

Analisis Yuridis Normatif atas Status Warga Negara Kosovo dalam Sistem Visa Elektronik Keimigrasian Indonesia

Gina Hadiani Putri^{1*}, Devina Yuka Utami², Imma Yedida Ardi³

¹⁻³ Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Indonesia

*Corresponding Email: ginahadiantiputri@gmail.com¹, dyukautami@gmail.com²,
immayedidaardi@gmail.com³

Abstrak: Penelitian ini mengkaji status hukum warga negara Republik Kosovo dalam sistem visa elektronik keimigrasian Indonesia, yang dipicu oleh temuan bahwa Kosovo tidak tersedia sebagai pilihan negara pada portal evisa.imigrasi.go.id, berbeda dengan Taiwan yang, meskipun juga tidak diakui Indonesia, tetap terakomodasi melalui kategori “entitas tertentu”. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, penelitian ini menemukan bahwa kekosongan status Kosovo merupakan konsekuensi berlapis dari hierarki norma yang bermula dari sikap non-pengakuan politik luar negeri Indonesia sejak 2008, dan tidak pernah diterjemahkan ke dalam satu pun dari tiga kategori subjek visa yang tersedia: negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, atau entitas tertentu. Penelitian ini berargumen bahwa meskipun keputusan substantif untuk mengakui atau tidak mengakui Kosovo sepenuhnya merupakan *beleidsvrijheid* kebijakan luar negeri, arsitektur sistem kategori subjek visa itu sendiri merupakan Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang turut mencakup kelambanan bertindak dan karenanya tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kepastian hukum. Penelitian ini merekomendasikan agar Kosovo turut disertakan dalam mekanisme evaluasi lintas kementerian yang telah digunakan bagi entitas lain, tanpa perlu mengubah sikap non-pengakuan Indonesia terhadap kemerdekaan Kosovo.

Kata kunci: Kosovo; pengakuan negara; visa elektronik; Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; hukum keimigrasian

Abstract: This study examines the legal status of Kosovar nationals within Indonesia's electronic visa immigration system, prompted by the finding that Kosovo does not appear as a selectable country on the official evisa.imigrasi.go.id portal, unlike Taiwan, which, despite also lacking Indonesian recognition, remains accommodated through the “certain entities” category. Employing a normative-juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, this study finds that Kosovo's absence is a layered consequence of a hierarchy of norms originating in Indonesia's foreign-policy non-recognition stance since 2008, one that has never been translated into any of the three available visa-subject categories: states, special administrative region governments, or certain entities. The study argues that while the substantive decision to recognize or withhold recognition from Kosovo remains entirely within the *beleidsvrijheid* of foreign policy, the visa-category system's architecture itself constitutes a Government Administrative Action within the meaning of Article 1(8) of Law No. 30 of 2014 on Government Administration, which extends to omissions and is therefore subject to the General Principles of Good Governance, particularly legal certainty. The study recommends that Kosovo be included in the same cross-ministerial evaluation mechanism used for other entities, without requiring any change to Indonesia's non-recognition stance toward Kosovo's independence.

Keywords: Kosovo; state recognition; electronic visa; General Principles of Good Governance; immigration law

PENDAHULUAN

Ketidakseragaman perlakuan keimigrasian terhadap warga negara dari entitas yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia merupakan persoalan yang jarang tampak dalam kajian normatif, namun kerap muncul dalam praktik pelayanan keimigrasian sehari-hari. Salah satu persoalan tersebut teridentifikasi dalam pelaksanaan tugas keimigrasian di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Bandung, ketika seorang Warga Negara Asing (WNA) asal Malaysia yang mengajukan perpanjangan Visa on Arrival (VoA) menyampaikan bahwa temannya, seorang warga negara Republik Kosovo, tidak dapat mengajukan permohonan visa Republik Indonesia untuk turut serta dalam rencana kunjungan wisata ke Bali. Penyebabnya, pilihan negara “Kosovo” tidak tersedia pada kolom pencarian negara/wilayah di portal resmi evisa.imigrasi.go.id, sehingga rencana kunjungan bersama tersebut tidak dapat direalisasikan.

Penelusuran pada portal evisa.imigrasi.go.id mengonfirmasi hal tersebut: kolom pencarian pada menu “Passport/Country/Region” tidak menampilkan hasil apa pun ketika kata kunci “Kosovo” dimasukkan, dengan keterangan “No results found” (Direktorat Jenderal Imigrasi, 2026) Pola serupa berlaku bagi Israel. Namun, ketiadaan ini tidak berlaku bagi seluruh negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia. Taiwan misalnya, tetap muncul dan dapat diproses sebagaimana negara-negara lain. Bahwa persoalan ini bersifat struktural, bukan sekadar kesalahan teknis, turut dikonfirmasi oleh sejumlah penyedia jasa pengurusan visa independen yang secara eksplisit menyatakan tidak tersedianya jalur visa apa pun, baik Visa on Arrival, visa elektronik, maupun visa kunjungan biasa bagi pemegang paspor Kosovo yang hendak memasuki wilayah Indonesia (BaliVisaHub, 2026).

Ketiadaan tersebut tidak dapat dilepaskan dari sikap politik luar negeri Indonesia yang, sejak deklarasi kemerdekaan sepihak Kosovo dari Serbia pada 17 Februari 2008, secara konsisten belum memberikan pengakuan. Juru bicara Kementerian Luar Negeri RI saat itu, Kristiarto Soeryo Legowo, menyatakan bahwa pemerintah akan mengikuti dari dekat perkembangan di Kosovo dan belum berada pada posisi untuk memberikan pengakuan atas deklarasi kemerdekaan tersebut (detikNews, 2008). Sikap tersebut secara konsisten ditegaskan kembali pada tahun-tahun berikutnya dengan alasan penghormatan terhadap prinsip kedaulatan nasional dan keutuhan wilayah setiap negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, termasuk kedaulatan Serbia (News, 2010). Konsistensi sikap ini pun tecermin dalam data resmi Kementerian Luar Negeri yang menyatakan Indonesia hanya menjalin hubungan kerja sama bilateral dengan 162 negara serta satu teritori, jumlah yang tidak memasukkan Kosovo di dalamnya (Sindonews, 2023).

Kontras dengan Kosovo, non-pengakuan politik Indonesia terhadap Taiwan tidak berujung pada eksklusi administratif yang sama. Sebagai konsekuensi kebijakan Satu Tiongkok (One China Policy) yang dianut Indonesia sejak dipulihkannya hubungan diplomatik dengan Republik Rakyat Tiongkok, Indonesia tidak memiliki hubungan diplomatik resmi dengan Taiwan (TETO, 2026). Namun, sejak awal dekade 1970-an, hubungan kedua pihak difasilitasi melalui kantor perwakilan nondiplomatik yang berfungsi sebagai kedutaan besar de facto, yaitu Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia (KDEI) di Taipei dan Taipei Economic and Trade Office (TETO) di Jakarta yang terus beroperasi hingga saat ini (TETO, 2026). Infrastruktur nondiplomatik inilah yang pada akhirnya memungkinkan warga negara Taiwan tetap terakomodasi dalam sistem keimigrasian Indonesia sebagaimana warga negara dari negara-negara lain, tanpa mengubah sikap politik Indonesia terhadap status kenegaraan Taiwan itu sendiri. Di titik kontras inilah persoalan hukum dalam artikel ini bermula, bukan pada non-pengakuan itu sendiri, melainkan pada inkonsistensi perlakuan administratif di antara entitas yang sama-sama tidak diakui Indonesia sebagai negara berdaulat.

Kerangka hukum keimigrasian Indonesia sesungguhnya telah menyediakan ruang untuk mengakomodasi entitas yang berada di luar kategori “negara” dalam pengertian hukum internasional. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2023 tentang Visa dan Izin Tinggal sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2024, yang kemudian dioperasikan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2024 tentang Bebas Visa Kunjungan serta serangkaian Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasayarakatan (Permenimipas) di antaranya Permenimipas Nomor 9 Tahun 2025 dan yang terbaru Permenimipas Nomor 10 Tahun 2026, secara eksplisit membagi subjek penerima fasilitas keimigrasian ke dalam tiga kategori: negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu (Peraturan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia, 2023). Penetapan subjek ke dalam salah satu dari tiga kategori tersebut dilakukan melalui evaluasi Menteri dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat,

keamanan negara, pariwisata, ekonomi dan investasi, dan/atau aspek lain yang ditentukan Presiden, berdasarkan hasil rapat koordinasi lintas kementerian yang membidangi hukum, hak asasi manusia, imigrasi, dan pemasyarakatan (Pemasyarakatan RI, 2026). Kategori ketiga yaitu “entitas tertentu” secara struktural memungkinkan Indonesia mengakomodasi pihak seperti Taiwan tanpa harus mengubah posisi politiknya soal status kenegaraan Taiwan. Sejauh penelusuran penulis, Kosovo tidak pernah tercatat sebagai subjek yang dievaluasi melalui mekanisme ini baik untuk dimasukkan maupun untuk secara eksplisit dikecualikan pada kategori negara, pemerintah wilayah administratif khusus, maupun entitas tertentu sekalipun.

Isu ketidakseragaman perlakuan keimigrasian terhadap negara-negara tanpa hubungan diplomatik dengan Indonesia bukan sepenuhnya baru dalam literatur hukum Indonesia. Sande, misalnya, telah menganalisis kebijakan keimigrasian Indonesia terhadap Israel dan Taiwan, dan menyimpulkan bahwa konsep kepentingan nasional memengaruhi keputusan Indonesia untuk tidak membuka hubungan diplomatik dengan kedua negara tersebut, sekaligus turut membentuk perbedaan kebijakan pemberian visa terhadap warga negaranya di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (Sande, 2022). Sementara itu, dari sisi hukum internasional, Sujadmiko telah mengkaji kemerdekaan Kosovo dari perspektif teori pengakuan negara, dengan kesimpulan bahwa ada-tidaknya pengakuan tidak memengaruhi eksistensi Kosovo sebagai entitas, termasuk sikap Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadapnya (Sujadmiko, 2015). Kajian serupa mengenai status Taiwan dalam konflik dengan Tiongkok, ditinjau dari teori konstitutif, deklaratif, dan jalan tengah dalam hukum pengakuan, turut dilakukan oleh Uruilal, Wattimena, dan Tahamata (Uruilal et al., 2023).

Ketiga penelitian tersebut memberikan fondasi penting, tetapi menyisakan celah yang belum terjembatani. Pertama, tidak satu pun di antaranya membahas Kosovo dari sudut implementasi hukum administrasi keimigrasian. Kedua, ketiganya menggunakan pendekatan deskriptif yang memetakan kebijakan yang berlaku, dan belum menguji kebijakan tersebut terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Padahal, dalam konteks yang berbeda, penerapan AUPB, khususnya asas kepastian hukum telah digunakan untuk menguji keabsahan diskresi pejabat administrasi negara dalam pemberian status hukum kepada individu, sebagaimana terlihat dalam kajian atas penerapan AUPB terhadap tindakan pasif (tindak faktual) pejabat pemerintahan di hadapan Peradilan Tata Usaha Negara (Alrisque et al., 2025). Artikel ini bermaksud mengisi celah tersebut dengan mempertemukan dua kerangka yang selama ini berkembang secara terpisah yaitu teori pengakuan negara dalam hukum internasional dan doktrin AUPB dalam hukum administrasi negara Indonesia, dengan Kosovo sebagai titik tolak studi kasus yang belum pernah dikaji dari perspektif ini.

Analisis atas pertanyaan mendasar mengenai konsekuensi non-pengakuan suatu negara turut bersandar pada perdebatan klasik antara teori konstitutif dan teori deklaratif dalam hukum pengakuan internasional, termasuk kajian yang secara spesifik menelaah akibat hukum dari non-pengakuan kolektif oleh komunitas internasional (Talmon, 2005). Advisory Opinion Mahkamah Internasional tahun 2010 mengenai keabsahan deklarasi kemerdekaan sepihak Kosovo turut menjadi rujukan penting, mengingat Mahkamah secara sengaja tidak mengambil posisi mengenai status kenegaraan Kosovo maupun legalitas pengakuan oleh negara ketiga sehingga keputusan untuk mengakui atau tidak mengakui Kosovo tetap sepenuhnya berada pada diskresi kebijakan luar negeri masing-masing negara (Vidmar, 2011). Pola serupa terlihat pada sikap India, negara Global South lain dengan kekhawatiran domestik atas gerakan separatisme, yang turut menahan pengakuan terhadap Kosovo sembari tetap menjalin hubungan tidak resmi dengan Taiwan (Tiwari, 2025).

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan yang saling berkaitan secara logis. Pertama, bagaimana kekosongan status Kosovo dalam kategori subjek hukum keimigrasian Indonesia yaitu negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, atau entitas tertentu dapat dijelaskan melalui teori pengakuan negara dan hierarki norma? Kedua, apakah kekosongan tersebut merupakan Tindakan pemerintahan yang tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ataukah sepenuhnya berada dalam ranah *beleidsvrijheid* kebijakan luar negeri yang berada di luar jangkauan hukum administrasi?

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan, pertama, untuk menjelaskan kedudukan Kosovo dalam struktur kategori subjek hukum keimigrasian Indonesia melalui kerangka teori pengakuan negara dan hierarki norma; dan kedua, untuk menganalisis apakah kekosongan tersebut dapat diuji melalui prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, ataukah berada di luar jangkauan hukum administrasi negara sebagai bagian dari diskresi kebijakan luar negeri.

METODE

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum yuridis normative, yaitu penelitian yang berfokus pada inventarisasi hukum positif, sinkronisasi norma, dan asas-asas hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi (Soekanto & Mamudji, 2006). Pemilihan tipe ini konsisten dengan sifat rumusan masalah penelitian, yang menguji konsistensi norma keimigrasian Indonesia terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan hierarki norma, alih-alih mengukur perilaku sosial atau derajat kepatuhan hukum di masyarakat sebagaimana menjadi fokus penelitian hukum empiris/sosiologis (Soekanto & Mamudji, 2006). Kasus konkret yang ditemukan penulis selama pelaksanaan magang di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Bandung, sebagaimana diuraikan pada bagian Pendahuluan, digunakan semata-mata sebagai titik tolak untuk mengidentifikasi adanya isu hukum yang layak diteliti, dan bukan sebagai data yang dianalisis secara empiris; seluruh analisis substantif dalam penelitian ini tetap bertumpu pada bahan hukum tertulis.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan sebagaimana dikemukakan Peter Mahmud Marzuki, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) (Marzuki, 2021). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2023 tentang Visa dan Izin Tinggal jo. Nomor 11 Tahun 2024, Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2024 tentang Bebas Visa Kunjungan, serta Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasayarakatan Nomor 9 Tahun 2025 dan Nomor 10 Tahun 2026. Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun kerangka analisis atas teori pengakuan negara, hierarki norma, dan asas kepastian hukum, mengingat, sebagaimana akan ditunjukkan pada bagian Hasil dan Pembahasan, tidak terdapat satu pun norma tertulis yang secara eksplisit mengatur status Kosovo, sehingga penalaran hukum atas isu ini perlu bersandar pada konsep dan doktrin, bukan semata teks peraturan perundang-undangan (Marzuki, 2014). Pendekatan kasus digunakan dengan menempatkan temuan lapangan penulis, beserta praktik keimigrasian terhadap Taiwan sebagai pembanding kontrastif, sebagai unit analisis yang memperjelas pola perlakuan Indonesia terhadap entitas tanpa hubungan diplomatik.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan pelaksana di bidang visa yang telah disebutkan di

atas. Bahan hukum sekunder meliputi literatur teori pengakuan negara dan hukum administrasi negara, termasuk publikasi terdahulu yang menjadi bahan pembanding posisi penelitian ini sebagaimana telah diuraikan pada bagian Pendahuluan. Bahan hukum tersier meliputi pemberitaan resmi Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan yang digunakan untuk memverifikasi kemutakhiran fakta dan status regulasi pada saat penelitian dilakukan.

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan atas peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, dan buku teks, dilengkapi penelusuran daring atas portal resmi evisa.imigrasi.go.id serta situs resmi Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan untuk memastikan kemutakhiran status regulasi, mengingat objek penelitian menyangkut kebijakan yang berpotensi berubah sewaktu-waktu.

Bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif-analitis dan preskriptif. Analisis deskriptif-analitis digunakan untuk memaparkan struktur norma keimigrasian Indonesia mengenai subjek penerima fasilitas visa serta memetakan posisi Kosovo di dalamnya. Analisis preskriptif digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua, yaitu menilai apakah kekosongan tersebut termasuk objek yang dapat diuji dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik atau berada dalam ranah *beleidsvrijheid*, sebuah penilaian normatif yang menuntut penalaran atas apa yang seharusnya berlaku (*das Sollen*), bukan sekadar deskripsi atas apa yang berlaku (*das Sein*). Penalaran hukum dilakukan secara deduktif, dengan premis mayor berupa norma dan asas hukum administrasi yang berlaku umum, dan premis minor berupa fakta kekosongan status Kosovo dalam kategori subjek visa keimigrasian Indonesia; kesimpulan atas kedua premis tersebut diuraikan pada bagian Hasil dan Pembahasan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Kategori Subjek Visa dan Posisi Kosovo

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian Pendahuluan, kerangka hukum keimigrasian Indonesia membagi subjek penerima fasilitas visa ke dalam tiga kategori: negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu. Ketiga kategori ini perlu dibaca sebagai konstruksi hukum yang sengaja dirancang tidak kongruen dengan konsep “negara” dalam pengertian hukum internasional publik, melainkan sebagai kategori fungsional yang memungkinkan Pemerintah memberikan fasilitas keimigrasian tanpa harus terikat pada konsekuensi pengakuan politik. Kategori kedua, “pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara,” secara tekstual mengandaikan adanya negara induk yang diakui Indonesia sebagai berdaulat atas wilayah tersebut sebagaimana tampak pada penambahan Daerah Administratif Khusus Makau pada Juli 2026, di mana Indonesia mengakui penuh kedaulatan Republik Rakyat Tiongkok atas Makau. Kategori ini secara struktural tidak dapat diterapkan pada Kosovo, sebab Indonesia tidak memperlakukan Kosovo sebagai wilayah administratif khusus di bawah kedaulatan Serbia; tidak terdapat kantor perwakilan atau pengaturan administratif apa pun yang mencerminkan pandangan demikian.

Kategori ketiga, “entitas tertentu,” adalah kategori yang secara struktural paling terbuka. Tidak terdapat rumusan pembatasan yang jelas mengenai apa yang dapat dikualifikasikan sebagai “entitas tertentu” dalam Permenkumham Nomor 22 Tahun 2023 maupun perubahannya, sehingga secara tekstual kategori ini dapat mencakup entitas non-negara seperti Taiwan tanpa mengharuskan pengakuan negara. Kekosongan definisi ini, di satu sisi, memberikan keluwesan bagi Pemerintah untuk merespons kebutuhan pragmatis, tetapi di sisi lain menyisakan pertanyaan kepastian hukum: siapa yang berwenang menentukan entitas mana yang layak dimasukkan ke kategori ini, dan berdasarkan kriteria apa? Mekanisme evaluasi yang

disebutkan dalam Permenimipas Nomor 9 Tahun 2025 dan Nomor 10 Tahun 2026 yakni asas timbal balik dan asas manfaat, keamanan negara, pariwisata, ekonomi dan investasi, tampak berlaku sebagai kriteria substantif untuk mengabulkan status tersebut kepada suatu entitas yang telah diajukan, tetapi tidak terdapat mekanisme setara yang secara aktif mengevaluasi dan mengumumkan status entitas yang belum diajukan. Dengan kata lain, sistem ini beroperasi sebagai mekanisme opt-in yang pasif: entitas yang tidak pernah diajukan untuk evaluasi akan tetap berada dalam status tidak ditentukan atau *undetermined*, bukan status ditolak. Kosovo, sejauh penelusuran penulis, berada tepat dalam celah tersebut.

Pola ini menarik dibaca melalui perdebatan klasik antara teori konstitutif dan teori deklaratif dalam hukum pengakuan negara (Vidmar, 2011). Teori deklaratif yang secara resmi lazim dipahami sebagai posisi mayoritas negara, termasuk Indonesia berpandangan bahwa status kenegaraan suatu entitas tidak bergantung pada pengakuan pihak lain, melainkan pada terpenuhinya unsur-unsur konstitutif negara itu sendiri, sehingga pengakuan hanya bersifat deklaratif atas fakta yang telah ada. Namun, dalam praktik keimigrasian yang diteliti di sini, non-pengakuan Indonesia terhadap Kosovo justru menghasilkan konsekuensi administratif yang lebih menyerupai penerapan teori konstitutif: tanpa pengakuan, Kosovo bukan sekadar “tidak diakui”, melainkan seolah tidak eksis sama sekali dalam sistem hukum keimigrasian Indonesia berbeda dengan Taiwan, yang sekalipun juga tidak diakui, tetap “eksis” secara fungsional melalui kategori entitas tertentu. Kesenjangan antara teori yang secara resmi dianut dan konsekuensi administratif yang senyatanya terjadi ini menjadi salah satu temuan utama penelitian ini.

Uji Yuridis: *Beleidsvrijheid* atau Tindakan yang Tunduk pada AUPB?

Pertanyaan yang lebih mendasar dari sekadar deskripsi di atas adalah apakah kekosongan status Kosovo tersebut merupakan objek yang dapat diuji melalui Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), atautkah sepenuhnya berada dalam ranah *beleidsvrijheid* kebijakan luar negeri yang berada di luar jangkauan hukum administrasi. Argumen yang mendukung karakterisasi sebagai *beleidsvrijheid* bertumpu pada prinsip yang mapan dalam hukum internasional maupun hukum keimigrasian nasional, bahwa setiap negara berdaulat memiliki hak eksklusif untuk menerima atau menolak kedatangan orang asing ke wilayahnya, sebagai salah satu perwujudan kedaulatan teritorial (Santoso, 2018). Prinsip ini ditegaskan pula dalam kebijakan selektif (*selective policy*) yang menjadi landasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dalam mengatur keluar-masuknya orang asing ke wilayah Indonesia. Dalam kerangka ini, keputusan untuk mengakui atau tidak mengakui Kosovo dan konsekuensi turunannya terhadap warga negaranya adalah manifestasi kedaulatan yang sepenuhnya berada dalam diskresi politik luar negeri, sebuah ranah yang secara tradisional dipandang steril dari uji hukum administrasi domestik.

Argumen tersebut, meskipun benar sejauh menyangkut pertanyaan substantif “siapa yang boleh diakui atau diterima,” tidak serta-merta menjawab pertanyaan yang berbeda: bagaimana ketiadaan pengakuan tersebut diadministrasikan begitu Pemerintah membangun sistem administrative, dalam hal ini portal evisa.imigrasi.go.id beserta kerangka regulasi tiga kategori subjek visa untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Pembedaan ini penting karena Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Undang-Undang Nomor 30 Tahun, 2014). Dimana rumusan tersebut secara eksplisit menempatkan kelambanan atau kealpaan bertindak dalam cakupan yang sama dengan tindakan aktif. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 87 huruf a undang-undang yang sama, yang memperluas objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk turut mencakup Tindakan

Faktual, serta oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan yang mengoperasionalkan pengujian tersebut (Undang-Undang Nomor 30 Tahun, 2014). Preseden penerapan AUPB terhadap tindakan pasif pejabat pemerintahan yang telah diuraikan pada bagian Pendahuluan menguatkan bahwa kelambanan administratif bukan wilayah yang otomatis kebal dari pengujian (Alrisque et al., 2025).

Bertumpu pada kerangka tersebut, penelitian ini berpandangan bahwa arsitektur sistem yakni desain kategori subjek visa beserta mekanisme evaluasinya merupakan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang berbeda secara analitis dari keputusan substantif untuk mengakui atau menolak pengakuan terhadap Kosovo sebagai negara. Negara tetap berdaulat penuh untuk tidak mengakui Kosovo; tidak ada satu pun norma hukum internasional yang mewajibkan pengakuan tersebut, sebagaimana ditegaskan Mahkamah Internasional dalam Advisory Opinion 2010 yang secara sengaja tidak mengambil posisi soal kewajiban mengakui atau tidak mengakui Kosovo (Vidmar, 2011). Namun, begitu Pemerintah memilih membangun sistem kategori yang secara faktual telah dipakai untuk mengakomodasi entitas lain yang juga tidak diakui sebagaimana ditunjukkan pada Taiwan, ketiadaan evaluasi apa pun terhadap Kosovo, tanpa penjelasan atau kriteria yang dipublikasikan, menyisakan persoalan kepastian hukum bagi warga negara Kosovo yang terdampak: mereka tidak mengetahui, dan tidak dapat mengetahui, apakah ketidakhadiran negaranya dalam sistem bersifat permanen, sementara, atau sekadar belum pernah dipertimbangkan. Inilah bentuk konkret dari persoalan yang diuji dalam penelitian ini bukan menggugat keabsahan non-pengakuan itu sendiri, melainkan menuntut kejelasan administratif atas konsekuensinya.

Taiwan sebagai Pembanding: Non-Pengakuan Tidak Berarti Eksklusi Total

Perbandingan dengan Taiwan memperkuat argumen di atas. Indonesia telah membuktikan melalui praktik lebih dari lima dekade bahwa non-pengakuan politik terhadap suatu entitas tidak harus berujung pada eksklusi administratif total (Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia, 2026). Infrastruktur nondiplomatik KDEI-TETO memungkinkan Indonesia mengakomodasi kebutuhan riil warga negara Taiwan seperti pengurusan visa, perlindungan pekerja migran dan kerja sama pendidikan tanpa mengubah posisi politiknya terhadap status kenegaraan Taiwan (Uruilal et al., 2023). Fakta ini melemahkan argumen hipotetis bahwa mengakomodasi Kosovo dalam sistem evisa sekadar dengan memasukkannya sebagai pilihan yang dapat diproses, tanpa mengubah sikap non-pengakuan, akan dibaca sebagai pelunakan posisi politik Indonesia. Preseden Taiwan justru menunjukkan sebaliknya: akomodasi administratif dan konsistensi politik dapat berjalan berdampingan, sepanjang keduanya dipisahkan secara sadar sebagaimana telah dilakukan Indonesia sendiri.

Pola yang sebanding tampak pada praktik India, negara *Global South* lain yang berbagi kekhawatiran domestik atas preseden separatisme dengan Indonesia. India menahan pengakuan terhadap Kosovo dengan alasan yang serupa, namun tetap menjalin hubungan tidak resmi dengan Taiwan (Tiwari, 2025). Kesamaan pola pada dua negara berkembang besar dengan struktur kekhawatiran politik yang sebanding mengindikasikan bahwa perbedaan perlakuan terhadap Taiwan dan Kosovo bukan kebetulan yang unik bagi Indonesia, melainkan pola yang lebih luas: entitas yang menawarkan kepentingan ekonomi-strategis signifikan cenderung memperoleh akomodasi fungsional meskipun tanpa pengakuan, sementara entitas yang tidak menawarkan insentif sebanding seperti Kosovo, yang tidak memiliki kepentingan dagang maupun tenaga kerja migran yang signifikan dengan Indonesia, cenderung luput dari pertimbangan sama sekali, bukan karena dipertimbangkan lalu ditolak, melainkan karena tidak pernah menjadi prioritas untuk dipertimbangkan.

Posisi terhadap Penelitian Terdahulu

Temuan-temuan di atas menempatkan penelitian ini dalam dialog eksplisit dengan Sande, yang menyimpulkan bahwa konsep kepentingan nasional menjelaskan keputusan Indonesia untuk tidak membuka hubungan diplomatik dengan Israel dan Taiwan, sekaligus menjelaskan perbedaan kebijakan visa terhadap warga kedua negara tersebut (Sande, 2022). Analisis dalam bagian ini pada dasarnya memperkuat sekaligus memperdalam kesimpulan tersebut: kepentingan nasional dalam kasus Taiwan, berupa kepentingan ekonomi dan perlindungan pekerja migran memang menjelaskan mengapa suatu entitas yang tidak diakui dapat tetap memperoleh akomodasi administratif. Namun, konsep kepentingan nasional semata tidak cukup menjelaskan mengapa Kosovo, berbeda dari Israel maupun Taiwan, tidak pernah menjadi subjek pertimbangan kebijakan sama sekali, sehingga tidak terdapat kebijakan calling visa maupun kebijakan pengecualian eksplisit apa pun sebagaimana berlaku bagi Israel. Perbedaan ini menuntut kerangka analisis tambahan yang tidak disediakan pendekatan deskriptif-kualitatif Sande, yakni pembedaan antara entitas yang telah dipertimbangkan dan secara sadar dikecualikan dengan entitas yang tidak pernah menjadi objek pertimbangan sama sekali. AUPB, sebagai instrumen uji yang tidak digunakan dalam penelitian tersebut, memungkinkan pembedaan ini ditarik secara lebih tajam: kejelasan kriteria pengecualian, sekalipun bersifat restriktif seperti pada Israel, tetap memenuhi asas kepastian hukum secara lebih baik dibandingkan ketiadaan kriteria maupun proses evaluasi sama sekali sebagaimana dialami Kosovo. Sintesis atas kedua rumusan masalah penelitian ini, berikut rekomendasinya, diuraikan pada bagian Penutup.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kekosongan status Kosovo dalam kategori subjek hukum keimigrasian Indonesia bukan produk dari satu keputusan tunggal, melainkan konsekuensi berlapis dari hierarki norma yang bermula dari sikap politik luar negeri non-pengakuan, turun ke kerangka regulasi tiga kategori subjek visa yaitu negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu dan berakhir pada arsitektur teknis portal evisa.imigrasi.go.id. Kosovo tidak memenuhi kategori negara karena non-pengakuan Indonesia; tidak memenuhi kategori pemerintah wilayah administratif khusus karena Indonesia tidak memperlakukan wilayah tersebut sebagai bagian administratif Serbia; dan tidak pernah diajukan maupun dievaluasi untuk kategori entitas tertentu, berbeda dari Taiwan. Ketidakesesuaian pada ketiga kategori inilah yang menjelaskan mengapa Kosovo, alih-alih memperoleh status ditolak, justru tidak eksis sama sekali dalam sistem. Kondisi yang lebih menyerupai konsekuensi teori konstitutif ketimbang teori deklaratif yang secara resmi dianut Indonesia.

Terhadap pertanyaan kedua, penelitian ini berkesimpulan bahwa keputusan substantif untuk mengakui atau tidak mengakui Kosovo sepenuhnya berada dalam ranah *beleidsvrijheid* kebijakan luar negeri yang tidak dapat diuji melalui hukum administrasi domestik. Namun, begitu Pemerintah membangun sistem administratif berupa kategori subjek visa dan platform *evisa* untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, arsitektur sistem itu sendiri, bukan substansi pengakuannya, menjadi Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang turut mencakup kelambanan bertindak dan karenanya tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas kepastian hukum dan keterbukaan. Ketidadaan evaluasi maupun kriteria yang dipublikasikan terhadap Kosovo, tanpa perlu mengubah posisi non-pengakuan itu sendiri, merupakan celah kepastian hukum yang secara doktrinal dapat dan sepatutnya diuji.

Temuan ini melengkapi kesimpulan Sande bahwa kepentingan nasional menjelaskan keputusan Indonesia untuk tidak membuka hubungan diplomatik dengan negara-negara tertentu, dengan menunjukkan bahwa kepentingan nasional semata tidak cukup menjelaskan mengapa sebagian entitas yang tidak diakui memperoleh akomodasi administratif penuh seperti Taiwan, sebagian lain memperoleh pengecualian eksplisit yang terbatas seperti Israel, sementara Kosovo tidak memperoleh perlakuan dalam bentuk apa pun. Perbedaan bertingkat ini lebih tepat dijelaskan melalui kombinasi teori pengakuan negara dan doktrin Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dikembangkan penelitian ini, dan bukan semata oleh kalkulasi kepentingan nasional yang bersifat deskriptif.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan agar Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan mempertimbangkan Kosovo sebagai subjek evaluasi dalam mekanisme lintas kementerian tanpa perlu mengubah sikap non-pengakuan Indonesia terhadap kemerdekaan Kosovo, sebagaimana telah dibuktikan tidak saling bertentangan melalui preseden Taiwan. Terlepas dari apakah hasil evaluasi tersebut nantinya menyertakan atau tetap mengecualikan Kosovo, keberadaan proses evaluasi yang terdokumentasi sebagaimana berlaku bagi Israel melalui mekanisme calling visa, akan memenuhi asas kepastian hukum secara lebih baik dibandingkan kekosongan proses yang teridentifikasi penelitian ini.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu diakui: ketiadaan tanggapan resmi tertulis dari Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan mengenai status kebijakan terhadap Kosovo membuat kesimpulan di atas bertumpu pada analisis teks peraturan yang berlaku, bukan pada konfirmasi langsung atas ada-tidaknya pertimbangan informal yang tidak terdokumentasi; permohonan informasi publik melalui kanal Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dapat menjadi langkah lanjutan yang memperkuat atau mengoreksi temuan ini pada penelitian mendatang. Terlepas dari keterbatasan tersebut, kasus warga negara Kosovo yang menjadi titik tolak penelitian ini, yang gagal mengunjungi Bali bersama temannya bukan karena permohonannya ditolak, melainkan karena negaranya tidak pernah menjadi bagian dari pertimbangan sistem, menggambarkan bahwa kepastian hukum keimigrasian bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan menyentuh langsung pengalaman individu yang berada di ambang dua rezim hukum: hukum internasional yang mengatur pengakuan negara, dan hukum administrasi yang mengatur bagaimana pengakuan atau non-pengakuan itu dijalankan dalam praktik sehari-hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Alrisque, Z. R., Surbakti, V. R. B., Sagala, R. C. B., & Ivani, T. P. (2025). Analisis Yuridis terhadap Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Putusan Sengketa Tindak Faktual di PTUN. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 16(1), 1751–1760.
- ANTARA News. “Kemenimipras Terbitkan Regulasi Penambahan Enam Negara Penerima BVK.” 16 Juli 2026. <https://ejournal.cibinstitute.com/index.php/causa/article/view/1981>.
- BaliVisaHub. (2026). *Can Kosovo Citizens Get a Visa to Indonesia? Here's the Answer*. <https://balivisahub.com/blog/kosovo-passport-indonesia-visa-policy/>.
- Crawford, James. “Recognition of States and Governments.” Dalam *Brownlie's Principles of Public International Law*, edisi ke-9, 134–155. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- detikNews. (2008). *Indonesia Belum Akui Kemerdekaan Kosovo*. <https://news.detik.com/berita/d-895430/indonesia-belum-akui-kemerdekaan-kosovo>.
- Direktorat Jenderal Imigrasi. (2026). *evisa.imigrasi.go.id/web/visa-selection*, diakses September . . , evisa.imigrasi.go.id/web/visa-selection, diakses September .
- Kantor Dagang dan Ekonomi Indonesia. (2026). *Sejarah Singkat Ekonomi Indonesia Taipei, Kantor Dagang*. <https://www.kdei-taipei.org/pages/history-of-kdei-taipei-2.html>.
- Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian Hukum. Edisi Revisi*. Kencana Prenada Media Group.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- News, A. N. T. A. R. A. (2010). *Kemerdekaan Kosovo Sah*.

- <https://www.antaranews.com/berita/213001/kemerdekaan-kosovo-sah>.
- Pemasyarakatan RI, K. I. (2026). *Kemenimipras Menambah Enam Negara Penerima Bebas Visa Kunjungan ke Indonesia*. <https://kemenimipras.go.id/berita-utama/kemenimipras-menambah-enam-negara-penerima-bebas-visa-kunjungan-ke-indonesia>.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan
- Peraturan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia. (2023). Peraturan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2023 tentang Visa dan Izin Tinggal. In *tentang Visa dan Izin Tinggal sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor*.
- Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasyarakatan Nomor 9 Tahun 2025 dan Nomor 10 Tahun 2026 tentang Penambahan Daftar Negara, Pemerintah Wilayah Administratif Khusus Suatu Negara, dan Entitas Tertentu yang Diberikan Bebas Visa Kunjungan
- Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2024 tentang Bebas Visa Kunjungan
- Sande, J. P. (2022). Kebijakan Keimigrasian Indonesia terhadap Negara yang Tidak Memiliki Hubungan Diplomatik: Studi Kasus Israel dan Taiwan. *Indonesian Perspective*, 7(1), 14–34. <https://doi.org/10.14710/ip.v7i1.48593>.
- Santoso, M. I. (2018). Kedaulatan dan Yurisdiksi Negara Dalam Sudut Pandang Keimigrasian. *Binamulia Hukum*, 7(1), 1–16. <https://ejournal.hukumunkris.id/index.php/binamulia/article/view/310>.
- Sindonews. (2023). *Negara-negara yang Menjalinkan Hubungan Diplomatik dengan Indonesia*. <https://international.sindonews.com/read/1064177/45/negara-negara-yang-menjalinkan-hubungan-diplomatik-dengan-indonesia-1680591892>.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Sujadmiko, B. (2015). Pengakuan Negara Baru Ditinjau Dari Perspektif Hukum Internasional (Studi terhadap Kemerdekaan Kosovo. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(1). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v6no1.344>.
- Taipei Economic and Trade Office (TETO), Jakarta. “Tentang TETO.” Diakses September 2026. https://www.roc-taiwan.org/id_id/post/57.html
- Talmon, S. (2005). The Constitutive Versus the Declaratory Theory of Recognition: Tertium Non Datur? *British Yearbook of International Law* 75, (1), 101–181. <https://doi.org/10.1093/bybil/75.1.101>.
- TETO. (2026). Sejarah Diplomatik Unik Indonesia–Taiwan Lewat TETO. In *Diakses September 2026*. <https://penerjemahresmi.id/sejarah-diplomatik-unik-indonesia-taiwan-lewat-teto/>.
- Tiwari, A. (2025). Recognition of States and Governments in International Law: Doctrinal Foundations and India’s Response to Emerging Issues. *International Journal For Multidisciplinary Research*, 7(6), 1–13. <https://www.ijfmr.com/papers/2025/6/62286.pdf>.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024
- Uruilal, F. B., Wattimena, J. A. Y., & Tahamata, L. C. O. (2023). Legalitas Hukum Internasional Tentang Pengakuan Negara–Negara Terhadap Konflik China Dan Taiwan. *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(8), 739–748. <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/tatohi/article/view/1858>.
- Vidmar, J. (2011). The Kosovo Advisory Opinion Scrutinized. *Leiden Journal of International Law*, 24(2), 355–383. <https://doi.org/10.1017/S0922156511000057>.
- Visa Indonesia. “Visa for Indonesia from Kosovo.” Diakses September 2026. <https://visa-indonesia.com/visa-options/visa-for-indonesia-from-kosovo>