

Analisis Ultra Vires dalam Pengawasan Investasi WNA Israel Berbasis Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Bali dan Imigrasi

Ultra Vires Analysis in the Supervision of Israeli Foreign Investments Based on the Harmonization of the Authorities of the Bali Regional Government and Immigration

Ni Luh Martiniasih

Program Pascasarjana Magister Hukum, Universitas Mahendradatta, Denpasar

ARTICLE INFO

Article history:

Received 05 August 2026

Revised 08 August 2026

Accepted 15 August 2026

Available online 24 August 2026

Keywords

Ultra Vires, Immigration, Regional Government, Israeli Foreign Nationals, Bali.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

The increasing mobility and investment activities of foreign nationals (WNA) affiliated with Israel in the Province of Bali have triggered complex issues in constitutional and administrative law. This phenomenon becomes more complicated when Israeli nationals enter Indonesia using dual passports, such as passports issued by European countries, in an attempt to circumvent immigration restrictions. Geopolitical sensitivities have prompted local public demands for the Bali Regional Government to take firm action to regulate the presence and business activities of such foreign nationals. However, unilateral action by the Regional Government may potentially exceed the limits of its legal authority. This normative legal research aims to examine the limits of applying the ultra vires doctrine to actions taken by the Bali Regional Government and to formulate a framework for harmonizing the respective authorities of the Bali Regional Government and the Directorate General of Immigration. This research employs a statutory and conceptual approach by analyzing the norms contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the Regional Government Law, the Immigration Law, and the Government Administration Law. The

findings indicate that actions by the Bali Regional Government that directly restrict residence permits or prohibit the presence of foreign nationals holding dual passports constitute acts exceeding authority (ultra vires), as immigration affairs and foreign policy fall under the exclusive authority of the Central Government. Nevertheless, the Bali Regional Government retains the authority to take action against violations concerning spatial planning, regional licensing, illegal asset ownership through nominee arrangements, and disturbances of public order. Harmonization of authority can be achieved through integrated law enforcement within the framework of the Foreigners Monitoring Team (TIMPORA).

ABSTRAK

Polemik maraknya mobilitas dan aktivitas investasi Warga Negara Asing (WNA) yang terafiliasi dengan Israel di Provinsi Bali memicu persoalan hukum tata negara dan administrasi negara yang kompleks. Fenomena ini menjadi lebih rumit ketika WNA Israel masuk ke Indonesia menggunakan paspor ganda, seperti paspor negara Eropa guna menghindari batasan keimigrasian. Sensitivitas geopolitik memicu desakan publik lokal agar Pemerintah Daerah (Pemda) Bali bertindak tegas menertibkan keberadaan serta bisnis orang asing tersebut. Namun, tindakan unilateral oleh Pemda berpotensi melanggar batasan kewenangan. Penelitian hukum normatif ini bertujuan menguji batas penerapan doktrin ultra vires pada tindakan Pemda Bali serta merumuskan kerangka harmonisasi kewenangan antara Pemda Bali dan Ditjen Imigrasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan menganalisis norma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Keimigrasian dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan Pemda Bali yang secara langsung membatasi izin tinggal atau melarang keberadaan WNA berpaspor ganda merupakan tindakan melampaui wewenang (*ultra vires*) sebab keimigrasian dan politik luar negeri merupakan kewenangan absolut Pemerintah Pusat. Meski demikian, Pemda Bali tetap berwenang untuk menindak penyelewengan tata ruang, perizinan daerah, kepemilikan aset ilegal skema nominee dan gangguan ketertiban umum. Harmonisasi kewenangan dapat dicapai melalui penegakan hukum terpadu dalam wadah Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA).

PENDAHULUAN

Dinamika investasi asing di Provinsi Bali berkembang seiring dengan meningkatnya mobilitas warga negara asing (WNA) dan aktivitas ekonomi lintas negara di wilayah tersebut. Bali sebagai salah satu pusat pariwisata dan ekonomi kreatif Indonesia memiliki daya tarik yang kuat bagi investor asing karena karakteristik ekonominya, infrastruktur pariwisata, serta tingginya permintaan terhadap sektor akomodasi, perdagangan, jasa, properti, dan usaha berbasis pariwisata. Kehadiran modal asing pada dasarnya merupakan bagian dari aktivitas ekonomi yang dapat memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Namun, mobilitas orang asing yang menyertai kegiatan investasi juga menimbulkan konsekuensi hukum yang tidak sederhana karena keberadaan orang asing di Indonesia berada dalam persinggungan antara kepentingan ekonomi, kedaulatan negara, pengawasan keimigrasian, ketertiban umum, dan kewenangan pemerintahan daerah.

Persoalan tersebut menjadi semakin kompleks apabila aktivitas investasi melibatkan individu yang memiliki keterkaitan kewarganegaraan dengan negara yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia, seperti Israel. Dalam konteks hukum Indonesia, persoalan hubungan dengan Israel tidak semata-mata berkaitan dengan status keimigrasian individual, tetapi juga bersinggungan dengan politik luar negeri dan kepentingan nasional. Oleh karena itu, perlu dibedakan secara konseptual antara identitas kewarganegaraan seseorang, paspor yang digunakan untuk melakukan perjalanan internasional, status keimigrasian ketika memasuki wilayah Indonesia, serta legalitas kegiatan ekonomi yang dilakukan selama berada di Indonesia. Pembedaan tersebut penting karena penggunaan paspor negara ketiga tidak dengan sendirinya menghilangkan fakta mengenai kewarganegaraan lain yang dimiliki seseorang, tetapi juga tidak dapat dijadikan dasar bagi pemerintah daerah untuk secara sepihak menetapkan status keimigrasian seseorang.

Dalam perspektif konstitusional, politik luar negeri Indonesia berlandaskan pada prinsip bebas dan aktif serta diarahkan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Konsekuensinya, kebijakan mengenai hubungan luar negeri dan posisi Indonesia terhadap negara tertentu merupakan bagian dari kebijakan nasional yang berada dalam ranah Pemerintah Pusat. Dalam kerangka pembagian urusan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan politik luar negeri sebagai salah satu urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan mandiri untuk menentukan atau mengubah arah kebijakan hubungan luar negeri Indonesia.

Konstruksi kewenangan tersebut memiliki relevansi langsung terhadap persoalan investasi WNA yang memiliki keterkaitan dengan Israel. Apabila pemerintah daerah mengambil tindakan yang secara substansial didasarkan pada pertimbangan hubungan diplomatik Indonesia dengan Israel, maka tindakan tersebut berpotensi memasuki wilayah kewenangan Pemerintah Pusat. Persoalannya bukan terletak pada boleh atau tidaknya pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap aktivitas orang asing, melainkan pada batas objek, dasar hukum, dan jenis tindakan administratif yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, isu utama dalam persoalan ini adalah bagaimana membedakan tindakan pemerintah daerah yang sah berdasarkan kewenangan daerah dengan tindakan yang sesungguhnya merupakan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat.

Permasalahan menjadi lebih kompleks ketika terdapat individu yang memiliki lebih dari satu kewarganegaraan atau menggunakan paspor negara ketiga dalam melakukan perjalanan ke

Indonesia. Dalam situasi demikian, identifikasi status hukum seseorang tidak dapat hanya didasarkan pada paspor yang ditunjukkan pada saat pemeriksaan. Pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing merupakan bagian dari fungsi keimigrasian yang berkaitan dengan penegakan kedaulatan negara atas wilayah Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menempatkan keimigrasian sebagai instrumen untuk menjaga ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara sekaligus menegakkan kedaulatan negara atas wilayah Indonesia (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011, 2011). Undang-undang tersebut juga mengatur pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing, termasuk pengumpulan, pengolahan, dan penyajian data serta informasi keimigrasian.

Secara normatif, pengawasan keimigrasian terhadap orang asing tidak hanya dilakukan ketika seseorang memasuki atau meninggalkan wilayah Indonesia, tetapi juga mencakup pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing selama berada di Indonesia. Undang-Undang Keimigrasian bahkan menyediakan mekanisme kelembagaan melalui Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA), yang melibatkan berbagai instansi pemerintah terkait di tingkat pusat maupun daerah. Dalam konstruksi tersebut, pengawasan terhadap orang asing tidak dirancang sebagai fungsi eksklusif satu institusi dalam arti tidak membutuhkan koordinasi dengan instansi lain. Sebaliknya, hukum keimigrasian mengakui kebutuhan koordinasi lintas sektor, dengan Menteri atau pejabat Imigrasi yang ditunjuk bertindak sebagai ketua tim pengawasan orang asing (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011, 2011).

Keberadaan TIMPORA menjadi relevan dalam konteks Bali karena permasalahan yang berkaitan dengan WNA tidak selalu merupakan persoalan keimigrasian. Aktivitas orang asing dapat bersinggungan dengan perizinan usaha, penanaman modal, tata ruang, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, pertanahan, perpajakan, maupun ketertiban umum. Beberapa bidang tersebut merupakan urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, misalnya, menempatkan penataan ruang, ketenteraman dan ketertiban umum, lingkungan hidup, pertanahan, serta penanaman modal dalam kerangka urusan pemerintahan yang memiliki pembagian kewenangan antara tingkat pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014).

Oleh karena itu, fakta bahwa suatu kegiatan dilakukan oleh WNA tidak secara otomatis menjadikan seluruh aspek kegiatan tersebut sebagai kewenangan Imigrasi. Demikian pula, fakta bahwa kegiatan tersebut berlangsung di wilayah Bali tidak memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Bali untuk mengambil seluruh tindakan terhadap WNA tersebut. Terdapat pembagian kewenangan berdasarkan bidang urusan pemerintahan yang harus dihormati. Pemerintah daerah dapat menjalankan kewenangan yang memang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dapat menggunakan kewenangan daerah sebagai dasar untuk mengambil tindakan yang secara substansi merupakan tindakan keimigrasian atau politik luar negeri.

Pada titik inilah doktrin *ultra vires* menjadi penting sebagai instrumen analisis terhadap tindakan Pemerintah Daerah Bali. Secara konseptual, *ultra vires* merujuk pada tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang dilakukan melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Doktrin tersebut berhubungan erat dengan prinsip legalitas yang mengharuskan setiap tindakan pemerintahan memiliki dasar kewenangan yang sah. Dalam konteks hukum administrasi Indonesia, konsep ini memiliki relevansi karena kewenangan pemerintahan tidak hanya berkaitan dengan keberadaan kewenangan secara formal, tetapi juga mencakup batas materi, wilayah, dan tujuan penggunaan kewenangan. Susanto (2020) menjelaskan bahwa

larangan ultra vires merupakan bagian penting dari pengujian legalitas tindakan pemerintahan dan memiliki keterkaitan dengan konsep excess of power atau excès de pouvoir.

Perkembangan doktrin tersebut dalam hukum administrasi Indonesia juga perlu dibaca bersama Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini menegaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mendasarkan tindakannya pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 17 melarang penyalahgunaan wewenang, sedangkan Pasal 18 memberikan parameter mengenai tindakan yang dikategorikan sebagai melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014, 2014).

Dalam konteks penelitian ini, konsep ultra vires tidak semata-mata digunakan untuk menilai apakah Pemerintah Daerah Bali bertindak “tegas” atau “tidak tegas” terhadap investasi WNA, tetapi untuk menguji apakah tindakan tersebut memiliki sumber kewenangan yang sah, berada dalam ruang lingkup materi kewenangan daerah, dilakukan oleh pejabat yang berwenang, serta diarahkan untuk mencapai tujuan yang sesuai dengan pemberian kewenangan tersebut. Dengan demikian, suatu tindakan pemerintah daerah dapat dipandang bermasalah apabila, misalnya, pemerintah daerah menggunakan kewenangan perizinan daerah sebagai instrumen untuk secara tidak langsung memberikan sanksi keimigrasian kepada seorang WNA, padahal kewenangan untuk menentukan status izin tinggal, melakukan tindakan administratif keimigrasian, atau mengambil keputusan terkait masuk dan keluarnya orang asing merupakan bagian dari rezim keimigrasian yang berada pada Pemerintah Pusat.

Hal tersebut menunjukkan adanya potensi tumpang tindih antara dua kepentingan hukum. Di satu sisi, Pemerintah Daerah Bali memiliki kepentingan untuk menjaga ketertiban daerah, memastikan kepatuhan terhadap perizinan daerah, mengendalikan pemanfaatan ruang, melindungi kepentingan masyarakat lokal, dan memastikan kegiatan investasi tidak bertentangan dengan ketentuan hukum daerah. Di sisi lain, Pemerintah Pusat melalui institusi keimigrasian memiliki kewenangan untuk menentukan dan menegakkan status keimigrasian orang asing. Dengan demikian, persoalan hukum yang muncul bukanlah pertentangan antara kewenangan daerah dan kewenangan pusat secara absolut, melainkan persoalan delimitasi kewenangan: sampai di mana pemerintah daerah dapat bertindak dan pada titik mana tindakan tersebut harus diserahkan kepada instansi pusat yang memiliki kewenangan atribusi atau delegasi yang relevan.

Pembedaan tersebut menjadi semakin penting dalam menghadapi dugaan penggunaan paspor negara ketiga oleh individu yang memiliki kewarganegaraan atau afiliasi dengan Israel. Pemerintah daerah tidak seharusnya menjadikan identitas kebangsaan atau afiliasi politik seseorang sebagai satu-satunya dasar untuk mencabut, membatasi, atau menolak suatu kegiatan usaha apabila tindakan tersebut tidak memiliki dasar kewenangan yang jelas. Sebaliknya, apabila terdapat indikasi bahwa penggunaan dokumen perjalanan, status keimigrasian, atau kegiatan orang asing bertentangan dengan ketentuan keimigrasian, temuan tersebut perlu disampaikan kepada instansi keimigrasian untuk dilakukan pemeriksaan berdasarkan kewenangannya. Pendekatan demikian lebih sesuai dengan prinsip legalitas dan mencegah terjadinya tindakan administratif yang melampaui kewenangan.

Dalam konteks tersebut, harmonisasi kewenangan antara Pemerintah Daerah Bali dan Direktorat Jenderal Imigrasi menjadi kebutuhan yang bersifat praktis sekaligus yuridis. Pemerintah daerah memiliki keunggulan dalam mendeteksi aktivitas ekonomi dan kondisi faktual di tingkat lokal, sedangkan Imigrasi memiliki kompetensi dan kewenangan khusus dalam menentukan status serta melakukan tindakan administratif terhadap orang asing. TIMPORA

dapat menjadi ruang kelembagaan untuk menghubungkan kedua fungsi tersebut. Praktik kelembagaan TIMPORA sendiri menunjukkan bahwa pengawasan orang asing dilakukan melalui koordinasi antara Imigrasi dan berbagai unsur pemerintah daerah serta instansi terkait, dengan tujuan pertukaran informasi dan deteksi dini terhadap keberadaan maupun aktivitas orang asing (Kantor Imigrasi Kelas I TPI Surakarta, 2026).

Model harmonisasi tersebut memungkinkan Pemerintah Daerah Bali menjalankan fungsi pengawasan berdasarkan urusan yang menjadi kewenangannya tanpa mengambil alih kewenangan keimigrasian. Misalnya, apabila ditemukan dugaan pelanggaran tata ruang, pelanggaran perizinan usaha, penggunaan aset yang bertentangan dengan ketentuan pertanahan, atau gangguan ketertiban umum, pemerintah daerah dapat melakukan tindakan sesuai dengan dasar kewenangannya. Namun, apabila hasil pengawasan menunjukkan adanya dugaan pelanggaran izin tinggal, penyalahgunaan dokumen perjalanan, pelanggaran ketentuan keimigrasian, atau persoalan lain yang menjadi domain keimigrasian, informasi tersebut seharusnya diteruskan kepada Imigrasi untuk ditindaklanjuti sesuai mekanisme hukum yang berlaku. Pembagian tersebut menciptakan hubungan yang bersifat komplementer, bukan kompetitif, antara pemerintah daerah dan Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, permasalahan investasi WNA yang memiliki keterkaitan dengan Israel di Bali tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan keamanan, politik, ataupun ekonomi. Persoalan tersebut harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara yang menekankan prinsip legalitas, pembatasan kewenangan, koordinasi pemerintahan, dan perlindungan hukum. Pendekatan yang terlalu luas oleh Pemerintah Daerah Bali berisiko menghasilkan tindakan *ultra vires*, sedangkan pendekatan yang terlalu sektoral dari instansi pusat dapat mengurangi efektivitas pengawasan terhadap aktivitas ekonomi orang asing di tingkat daerah. Keseimbangan antara kedua kepentingan tersebut membutuhkan mekanisme koordinasi yang mampu menghubungkan informasi lokal dengan kewenangan penegakan hukum yang tepat.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memusatkan perhatian pada dua persoalan hukum utama. Pertama, bagaimanakah batas penerapan doktrin *ultra vires* terhadap tindakan Pemerintah Daerah Bali dalam mengawasi dan menertibkan investasi WNA yang menggunakan paspor negara ketiga atau memiliki kewarganegaraan ganda? Kedua, bagaimanakah formulasi harmonisasi kewenangan antara Pemerintah Daerah Bali dan Direktorat Jenderal Imigrasi agar pengawasan terhadap aktivitas investasi WNA dapat dilakukan secara efektif, tertib administrasi, dan tetap sesuai dengan prinsip legalitas? Kedua permasalahan tersebut penting dikaji karena keberhasilan pengawasan terhadap investasi asing tidak hanya bergantung pada kemampuan negara melakukan penindakan, tetapi juga pada kemampuan setiap organ pemerintahan untuk bertindak secara tepat dalam batas kewenangan yang diberikan oleh hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis norma hukum positif, doktrin, serta asas-asas hukum administrasi negara. Pendekatan penelitian mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bahan hukum sekunder bersumber dari buku teks hukum dan jurnal ilmiah terakreditasi. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang dianalisis secara deskriptif-analitis menggunakan metode penalaran deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Batas Doktrin Ultra Vires dalam Pengawasan Investasi Asing oleh Pemerintah Daerah Bali

Doktrin ultra vires menempatkan kewenangan sebagai batas fundamental bagi setiap tindakan pemerintahan. Suatu tindakan administratif tidak cukup hanya didasarkan pada tujuan yang dianggap berkaitan dengan kepentingan umum, tetapi harus dilakukan berdasarkan sumber kewenangan yang sah dan dalam batas materi, wilayah, serta tujuan kewenangan tersebut. Dalam konteks hukum administrasi Indonesia, ultra vires perlu dibedakan dari abuse of power. Efendi dan Sudarsono (2024) menegaskan bahwa tindakan ultra vires merupakan bentuk penyimpangan kewenangan yang memiliki karakter tersendiri, yaitu ketika organ pemerintahan bertindak di luar kompetensi yang diberikan kepadanya. Dengan demikian, pengujian terhadap tindakan Pemerintah Daerah Bali harus dimulai dari pertanyaan mengenai siapa yang memiliki kewenangan untuk bertindak dan terhadap objek hukum apa kewenangan tersebut dapat digunakan.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dibentuk melalui klasifikasi urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. UU No. 23 Tahun 2014 menempatkan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama sebagai urusan pemerintahan absolut. Sementara itu, urusan konkuren menjadi dasar penyelenggaraan otonomi daerah (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, 2014). Konsekuensinya, keberadaan suatu aktivitas di wilayah administratif Bali tidak dengan sendirinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur seluruh aspek hukum yang melekat pada aktivitas tersebut.

Posisi tersebut menjadi penting ketika objek pengawasan adalah WNA yang melakukan kegiatan investasi. Keberadaan WNA di Bali dapat menimbulkan persoalan yang bersifat multidimensional, meliputi perizinan usaha, tata ruang, pertanahan, ketertiban umum, penanaman modal, dan keimigrasian. Namun, masing-masing aspek tetap berada dalam rezim kewenangan yang berbeda. Dalam bidang keimigrasian, UU No. 6 Tahun 2011 memberikan kewenangan khusus kepada Pejabat Imigrasi untuk melakukan pengawasan terhadap orang asing dan mengambil tindakan administratif keimigrasian berdasarkan kondisi yang ditentukan oleh undang-undang (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011, 2011). Pengawasan keimigrasian sendiri mencakup pengawasan administratif dan lapangan, sedangkan TIMPORA menjadi salah satu instrumen koordinasi dalam pengawasan tersebut (Fakhruddin et al., 2022).

Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Bali tidak dapat menjadikan keberadaan WNA di wilayahnya sebagai dasar untuk mengambil alih kewenangan keimigrasian. Tindakan seperti menentukan keabsahan status keimigrasian, membatalkan izin tinggal, menjatuhkan deportasi, atau menetapkan penangkalan tidak dapat dilakukan melalui kebijakan daerah apabila tidak terdapat dasar atribusi, delegasi, atau mandat yang memberikan kewenangan tersebut. Secara khusus, Pasal 75 UU Keimigrasian memberikan dasar bagi Pejabat Imigrasi untuk mengambil Tindakan Administratif Keimigrasian terhadap orang asing dalam kondisi tertentu (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011, 2011).

Dengan demikian, apabila Pemerintah Daerah Bali menerbitkan kebijakan yang secara langsung melarang WNA tertentu untuk berada di Bali hanya berdasarkan kewarganegaraannya, atau menggunakan instrumen daerah untuk menghasilkan akibat hukum yang secara substansial merupakan deportasi atau pembatalan izin tinggal, tindakan tersebut berpotensi ultra vires. Persoalannya bukan terletak pada legitimasi pemerintah untuk menjaga ketertiban umum, melainkan pada penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan kompetensi institusionalnya.

Penggunaan Paspor Negara Ketiga dan Batas Kewenangan Daerah

Persoalan menjadi lebih kompleks ketika WNA yang memiliki keterkaitan dengan Israel memasuki Indonesia menggunakan paspor negara ketiga. Penggunaan dokumen perjalanan negara ketiga dapat menjadi fakta yang relevan bagi pemeriksaan keimigrasian, tetapi fakta tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan adanya pelanggaran. Penentuan mengenai identitas, kewarganegaraan, keabsahan dokumen perjalanan, izin masuk, dan izin tinggal merupakan persoalan yang memerlukan pemeriksaan berdasarkan hukum keimigrasian.

Dengan demikian, Pemerintah Daerah Bali seharusnya tidak melakukan direct immigration assessment. Apabila perangkat daerah menemukan ketidaksesuaian antara identitas, aktivitas usaha, dan informasi mengenai kewarganegaraan seorang investor asing, informasi tersebut lebih tepat diperlakukan sebagai indikasi awal yang dirujuk kepada otoritas keimigrasian. Pendekatan ini konsisten dengan karakter pengawasan orang asing yang membutuhkan pertukaran informasi antara Imigrasi dan instansi terkait (Fakhrudin et al., 2022; Utami & Rahmanto, 2020).

Posisi ini sekaligus mencegah terjadinya nationality-based enforcement, yaitu tindakan administratif yang menjadikan kewarganegaraan sebagai dasar utama penindakan tanpa terlebih dahulu membuktikan pelanggaran hukum. Dalam konteks WNA yang menggunakan paspor negara ketiga, pendekatan yang lebih tepat adalah evidence-based enforcement, yaitu tindakan berdasarkan fakta dan bukti yang diverifikasi oleh institusi yang memiliki kewenangan.

Ruang Intra Vires Pemerintah Daerah Bali

Larangan bertindak ultra vires tidak berarti Pemerintah Daerah Bali kehilangan kewenangan untuk mengawasi investasi asing. Sebaliknya, pemerintah daerah tetap dapat bertindak intra vires sepanjang objek pengawasannya berada dalam kewenangan daerah.

Pembedaan utama terletak pada status keimigrasian investor dan legalitas kegiatan usahanya. Pemerintah daerah dapat melakukan pemeriksaan terhadap kepatuhan perizinan usaha, pemanfaatan ruang, ketertiban umum, serta aspek administratif daerah lainnya sesuai dengan pembagian kewenangan yang berlaku. Jika ditemukan pelanggaran, tindakan diarahkan kepada kegiatan atau badan usaha yang melanggar, bukan semata-mata kepada status kewarganegaraan pelaku.

Pendekatan tersebut penting dalam pengawasan investasi karena pelanggaran hukum dapat terjadi tanpa bergantung pada kewarganegaraan pelaku. Dengan demikian, tindakan pemerintah daerah seharusnya berbasis pada conduct, bukan nationality. Prinsip tersebut juga mencegah penggunaan instrumen perizinan daerah sebagai sarana tidak langsung untuk melakukan tindakan keimigrasian.

Persoalan ini sangat relevan dalam dugaan penggunaan nominee arrangement. Penelitian mengenai fenomena foreign nominee di Bali menunjukkan bahwa struktur tersebut dapat digunakan dengan menempatkan WNI sebagai pemilik formal sementara penguasaan sebenarnya tetap berada pada WNA. Praktik demikian menimbulkan persoalan hukum mengenai investasi, kepemilikan aset, dan kedaulatan hukum nasional (Arianti et al., 2025).

Dalam kondisi demikian, Pemerintah Daerah Bali dapat memeriksa aspek administratif usaha atau aktivitas yang menjadi kewenangannya. Namun, apabila pemeriksaan menghasilkan indikasi pelanggaran keimigrasian, hasil tersebut harus dirujuk kepada Imigrasi. Dengan demikian, satu fakta hukum dapat menghasilkan dua jalur penegakan: pelanggaran usaha ditangani melalui kewenangan daerah, sedangkan pelanggaran keimigrasian ditangani oleh otoritas imigrasi.

Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Bali dan Imigrasi melalui TIMPORA

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan tumpang tindih kewenangan tidak dapat diselesaikan hanya dengan menentukan institusi mana yang paling berwenang. Yang lebih penting adalah membangun mekanisme yang memungkinkan kedua institusi bekerja secara komplementer tanpa mengambil alih kewenangan satu sama lain.

Dalam konteks ini, TIMPORA memiliki posisi strategis sebagai forum koordinasi pengawasan orang asing. Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2011 menjadi dasar pembentukan TIMPORA yang melibatkan instansi pemerintah terkait di tingkat pusat maupun daerah. Penelitian mengenai TIMPORA menunjukkan bahwa koordinasi lintas instansi, operasi gabungan, rapat koordinasi, dan penyampaian informasi merupakan instrumen penting dalam pengawasan orang asing (Ayu et al., 2023).

Temuan tersebut diperkuat oleh penelitian Susilo dan Arifulloh (2025), yang menunjukkan bahwa efektivitas TIMPORA berkaitan dengan meningkatnya koordinasi antarinstansi dan intensitas pengawasan lapangan. Namun, penelitian tersebut juga menemukan kendala berupa keterbatasan sumber daya, disharmoni regulasi sektoral, serta belum optimalnya integrasi data antarinstansi.

Berdasarkan temuan tersebut, TIMPORA seharusnya tidak diposisikan sebagai lembaga yang mengambil alih kewenangan sektoral anggotanya. TIMPORA lebih tepat dipahami sebagai institutional coordination mechanism yang memungkinkan informasi dari pemerintah daerah, kepolisian, imigrasi, dan instansi terkait dikonsolidasikan untuk kepentingan pengawasan.

Model Referral-Based Enforcement

Model harmonisasi yang ditawarkan penelitian ini adalah referral-based enforcement. Model ini membagi proses pengawasan menjadi empat tahap.

1. Local detection — Pemerintah Daerah Bali menemukan indikasi pelanggaran melalui pengawasan kegiatan usaha, perizinan, tata ruang, atau ketertiban umum.
2. Initial assessment — pemerintah daerah mengidentifikasi apakah persoalan berada dalam kewenangan daerah atau memiliki dimensi keimigrasian.
3. Referral through TIMPORA — apabila ditemukan indikasi keimigrasian, informasi dan bukti awal disampaikan kepada Imigrasi melalui mekanisme koordinasi.
4. Immigration verification and enforcement — Imigrasi melakukan pemeriksaan dan menentukan tindakan berdasarkan kewenangan keimigrasian.

Model tersebut dapat dirumuskan sebagai:

Local supervision → Detection → Information sharing → TIMPORA → Immigration verification → Competent authority decision

Keuntungan model ini adalah pemerintah daerah tetap aktif melakukan pengawasan, tetapi tidak mengubah fungsi pengawasan tersebut menjadi kewenangan keimigrasian. Pada saat yang sama, Imigrasi memperoleh informasi lapangan yang dapat membantu deteksi dini. Literatur mengenai pengawasan WNA juga menunjukkan bahwa integrasi informasi dan koordinasi antarlembaga merupakan unsur penting untuk meningkatkan efektivitas pengawasan (Utami & Rahmanto, 2020; Susilo & Arifulloh, 2025).

Information Sharing sebagai Bentuk Harmonisasi, Bukan Perluasan Wewenang

Harmonisasi kewenangan harus dibedakan dari perluasan kewenangan. Pemerintah Daerah Bali dapat memberikan informasi kepada Imigrasi, tetapi pemberian informasi tersebut tidak berarti pemerintah daerah memperoleh kewenangan untuk menentukan sanksi keimigrasian. Sebaliknya, Imigrasi dapat menggunakan informasi daerah untuk kepentingan pemeriksaan, tetapi tidak berarti Imigrasi mengambil alih kewenangan pemerintah daerah terhadap perizinan usaha.

Pembedaan antara information authority dan decision-making authority menjadi penting untuk mencegah competence creep. Pemerintah daerah memiliki keunggulan berupa kedekatan dengan kegiatan ekonomi dan kondisi lapangan, sedangkan Imigrasi memiliki kompetensi khusus mengenai status dan tindakan keimigrasian. Penelitian mengenai pengawasan WNA menunjukkan bahwa pengawasan administratif dan lapangan membutuhkan dukungan berbagai instansi serta mekanisme koordinasi untuk memperoleh informasi yang lebih komprehensif (Fakhruddin et al., 2022). Karena itu, informasi mengenai dugaan penggunaan paspor negara ketiga, aktivitas usaha yang tidak sesuai izin, atau pola kepemilikan yang mencurigakan sebaiknya menjadi trigger for verification, bukan dasar bagi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan di luar kewenangannya.

Harmonisasi sebagai Collaborative Administrative Governance

Berdasarkan keseluruhan analisis, hubungan antara Pemerintah Daerah Bali dan Imigrasi dapat dipahami sebagai bentuk collaborative administrative governance. Model ini tidak menghapus pembagian kewenangan, tetapi menghubungkan kewenangan yang berbeda untuk menangani persoalan yang bersifat lintas sektor. Dalam model tersebut:

1. Pemerintah Daerah Bali berperan sebagai local regulatory and supervisory authority;
2. TIMPORA berfungsi sebagai coordination and information-sharing platform; dan
3. Imigrasi berperan sebagai competent immigration authority dalam menentukan tindakan keimigrasian.

Pembagian ini menghasilkan mekanisme penegakan yang lebih proporsional. Pemerintah daerah dapat merespons persoalan investasi dan aktivitas usaha secara cepat, sementara keputusan yang menyangkut status keimigrasian tetap berada pada institusi yang memiliki kompetensi hukum.

Model tersebut juga memberikan jawaban terhadap persoalan ultra vires. Apabila pemerintah daerah menemukan indikasi pelanggaran keimigrasian, tindakan yang sah bukan mengambil alih kewenangan Imigrasi, melainkan melakukan referral. Dengan demikian, efektivitas pengawasan dapat ditingkatkan tanpa mengorbankan asas legalitas.

Temuan Utama dan Novelty Penelitian

Berdasarkan analisis normatif dan literatur terdahulu, penelitian ini menemukan bahwa pengawasan investasi asing di Bali membutuhkan demarkasi kewenangan sekaligus integrasi informasi. Studi terdahulu telah membahas ultra vires, efektivitas TIMPORA, serta pengawasan orang asing secara terpisah (Efendi & Sudarsono, 2024; Fakhruddin et al., 2022; Susilo & Arifulloh, 2025). Namun, penelitian ini menghubungkan ketiga persoalan tersebut dalam satu kerangka, yaitu ultra vires–competence allocation–inter-agency referral.

Novelty penelitian terletak pada argumentasi bahwa penguatan pengawasan investasi asing tidak memerlukan perluasan kewenangan Pemerintah Daerah Bali terhadap status keimigrasian WNA. Sebaliknya, efektivitas dapat dicapai melalui model referral-based collaborative governance, di mana pemerintah daerah berfungsi sebagai pendeteksi dan pengawas sektoral, TIMPORA sebagai penghubung informasi, dan Imigrasi sebagai otoritas yang melakukan verifikasi serta mengambil keputusan keimigrasian.

Model tersebut sekaligus memberikan batas yang jelas antara tindakan intra vires dan ultra vires. Pemerintah daerah bertindak intra vires ketika mengawasi legalitas kegiatan usaha berdasarkan kewenangan daerah; sebaliknya, tindakan menjadi ultra vires apabila pemerintah daerah menggunakan instrumen daerah untuk menghasilkan akibat hukum yang secara substantif merupakan tindakan keimigrasian. Dengan demikian, harmonisasi kewenangan bukan

berarti menghapus batas kewenangan, tetapi menghubungkan kewenangan yang berbeda melalui mekanisme koordinasi yang terstruktur.

SIMPULAN

Tindakan Pemerintah Daerah Bali yang secara sepihak menindak status keimigrasian atau mengusir WNA Israel berpaspor ganda yang melakukan investasi tergolong sebagai tindakan ultra vires. Hal ini disebabkan karena urusan keimigrasian dan politik luar negeri merupakan kewenangan absolut Pemerintah Pusat di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi. Pemda Bali tetap memiliki kewenangan penuh secara intra vires untuk menindak pelanggaran aturan daerah, seperti ketidaksesuaian perizinan bisnis lokal, kepemilikan aset/tanah secara ilegal melalui skema nominee, dan pelanggaran tata ruang.

Harmonisasi kewenangan antar-instansi dapat dicapai melalui optimalisasi wadah Tim Pengawasan Orang Asing (TIMPORA). Pemda Bali bertugas melakukan pengawasan izin usaha operasional dan pengumpulan data intelijen lapangan. Data tersebut kemudian diserahkan kepada Ditjen Imigrasi yang bertindak sebagai satu-satunya eksekutor penindakan keimigrasian. Integrasi pengawasan ini menjamin bahwa penegakan hukum terhadap investasi WNA berpaspor ganda di Bali dapat berjalan secara efektif, terukur, dan tertib administrasi.

REFERENSI

- Astawa, I. G. P., & Na'a, S. (2016). *Dinamika Hukum Administrasi Negara di Indonesia*. Bandung: Fokusmedia.
- Hadjon, P. M. (1997). *Tentang Wewenang: Pengkajian Hukum Administrasi*. Surabaya: Yuridika.
- Ibrahim, J. (2018). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prasetyo, A., & Utomo, R. (2021). Konstruksi Hukum Pengawasan Keimigrasian Terhadap Warga Negara Asing di Wilayah Hukum Indonesia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 15(2), 105-120.
- Pratama, I. G. A., & Dewi, A. A. S. L. (2022). Kewenangan Pemerintah Daerah Bali dalam Menindak Pelanggaran Izin Usaha Investor Asing. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 11(1), 38-52.
- Ramadhan, M. F., & Suwanto, H. (2020). Harmonisasi Kewenangan Antar Lembaga dalam Pengawasan Orang Asing Melalui Wadah TIMPORA. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(3), 601-618.
- Setiawan, D., & Haryanto, B. (2023). Penerapan Doktrin Ultra Vires dalam Tindakan Administrasi Pemerintah Daerah Terkait Isu Keimigrasian. *Jurnal PTUN & Hukum Administrasi Negara*, 8(1)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah