Sinkronisasi Kebijakan Keimigrasian dan Ketenagakerjaan dalam Pengawasan Orang Asing Pengguna Visa C.18 di Indonesia

Fajar Rizki [1], Galang Asmiyanto Putra[2], M. Dzaki Alkhudri[3]
[1,2,3] Politeknik Imigrasi Dan pemasyarakatan
Alamat e-mail : fajarrizkifr50@gmail.com[1] , ekibondo04@gmail.com[2], dzakymuhammad190@gmail.com [3]

ABSTRACT

This study aims to analyze the disharmony of interpretation between the Ministry of Manpower and immigration authorities regarding the use of Visit Visa index C.18 for foreign experts or technicians in Indonesia. This issue arises due to differences in perspectives in determining the scope of permitted activities for foreign nationals, which potentially leads to legal uncertainty, opportunities for misuse of residence permits, and weak supervision of foreign nationals. This research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches by analyzing applicable regulations and legal concepts related to institutional authority and policy harmonization. The results indicate that the lack of alignment between immigration and labor policies creates multiple interpretations in the implementation of Visa C.18, resulting in inconsistencies in supervisory practices. Therefore, regulatory harmonization is required through clear limitation of permitted activities and strengthened inter-agency coordination. This study contributes to the development of immigration law studies, particularly in promoting legal certainty and improving the effectiveness of foreign national supervision in Indonesia.

Keywords: *regulatory disharmony; immigration; foreign workers; visa C.18; legal certainty*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis disharmonisasi penafsiran antara Kementerian Ketenagakerjaan dan instansi keimigrasian terkait penggunaan Visa Kunjungan indeks C.18 bagi tenaga ahli atau teknisi asing di Indonesia. Permasalahan ini muncul akibat perbedaan perspektif dalam menentukan ruang lingkup kegiatan yang diperbolehkan bagi orang asing, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, celah penyalahgunaan izin tinggal, serta lemahnya pengawasan terhadap keberadaan orang asing. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis terhadap regulasi yang berlaku serta konsep hukum terkait kewenangan dan harmonisasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak adanya keselarasan norma antara kebijakan keimigrasian dan ketenagakerjaan menyebabkan multitafsir dalam implementasi Visa C.18,

sehingga berdampak pada inkonsistensi dalam praktik pengawasan. Oleh karena itu, diperlukan penyelarasan regulasi melalui penegasan batasan kegiatan yang diperbolehkan serta penguatan koordinasi antarinstansi. Penelitian ini memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian hukum keimigrasian, khususnya dalam mendorong terciptanya kepastian hukum dan efektivitas pengawasan orang asing di Indonesia.

Kata Kunci: disharmonisasi regulasi; keimigrasian; tenaga kerja asing; visa C.18; kepastian hukum

A. Pendahuluan

Pengaturan mengenai keberadaan dan aktivitas orang asing di Indonesia merupakan bagian penting dalam menjaga kedaulatan negara serta menjamin tertib administrasi di bidang keimigrasian dan ketenagakerjaan. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yang menegaskan bahwa setiap orang asing yang masuk dan berada di wilayah Indonesia wajib memenuhi ketentuan izin tinggal sesuai dengan tujuan kedatangannya. Selain itu, pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan demikian, pengawasan terhadap orang asing tidak hanya menjadi kewenangan instansi keimigrasian, tetapi juga melibatkan kebijakan ketenagakerjaan.(Marzuki, 2021).

Dalam praktiknya, pengawasan lintas sektor tersebut menuntut adanya koordinasi yang baik antarinstansi. Salah satu bentuk implementasi kebijakan keimigrasian adalah pemberian visa sesuai dengan tujuan kedatangan orang asing. Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2023 tentang Visa dan Izin Tinggal, Visa Kunjungan diberikan untuk kegiatan yang bersifat non-pekerjaan. Salah satu jenisnya adalah Visa Kunjungan indeks C.18 yang digunakan untuk kegiatan tertentu seperti pembinaan, pelatihan, atau kegiatan teknis yang bersifat sementara.

Namun dalam praktiknya, Visa C.18 sering dimanfaatkan oleh tenaga ahli atau teknisi asing untuk melakukan kegiatan seperti instalasi peralatan, pelatihan teknis, dan supervisi proyek. Aktivitas tersebut memiliki karakteristik pekerjaan karena melibatkan keahlian tertentu dan memberikan nilai ekonomi. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas dalam membedakan antara kegiatan kunjungan dan kegiatan kerja, terutama dalam hal apakah aktivitas tersebut memerlukan izin kerja atau tidak.

Perbedaan penafsiran kemudian muncul antara instansi keimigrasian dan Kementerian Ketenagakerjaan. Instansi keimigrasian cenderung mengacu pada aspek administratif, yaitu kesesuaian visa dengan

dokumen perjalanan dan tujuan yang tercantum. Sementara itu,Kementerian Ketenagakerjaan berpedoman pada ketentuan penggunaan tenaga kerja asing sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang menekankan bahwa setiap kegiatan kerja oleh tenaga asing harus memiliki izin yang sah. Perbedaan pendekatan ini menyebabkan disharmonisasi kebijakan antarinstansi.(Santoso, 2022).

Disharmonisasi tersebut berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum, baik bagi aparat penegak hukum maupun bagi pelaku usaha. Di satu sisi, orang asing dapat masuk dan melakukan aktivitas dengan izin keimigrasian yang sah, namun di sisi lain aktivitas tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran ketenagakerjaan. Kondisi ini berpotensi membuka celah penyalahgunaan izin tinggal serta menghambat efektivitas pengawasan terhadap orang asing di Indonesia.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas pengawasan orang asing dan kebijakan tenaga kerja asing di Indonesia, yang menekankan pentingnya koordinasi antarinstansi dalam penegakan hukum. Namun demikian, kajian yang secara khusus menganalisis perbedaan penafsiran terkait penggunaan Visa Kunjungan indeks C.18 masih terbatas. Sebagian besar penelitian hanya membahas pengawasan secara umum tanpa mengkaji konflik interpretasi regulasi secara mendalam.(Wibowo, 2023)

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kesenjangan penelitian yang perlu diisi, yaitu belum adanya analisis komprehensif mengenai disharmonisasi penafsiran antarinstansi terhadap penggunaan Visa C.18 serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan efektivitas pengawasan. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna memberikan pemahaman yang lebih jelas serta solusi terhadap permasalahan tersebut.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan analisis empiris terbatas. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keimigrasian dan ketenagakerjaan, khususnya yang mengatur penggunaan Visa Kunjungan indeks C.18. Analisis empiris digunakan untuk melihat implementasi dan praktik di lapangan terkait perbedaan penafsiran antarinstansi. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan secara sistematis permasalahan disharmonisasi penafsiran antara instansi keimigrasian dan Kementerian Ketenagakerjaan, serta menganalisis implikasinya terhadap kepastian hukum dan efektivitas pengawasan orang asing.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data primer terbatas. Data sekunder meliputi bahan hukum

primer berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian,Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2023 tentang Visa dan Izin Tinggal dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa jurnal ilmiah, buku, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelaah berbagai peraturan, literatur, dan dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian. Apabila diperlukan, data tambahan diperoleh melalui wawancara terbatas dengan pihak terkait guna memperkuat analisis terhadap praktik di lapangan.

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu dengan menginterpretasikan data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah. Analisis dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik implementasinya, sehingga dapat diidentifikasi bentuk disharmonisasi penafsiran serta faktor penyebabnya.

Hasil analisis kemudian disusun secara deskriptif untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang diteliti, serta dirumuskan rekomendasi sebagai upaya penyelarasan kebijakan antarinstansi guna meningkatkan kepastian hukum dan efektivitas pengawasan terhadap orang asing di Indonesia.norma hukum yang berlaku, kemudian membandingkan antara satu regulasi dengan regulasi lainnya untuk mengidentifikasi adanya disharmonisasi penafsiran.

Melalui metode ini, diharapkan penelitian dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai perbedaan penafsiran antarinstansi terkait penggunaan Visa C.18, serta menghasilkan analisis yang mampu menjelaskan implikasi hukum dan menawarkan solusi penyelarasan kebijakan secara sistematis.

C.Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Praktik Penggunaan Visa Kunjungan Indeks C.18 di Lapangan

Berdasarkan hasil analisis, penggunaan Visa Kunjungan indeks C.18 di lapangan menunjukkan adanya pergeseran fungsi dari tujuan awal yang bersifat non-pekerjaan menjadi aktivitas yang memiliki karakteristik pekerjaan. Secara normatif, visa ini digunakan untuk kegiatan seperti pelatihan, pembinaan, atau kunjungan teknis yang bersifat sementara. Namun dalam praktiknya, banyak tenaga ahli asing yang menggunakan visa ini untuk melakukan kegiatan seperti instalasi mesin industri, supervisi proyek konstruksi, hingga transfer teknologi secara langsung.

Dalam beberapa kasus, perusahaan di Indonesia menggunak an tenaga teknis asing dengan Visa

C.18 karena prosedurnya lebih sederhana dibandingkan dengan pengurusan izin tenaga kerja asing. Proses perizinan tenaga kerja asing yang memerlukan dokumen seperti Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) dan izin kerja sering dianggap memakan waktu dan biaya. Kondisi ini mendorong penggunaan visa kunjungan sebagai alternatif yang lebih praktis.

Fenomena ini menunjukkan adanya praktik "grey area" dalam penggunaan visa, di mana secara administratif tidak melanggar ketentuan keimigrasian, tetapi secara substansi berpotensi melanggar ketentuan ketenagakerjaan. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa aktivitas yang dilakukan seringkali memiliki output ekonomi dan melibatkan keterampilan khusus yang seharusnya masuk dalam kategori pekerjaan .

2. Bentuk Disharmonisasi Penafsiran Antarinstansi

Disharmonisasi penafsiran antara instansi keimigrasian dan Kementeria n Ketenagakerjaan terlihat jelas dalam penentuan status aktivitas pemegang Visa C.18. Dari perspektif keimigrasian, selama kegiatan tersebut tidak membentuk hubungan kerja formal dan masih dalam kategori kunjungan sementara, maka penggunaan visa dianggap sah. Pendekatan ini menitikberatkan pada aspek administratif dan tujuan yang tercantum dalam visa.

Sebaliknya, Kementerian Ketena gakerjaan menggunakan pendekatan substantif, yaitu menilai apakah aktivitas yang dilakukan mengandung unsur pekerjaan. Jika aktivitas tersebut melibatkan kontribusi tenaga atau keahlian yang menghasilkan manfaat ekonomi, maka aktivitas tersebut dikategorikan sebagai pekerjaan yang memerlukan izin kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
Perbedaan pendekatan ini menunjukkan tidak adanya standar interpretasi yang sama antara kedua instansi. Ketidaksamaan tersebut tidak hanya menimbulkan perbedaan kebijakan, tetapi juga berdampak pada pelaksanaan pengawasan di lapangan. Dalam beberapa kasus, aktivitas yang telah mendapatkan izin masuk dari keimigrasian justru dinilai melanggar oleh instansi ketenagakerjaan.

3. FaktorPenyebab Disharmonisasi

Berdasarkan analisis, terdapat beberapa faktor utama yang menyebabkan terjadinya disharmonis asi penafsiran, yaitu:

a. Perbedaan rezim hukum
   Keimigrasian dan ketenagakerja an memiliki dasar hukum dan tujuan pengaturan yang berbeda, sehingga menghasilkan pendekatan yang tidak seragam dalam menilai aktivitas orang asing.
b. Ketiadaan batasan normatif yang tegas
   Regulasi yang ada belum secara eksplisit mengatur batasan kegiatan yang diperbolehkan bagi pemegang Visa C.18, sehingga membuka ruang interpretasi yang luas.
c. Kurangnya koordinasi antarinstansi

Tidak adanya pedoman bersama atau standar operasional yang terintegrasi menyebabkan masing-masing instansi menjalankan kewenangannya secara parsial.

d. Faktor praktis di lapangan
Kebutuhan industri terhadap tenaga ahli asing yang bersifat cepat dan fleksibel mendorong penggunaan visa kunjungan sebagai solusi praktis.

4. Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Pengawasan

Disharmonisasi penafsiran memiliki implikasi signifikan terhadap kepastian hukum. Ketidakjelasan batasan kegiatan menyebabkan adanya ketidakpastian bagi pelaku usaha maupun tenaga kerja asing dalam menentukan legalitas aktivitas yang dilakukan. Hal ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang mensyaratkan adanya kejelasan dan konsistensi dalam penerapan norma hukum.(Asshiddiqie, 2019)

Selain itu, disharmonisasi juga berdampak pada efektivitas pengawasan. Ketidaksinkronan antarinstansi menyebabkan lemahnya koordinasi dalam pelaksanaan pengawasan di lapangan. Dalam kondisi tertentu, tindakan yang dianggap legal oleh satu instansi dapat dianggap pelanggaran oleh instansi lain, sehingga menimbulkan ketidakefisienan dalam penegakan hukum.

Dari perspektif perlindungan tenaga kerja, kondisi ini juga berpotensi merugikan tenaga kerja lokal. Penggunaan tenaga asing tanpa izin kerja yang sesuai dapat menciptakan persaingan yang tidak seimbang serta mengurangi kesempatan kerja bagi tenaga kerja dalam negeri.

5. Analisis Hukum terhadap Disharmonisasi

Secara teoritis, disharmonisasi penafsiran menunjukkan adanya ketidaksinkronan dalam sistem hukum yang berlaku. Hal ini bertentangan dengan prinsip harmonisasi hukum yang menghendaki adanya keselarasan antarperaturan dan antarinstansi dalam implementasi kebijakan.

Ketiadaan pengaturan yang spesifik mengenai batasan aktivitas dalam Visa C.18 menjadi salah satu penyebab utama munculnya konflik interpretasi. Selain itu, lemahnya integrasi kebijakan antarinstansi menunjukkan bahwa koordinasi dalam perumusan dan pelaksanaan regulasi masih belumoptimal.(Nugroho, 2020)

Dari perspektif hukum administrasi, perbedaan penafsiran tersebut juga menunjukkan adanya potensi maladministrasi dalam pelayanan publik, khususnya dalam pemberian izin dan pengawasan terhadap orang asing.

6. Upaya Penyelarasan Kebijakan

Upaya penyelarasan kebijakan dapat dilakukan melalui beberapa langkah strategis, yaitu:

a. Harmonisasi regulasi
Perlu adanya revisi atau penambahan ketentuan yang secara jelas mengatur batasan

aktivitas yang diperbolehkan bagi pemegang Visa C.18.

b. Penyusunan pedoman bersama

Instansi keimigrasian dan Kementerian Ketenagakerjaan perlu menyusun pedoman interpretasi bersama guna menghindari perbedaan penafsiran.

c. Penguatan koordinasi antarinstansi

Koordinasi dapat dilakukan melalui integrasi sistem informasi, pertukaran data, serta pengawasan terpadu di lapangan.

d. Peningkatan sosialisasi kepada pelaku usaha

Pelaku usaha perlu diberikan pemahaman yang jelas mengenai penggunaan visa dan izin kerja agar tidak terjadi pelanggaran akibat ketidaktahuan.

Dengan a,,danya langkah-langkah tersebut, diharapkan sistem pengawasan terhadap orang asing di Indonesia dapat berjalan secara lebih efektif, terintegrasi, dan memberikan kepastian hukum.(Huda, 2022)

N 0	**Isu Hukum / Fokus Analisis**	**Dasar Hukum**	**Konsep / Teori**	**Indikator Analisis**	**Metode Analisis**
1	Penggunaan Visa Kunjungan indeks C.18	UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian; Permenkumham No. 22 Tahun 2023	Teori izin (licensing) dan administrasi negara	- Jenis kegiatan yang dilakukan - Kesesuaian dengan tujuan visa - Batasan aktivitas non-pekerjaan	Analisis normatif (interpretasi peraturan)
2	Perbedaan penafsiran antarinstansi	UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Permenaker No. 8 Tahun 2021	Teori interpretasi hukum; teori disharmonisasi hukum	- Perbedaan definisi “kerja” - Perbedaan pendekatan (administratif vs substantif) - Perbedaan kebijakan	Analisis komparatif antar regulasi
3	Disharmonisasi kebijakan	Peraturan keimigrasian dan ketenagakerjaan	Teori harmonisasi hukum	- Ketidaksinkronan norma - Tumpang tindih kewenangan - Tidak adanya pedoman bersama	Analisis sistematis
4	Kepastian hukum	Prinsip kepastian	Teori kepastian	- Kejelasan aturan -	Analisis konseptua

		hukum dalam hukum administrasi	hukum	Konsistensi penerapan - Kepastian bagi pelaku usaha	l
5	Efektivitas pengawasan	Kebijakan pengawasan orang asing	Teori efektivitas hukum	- Koordinasi antarinstansi - Implementasi di lapangan - Penegakan hukum	Analisis empiris deskriptif
6	Upaya penyelarasan kebijakan	Kebijakan lintas sektor	Teori integrasi kebijakan publik	- Harmonisasi regulasi - Pedoman bersama - Sistem koordinasi	Analisis preskriptif

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penggunaa n Visa Kunjungan indeks C.18 dalam praktik di lapangan telah mengalami pergeseran fungsi dari tujuan awal yang bersifat non-pekerjaan menjadi aktivitas yang memiliki karakteristik pekerjaan. Kondisi ini terlihat dari adanya penggunaan visa tersebut oleh tenaga ahli asing untuk kegiatan seperti instalasi, supervisi proyek, dan pelatihan teknis yang secara substansi termasuk dalam kategori pekerjaan.

Disharmonisasi penafsiran antara instansi keimigrasian dan Kementeria n Ketenagakerjaan terjadi karena adanya perbedaan pendekatan dalam menilai aktivitas orang asing. Instansi keimigrasian menggunakan pendekatan administratif berdasarkan kesesuaian dokumen visa, sedangkan Kementerian Ketenagakerjaan menggunakan pendekatan substantif dengan melihat unsur pekerjaan dalam aktivitas yang dilakukan. Perbedaan ini menyebabkan tidak adanya standar yang seragam dalam menentukan batasan kegiatan yang diperbolehkan.

Faktor penyebab utama disharmo nisasi meliputi perbedaan rezim hukum antara keimigrasian dan ketenagakerjaan, ketiadaan pengaturan yang secara tegas membatasi aktivitas pemegang Visa C.18, serta kurangnya koordinasi antarinstansi. Selain itu, kebutuhan praktis di lapangan juga mendorong penggunaan visa kunjungan sebagai alternatif untuk memenuhi kebutuhan tenaga ahli asing secara cepat.

Implikasi dari disharmonisasi tersebut adalah munculnya ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha maupun aparat pengawas, serta menurunnya efektivitas pengawasan terhadap orang asing. Ketidaksinkronan kebijakan antarinstansi membuka peluang penyalahgunaan izin tinggal dan

berpotensi merugikan tenaga kerja lokal.

Oleh karena itu, diperlukan upaya penyelarasan kebijakan melalui harmonisasi regulasi, penyusunan pedoman bersama antarinstansi, serta penguatan koordinasi dalam pelaksanaan pengawasan. Dengan adanya langkah tersebut, diharapkan sistem pengawasan terhadap orang asing di Indonesia dapat berjalan secara lebih efektif, terintegrasi, dan memberikan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2019). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Press.*

Huda, N. (2022). Harmonisasi regulasi dalam sistem hukum Indonesia. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum.

Marzuki, P. M. (2021). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.

Nugroho, R. (2020). Kebijakan publik di Indonesia. Jurnal Administrasi Publik, 12(1), 45–60.

Santoso, B. (2022). Kebijakan keimigrasian terhadap tenaga kerja asing. Jurnal Keimigrasian Indonesia, 5(1), 55–70.

Wibowo, A. (2023). Konflik regulasi tenaga kerja asing di Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia, 20(1), 77–92.