudah sangat terperinci dan operasional.

Menarik pula untuk mencermati Pasal 15 ayat (3) yang mengatur kondisi di mana KPP APEC *tidak dapat* berlaku sebagai visa kunjungan, misalnya jika dokumen perjalanan berbeda atau jika *preclearance* belum disetujui. Norma ini bersifat pembatasan, namun kedudukannya hanya di tahap *entry-point* (gerbang masuk). Setelah WNA berhasil melewati pintu masuk dan berada di wilayah Indonesia, tidak ada satu pasal pun dalam Permenimipas No. 4/2025 yang mengatur mekanisme kontrol lanjutan. Dengan kata lain, seluruh mekanisme kontrol yang ada terkonsentrasi di tahap pra-masuk, bukan di tahap keberadaan (*in-territory*).

3. Kekosongan Norma

Pengawasan dan Sanksi

Setelah memetakan sisi fasilitasi, pertanyaannya menjadi: bagaimana sisi kontrolnya? Penelusuran terhadap seluruh pasal Permenimipas No. 4/2025 menghasilkan tiga kekosongan yang mencolok.

Kekosongan pertama: tidak ada kewajiban lapor bagi WNA pemegang KPP APEC selama 60 hari di Indonesia. Pemegang kartu dapat tinggal dua bulan penuh tanpa melapor ke kantor imigrasi satu kali pun. Sebagai pembandingan, WNA pemegang Izin Tinggal terbatas atau tetap memiliki penjamin yang diwajibkan melaporkan setiap perubahan identitas, status sipil, dan alamat berdasarkan Pasal 34 Permenimipas No. 2/2025. Infrastruktur pelaporan digital melalui APOA bahkan sudah tersedia (Firdaus, 2019), tetapi tidak ada klausul yang mengaitkannya dengan pemegang KPP APEC.

Kekosongan kedua: tidak ada mekanisme verifikasi kesesuaian kegiatan. Pasal 15 ayat (2) membatasi jenis kegiatan yang diperbolehkan, namun tidak ada prosedur normatif

untuk memverifikasi apakah WNA benar-benar melakukan kegiatan sesuai izin. Seorang pemegang KPP APEC yang masuk atas dalih bisnis namun melakukan kegiatan kerja ilegal tidak akan terdeteksi melalui mekanisme yang tersedia dalam Permenimipas No. 4/2025.

Kekosongan ketiga: tidak ditemukan satu pasal pun yang mengatur sanksi langsung bagi WNA pemegang KPP APEC yang melanggar ketentuan selama masa tinggal.

Di titik ini, penting untuk bersikap jujur secara akademis: Permenimipas No. 4/2025 memang memuat *satu norma kontrol yang cukup substansial*, yakni Pasal 13 ayat (2). Pasal ini mengatur sepuluh alasan pembatalan *preclearance* bagi WNA, mulai dari keterlibatan dalam tindak pidana, kegiatan yang membahayakan keamanan, keterlibatan dalam prostitusi dan perdagangan orang, hingga pelanggaran peraturan perundang-undangan. Daftar ini cukup komprehensif dan tidak boleh diabaikan dalam analisis.

Namun keterbatasan Pasal 13 ayat (2) justru memperkuat tesis penelitian ini. Pembatalan *preclearance* hanya berarti bahwa

persetujuan masuk WNA tersebut untuk *kunjungan berikutnya* dicabut. Ia tidak memberikan instrumen hukum untuk menindak WNA yang sedang berada di Indonesia. Sifatnya adalah *ex ante* (mencegah masuk di masa depan) dan *ex post* (merespons pelanggaran yang sudah terjadi), tetapi bukan *in situ* (mengawasi selama WNA berada di Indonesia). Tidak ada mekanisme deteksi aktif yang diatur, dan alasan pembatalan pun baru diketahui jika pelanggaran sudah terungkap oleh pihak lain atau dilaporkan oleh negara APEC lain. Pasal 13 ayat (4) bahkan menegaskan bahwa “alasan pembatalan tidak disampaikan kepada Orang Asing” dimana menunjukkan orientasinya yang lebih bersifat reaksi institusional daripada pencegahan berbasis pengawasan.

Dengan demikian, meskipun Pasal 13 ayat (2) ada, ia tidak mengubah kesimpulan bahwa pengawasan *selama masa tinggal* tetap tidak diatur. Jika ditakar menggunakan indikator proporsionalitas, kemudahan 60 hari tinggal tanpa visa tidak sebanding dengan mekanisme kontrol yang hanya bekerja di luar periode keberadaan WNA di Indonesia.

4. Disintegrasi Normatif antara Permenimipas No. 4/2025 dan No. 2/2025

Sebuah pertanyaan wajar layak diajukan: bukankah pengawasan orang asing sudah diatur komprehensif dalam Permenimipas No. 2/2025? Pasal 20 mengatur pengawasan pada saat permohonan visa, masuk/keluar, pemberian izin tinggal, serta selama berada di Indonesia. Pasal 25 mengatur pengawasan lapangan. Pasal 60 menyediakan sanksi dari penangkalan hingga deportasi. Bukankah semua ini secara prinsip berlaku bagi WNA pemegang KPP APEC?

Secara formal, jawabannya benar bahwa norma umum memang berlaku bagi semua orang asing. Namun inilah letak persoalannya. Prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi mengajarkan bahwa *semakin besar hak yang diberikan, semakin spesifik pula pengawasan yang dibutuhkan* (Widyanto & Ardyaningtyas, 2020). WNA pemegang KPP APEC masuk tanpa visa, tinggal 60 hari, bebas berwisata, dan keluarganya ikut difasilitasi, tetapi mekanisme pengawasannya *sama persis* dengan WNA biasa yang masuk dengan visa kunjungan

standar. Justru kesetaraan perlakuan pengawasan bagi dua kelompok dengan privilege berbeda itulah yang menciptakan ketidakadilan normatif.

Tiga temuan tekstual memperkuat argumen disintegrasi. Pertama, dari Pasal 1 hingga Pasal 78 Permenimipas No. 2/2025, frasa “KPP APEC” atau “ABTC” tidak ditemukan satu kali pun. Kedua, Pasal 33 ayat (2) secara tegas menyatakan pengawasan penjamin “dilakukan hanya bagi Penjamin dari Orang Asing pemegang Izin Tinggal terbatas atau Izin Tinggal tetap.” Kata “hanya” bersifat limitative, secara normatif menutup penerapannya bagi pemegang izin kunjungan. Ini bukan kekosongan pasif; ini adalah pengecualian aktif yang diciptakan norma itu sendiri. Ketiga, tidak ada rujukan silang antara kedua peraturan, padahal keduanya ditetapkan pada tanggal yang sama oleh menteri yang sama.

Kondisi ini menggambarkan apa yang dalam penelitian ini disebut “disintegrasi normatif”, yaitu dua peraturan setingkat yang seharusnya saling melengkapi namun berdiri sendiri-sendiri. Konsep ini bersinggungan dengan gagasan Lon Fuller (1969) tentang *inner morality of*

law, khususnya prinsip koherensi: bahwa norma-norma dalam satu sistem hukum harus saling konsisten dan tidak boleh saling mengabaikan. Ketika Permenimipas No. 4/2025 memberikan hak tanpa menyebut mekanisme pengawasan, dan Permenimipas No. 2/2025 mengatur pengawasan tanpa menyentuh subjek yang paling memerlukan pengawasan khusus, maka koherensi sistem hukum keimigrasian di level pelaksanaan menjadi terganggu.

5. Implikasi Normatif dan Praktis

Ketimpangan ini bukan sekadar masalah teknik perancangan. Ia menyentuh jantung fungsi pengawasan keimigrasian sebagaimana diamanatkan Pasal 66 UU No. 6 Tahun 2011. Ketika regulasi turunan menyediakan kemudahan tanpa pengawasan sepadan, norma induk kehilangan daya operasionalnya di level pelaksanaan.

Implikasi normatifnya: WNA pemegang KPP APEC menikmati akses paling mudah di antara seluruh kategori orang asing yang masuk Indonesia, tetapi mendapat pengawasan normatif paling minimal. Implikasi sistemiknya: disintegrasi antarnorma menunjukkan bahwa

proses pembentukan regulasi belum mempertimbangkan koherensi secara penuh, meskipun regulasi-regulasi tersebut lahir dari kementerian yang sama pada hari yang sama.

Secara praktis, dampaknya dapat digambarkan melalui skenario hipotetis berikut: seorang WNA pemegang KPP APEC masuk Indonesia atas dasar kegiatan bisnis, namun selama 60 hari ia melakukan kegiatan kerja ilegal atau kegiatan lain yang tidak sesuai Pasal 15 ayat (2). Selama periode tersebut, ia tidak memiliki kewajiban normatif untuk melapor kepada otoritas imigrasi. Tidak ada mekanisme deteksi berbasis regulasi KPP APEC yang bekerja secara aktif. Jika secara kebetulan Tim PORA atau petugas imigrasi menemukan pelanggaran tersebut dalam operasi gabungan, dasar hukum penindakannya harus dicari di Permenimipas No. 2/2025 yang tidak pernah menyebut KPP APEC, atau di UU No. 6 Tahun 2011 secara langsung. Ketiadaan dasar normatif spesifik di level *lex specialis* berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengawasan dan penindakan di lapangan.

6. Rekomendasi Rekonstruksi Normatif

Berdasarkan seluruh temuan di atas, empat langkah rekonstruksi direkomendasikan. Pertama, penambahan bab atau pasal khusus dalam Permenimipas No. 4/2025 yang mengatur kewajiban pelaporan bagi WNA pemegang KPP APEC yang tinggal lebih dari 30 hari, dengan memanfaatkan infrastruktur APOA yang sudah tersedia. Kedua, perumusan klausul sanksi proporsional langsung di dalam Permenimipas No. 4/2025, mencakup pencabutan *preclearance* permanen, penangkalan, dan larangan pengajuan KPP APEC bagi WNA pelanggar. Ketiga, penambahan klausul rujukan silang yang menghubungkan Permenimipas No. 4/2025 dengan mekanisme pengawasan dalam Permenimipas No. 2/2025, sehingga Tim PORA memiliki dasar normatif eksplisit. Keempat, pemberian batasan normatif terhadap frasa “wisata” dalam Pasal 15 ayat (2), sejauh dimungkinkan oleh kerangka multilateral APEC, agar KPP APEC tidak disalahgunakan sebagai pengganti visa wisata. Perlu diakui bahwa rekomendasi keempat ini memiliki keterbatasan karena

cakupan kegiatan juga ditentukan di level kesepakatan APEC.

D. Kesimpulan

Terhadap rumusan masalah pertama, penelitian ini menyimpulkan bahwa konstruksi normatif Permenimipas No. 4/2025 secara substansial lebih berorientasi pada fasilitasi daripada kontrol. Dari indikator cakupan, norma fasilitasi diatur dalam lima bab secara rinci, sementara tidak ada satu bab pun tentang pengawasan. Dari indikator proporsionalitas, kemudahan yang sangat besar (bebas visa, 60 hari tinggal, wisata, konter keluarga) tidak diimbangi klausul pengawasan aktif atau sanksi selama masa tinggal. Norma kontrol yang ada, yakni Pasal 13 ayat (2) tentang pembatalan *preclearance* yaitu hanya bekerja di tahap pra-masuk dan pasca-pelanggaran, bukan selama WNA berada di Indonesia.

Terhadap rumusan masalah kedua, penelitian ini menemukan disintegrasi normatif yang nyata. Permenimipas No. 2/2025 tidak menyebut pemegang KPP APEC, Pasal 33 ayat (2)-nya secara aktif mengecualikan pemegang izin

kunjungan dari pengawasan penjamin, dan tidak ada rujukan silang antara kedua peraturan. Dari indikator koherensi, kedua permenimipas gagal membentuk satu kesatuan sistem norma yang utuh. Kekosongan ini berpotensi melemahkan pengawasan keimigrasian sebagaimana diamanatkan Pasal 66 UU No. 6 Tahun 2011.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu diakui. Sebagai kajian yuridis normatif, penelitian ini hanya menganalisis teks norma tanpa menguji apakah kekosongan normatif yang ditemukan benar-benar menimbulkan persoalan di tataran implementasi. Penelitian ini juga tidak melakukan perbandingan dengan regulasi ABTC di negara-negara APEC lain, sehingga tidak dapat memastikan apakah kekosongan ini merupakan fenomena khas Indonesia atau karakteristik umum skema APEC secara global. Keterbatasan-keterbatasan ini membuka ruang bagi penelitian lanjutan, baik yang bersifat empiris maupun komparatif, untuk menguji temuan-temuan normatif yang dihasilkan dalam penelitian ini.

Atas dasar seluruh analisis tersebut, penelitian ini menyarankan

rekonstruksi normatif berupa penambahan klausul pengawasan khusus dan sanksi proporsional dalam Permenimipas No. 4/2025, pemanfaatan sistem APOA, penambahan rujukan silang antarnorma, serta pembatasan frasa “wisata” sejauh dimungkinkan kerangka APEC.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Friedman, L. M. (2001). *American Law: An Introduction* (2nd ed.). New York: W.W. Norton & Company.
- Fuller, L. L. (1969). *The Morality of Law* (Revised ed.). New Haven: Yale University Press.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Santoso, M. I. (2007). *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: UI Press.
- Saleh, J. S. (2008). *Sekuriti dan Intelijen Keimigrasian: Perspektif Lalu Lintas Antar Negara*. Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi.

- Wijayati, H., Ikaningtyas, M., Ula, H., Madjid, Y. R., & Susanto, F. A. (2022). Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian: Perkembangan Isu-Isu Terkini. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Wulandari, E., & Andaryadi, S. (2019). Tindakan Administratif Keimigrasian. Depok: BPSPDM Hukum dan HAM.
- Jurnal**
- Afifah, I. (2021). Implementasi Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing Di Indonesia. JAID: Journal of Administration and International Development, 1(2), 37–54.
- Firdaus, A. (2019). Evaluasi Perubahan Sistem Aplikasi Pelaporan Orang Asing Dalam Upaya Peningkatan Pengawasan Keimigrasian. Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian, 1(1), 33–44.
- Indrady, A. (2020). Neoliberalisme versus Kebijakan Selektif Keimigrasian: Korelasi Komponen International Openness dengan Rezim Bebas Visa di Indonesia. Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, 17(2), 153–171.
- Novianti, N. (2021). Kebijakan Selektif Keimigrasian terkait Pembatasan Pemberian Bebas Visa Kunjungan pada Masa Pandemi Covid-19. Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, 12(2), 203–222.
- Nugroho, T. W. A. (2018). Peran Intelijen Keimigrasian dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan yang Ditimbulkan oleh Orang Asing di Wilayah Indonesia. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 12(3), 275–293.
- Rabbani, D. R. S. (2021). Dinamika Penerapan Asas Selective Policy dalam Hukum Keimigrasian terhadap Penangkalan Warga Negara Asing pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia. Jurnal RechtsVinding, 10(1), 43–61.
- Sande, J. P. (2020). Selective Policy Imigrasi Indonesia terhadap Orang Asing dari Negara Calling Visa. Indonesian Perspective, 5(1), 92–111.

- Setiawan, H., Isrok, & Ridwan, M. (2013). Efektivitas Pengawasan Orang Asing Pada Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Samarinda. *Arena Hukum*, 6(3), 328–348.
- Syahrin, M. A. (2018). Menakar Kedaulatan Negara dalam Perspektif Keimigrasian. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(1), 43–57.
- Widyanto, G., & Ardyaningtyas, R. (2020). Kebijakan Selektif di Bidang Keimigrasian Menghadapi Pandemi Global Covid-19. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 3(2), 78–94.
- Permenimipas Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian (BNRI Tahun 2025 Nomor 155).
- Permenimipas Nomor 4 Tahun 2025 tentang Kartu Perjalanan Pebisnis Asia Pacific Economic Cooperation (BNRI Tahun 2025 Nomor 157).
- Dokumen Lain**
- APEC Secretariat. (2019). *APEC Business Travel Card: Operating Framework*. Singapore: APEC Secretariat.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 52).
- Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.