

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pembangunan nasional yang penuh dengan tantangan dan persaingan global saat ini akan banyak diwarnai oleh kualitas sumber daya manusia yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Sumber daya manusia yang berkualitas sangat menentukan masa depan suatu bangsa. Pada akhirnya pengembangan sumber daya manusia merupakan kebutuhan yang mendesak di semua sektor pembangunan. Sumber daya manusia sebagai faktor penentu dan merupakan aset yang paling berharga dalam upaya pembangunan yang telah, sedang, dan akan dilaksanakan.

Tenaga kerja dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional merupakan salah satu unsur penunjang yang mempunyai peran yang sangat penting bagi keberhasilan pembangunan. Pembangunan bidang ketenagakerjaan sebagai bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan lapangan usaha yang produktif serta berkelanjutan bagi setiap warga negara Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa “Pembangunan ketenagakerjaan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” selanjutnya, dalam penjelasan pasal tersebut

ditegaskan bahwa “Pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan untuk mewujudkan manusia dan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata, baik materiil maupun spiritual”.<sup>1</sup>

Negara menjamin bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Tiap-tiap warga negara berhak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.<sup>2</sup> Dari ketentuan tersebut, mengandung makna bahwa setiap orang yang mau dan mampu bekerja harus diusahakan dapat memperoleh pekerjaan yang diinginkan dan sesuai bidangnya serta bagi setiap orang yang telah bekerja dapat memperoleh pendapatan atau penghasilan dan perlindungan yang memadai untuk dapat hidup yang layak bagi dirinya sendiri dan keluarganya atau dapat dikatakan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat umur dapat bekerja dan setiap tenaga kerja harus diberi hak-hak agar mendapatkan kesejahteraan yang sesuai dan memadai.

Salah satu masalah di Indonesia yang besar sekarang ini adalah membengkaknya jumlah tenaga kerja dari tahun ke tahun, sementara lapangan kerja yang tersedia sangat kurang dan tidak seimbang dengan jumlah tenaga kerja yang tersedia. Sesuai dengan perkembangan jaman dan

---

<sup>1</sup> Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2014), halaman 7.

<sup>2</sup> Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

persaingan pasar, pelaksanaan pembangunan yang semakin meningkat dan masalah industrialisasi memaksa individu dan masyarakat untuk berfikir secara luas dalam menjalani kehidupannya, terutama dalam hal pekerjaan dan perekonomian masing-masing.

Jumlah tenaga kerja meningkat, sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Tingginya pertumbuhan penduduk juga merupakan salah satu faktor utama kelebihan tenaga kerja secara umum ditengah-tengah kehidupan masyarakat. Penciptaan lapangan kerja adalah sasaran pokok pemerintah dalam agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun di sisi lain pemerintah juga tidak dapat menghindar, di mana situasi dan kondisi Indonesia masih belum bisa menciptakan lapangan kerja untuk sebagian para pencari kerja.<sup>3</sup>

Tantangan pembangunan nasional berkaitan dengan ketenagakerjaan bertambah dengan hadirnya perdagangan bebas dan globalisasi industri, kehadiran pekerja asing adalah suatu kebutuhan serta tantangan yang tidak dapat dihindari.<sup>4</sup> Negara Republik Indonesia dalam masa pembangunan ini membutuhkan banyak tenaga ahli, baik di bidang industri, manajemen maupun teknik. Sedangkan sekarang ini tenaga ahli dari Tenaga Kerja Indonesia masih tidak mencukupi, maka banyak digunakan tenaga kerja asing yang menduduki jabatan-jabatan yang belum terisi oleh Tenaga Kerja Indonesia.

Tenaga Kerja Indonesia adalah salah satu sumber daya manusia sebagai pelaku pembangunan yang memiliki etos kerja yang produktif, ketrampilan,

---

<sup>3</sup> G. Karta Sapoetra, *Hukum Perburuhan di Indonesia Berdasarkan Pancasila* (Jakarta: Bunga Aksara, 1986), halaman 46.

<sup>4</sup> Agusmidah, *Tenaga Kerja Asing, Hukum Perburuhan*, (S2 Ilmu Hukum PPS-USU,2007).

kreativitas, disiplin dan profesionalisme, serta mampu memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK). Namun dalam kenyataannya dalam hal ini Tenaga Kerja Indonesia yang ada belum dapat sepenuhnya menguasai ilmu pengetahuan yang terus berkembang. Dan kelangkaan Tenaga Kerja Indonesia dengan kualitas yang sesuai kebutuhan formasi pada beberapa sektor pekerjaan yang memiliki tingkat kesulitan tinggi atau yang membutuhkan tenaga kerja yang memiliki keahlian yang sangat khusus, ternyata tidak mudah bagi pemberi kerja untuk Tenaga Kerja Indonesia yang memenuhi kualifikasi tersebut. Hal ini merupakan faktor yang mendorong penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia.<sup>5</sup>

Dalam hal ini bagi Tenaga Kerja Indonesia dapat memanfaatkan keberadaan tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk menambah ilmu pengetahuan sebanyak-banyaknya serta mengalihkan teknologi dan keahlian yang mereka kuasai. Sehingga dalam waktu yang tidak lama ketergantungan terhadap penggunaan tenaga kerja asing di dalam negara kita dapat berkurang dan berdampak pada negara Indonesia dapat mencukupi kebutuhan tenaga kerja yang berkualitas, terampil, memiliki keahlian khusus dari dalam negeri sendiri.

Tenaga kerja asing tidak dapat dihindari penggunaannya di Indonesia dalam era globalisasi. Pada prinsipnya penggunaan tenaga kerja asing di

---

<sup>5</sup> Randang, Frankiano B, *Kesiapan Tenaga Kerja Indonesia Dalam Menghadapi Persaingan Dengan Tenaga Kerja Asing*. Servanda\_Jurnal Ilmiah Hukum, (2015), 5 (1).

Indonesia adalah mereka yang dibutuhkan dalam 2 hal, yakni mereka tenaga kerja asing yang membawa modal (sebagai investor) dan/atau membawa skill dalam hal *transfer of knowledge*.<sup>6</sup> Sesuai dengan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa pemberi kerja tenaga kerja asing wajib:<sup>7</sup>

1. Menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian.
2. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja warga negara Indonesia pendamping sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki tenaga kerja asing.

Selain karena kedua hal tersebut maka pada hakekatnya tidak diperkenankan dan harus mengutamakan penggunaan tenaga kerja lokal dari Indonesia (Tenaga Kerja Indonesia).<sup>8</sup>

Penggunaan tenaga kerja wajib mengutamakan penggunaan Tenaga Kerja Indonesia di semua bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia daripada penggunaan tenaga kerja asing. Dikecualikan apabila bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia belum mampu atau tidak sepenuhnya dapat diisi oleh Tenaga Kerja Indonesia, pengguna tenaga kerja asing dapat menggunakan tenaga kerja asing sampai batas waktu tertentu (Pasal 46 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan), agar sampai batas waktu tertentu Tenaga Kerja Indonesia sudah mampu mempelajari dan menerapkan keahlian yang diperoleh dari tenaga kerja asing yang bersangkutan dan melaksanakan sendiri tanpa harus

---

<sup>6</sup> C.Sumarprihatiningrum, *Penggunaan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*, (Jakarta: HIPSMI, 2006), halaman 56.

<sup>7</sup> Pasal 45 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

<sup>8</sup> *Opcit*, halaman 57.

melibatkan tenaga kerja asing. Dengan demikian penggunaan tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pendayagunaan Tenaga Kerja Indonesia secara optimal.

Kehadiran tenaga kerja asing juga merupakan tantangan tersendiri karena kehadiran mereka menjadikan peluang kerja menjadi semakin kompetitif. Diperlukan kerja keras serta kebijakan pemerintah yang dapat memberikan kesempatan bagi pekerja dalam negeri untuk bersaing dengan pekerja asing di Indonesia. Karenanya dalam mempekerjakan tenaga kerja asing di Indonesia dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang ketat dimulai dengan seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia harus melalui mekanisme dan prosedur dan pengawasan yang ketat. Masalah tenaga kerja asing untuk pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Kerja Asing di Indonesia kemudian dicabut dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Mengenai tenaga kerja asing diatur dalam Bab VIII Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Beberapa prinsip ketentuan dasar dalam penempatan atau penggunaan tenaga kerja asing yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 adalah:<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2014), halaman 24.

1. Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Hal ini dimaksudkan agar penggunaan tenaga kerja asing dilakukan secara selektif dalam rangka optimalisasi pendayagunaan tenaga kerja Indonesia
2. Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing
3. Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu. Ketentuan mengenai jabatan tertentu dan waktu tertentu diatur melalui keputusan menteri.
4. Pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri.

Tujuan pengaturan mengenai tenaga kerja asing ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan pada dasarnya adalah untuk memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga negara Indonesia di berbagai lapangan dan tingkatan. Sehingga dalam mempekerjakan tenaga kerja asing di Indonesia harus dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang ketat mulai dari seleksi dan prosedur perizinan hingga pengawasan.

Perusahaan pengguna tenaga kerja asing untuk mendapatkan izin, harus lebih dahulu membuat Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA). Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing menjadi dasar untuk memperoleh izin menggunakan tenaga kerja asing. Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 20 Tahun 2004 tentang Tata Cara Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) dan disesuaikan lagi dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 tahun 2015 tentang Tata Cara Penggunaan

Tenaga Kerja Asing dalam Pasal 37 dijelaskan bahwa Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) diberikan oleh direktur dan dalam Pasal 42 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2015 Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) dalam hal perpanjangan diberikan oleh Direktur atau Gubernur atau Bupati/Walikota, melalui Dinas Tenaga Kerja.

Peraturan perundang-undangan telah mengatur dengan jelas bahwa dalam mempekerjakan tenaga kerja asing harus memiliki izin, tetapi dalam implementasi di lapangan sering kali ditemukan tenaga kerja asing yang tidak memiliki izin atau ilegal. Bukan hanya itu, tenaga kerja asing dilapangan banyak yang bekerja menjadi pekerja kotor dan mengisi jabatan-jabatan yang dilarang didudukinya. Hal ini bertolak belakang dengan syarat tenaga kerja asing yang disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Tenaga kerja asing yang diizinkan bekerja di Indonesia hanyalah untuk mereka yang mempunyai keahlian khusus yang tidak dapat diisi oleh tenaga kerja lokal (Tenaga Kerja Indonesia). Oleh sebab itu, dalam mempekerjakan tenaga kerja asing harus dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang sangat ketat dan benar.

Kota Semarang merupakan salah satu kota di Jawa Tengah sekaligus menjadi Ibukota Provinsi Jawa Tengah. Seiring dengan laju pembangunannya banyak perusahaan-perusahaan besar di kota ini, baik perusahaan swasta maupun nasional yang membutuhkan tenaga kerja ahli yang profesional serta kebutuhan akan teknologi-teknologi yang dapat



mendukung suatu proses kerja. Hal ini menjadi latar belakang perusahaan-perusahaan tersebut menggunakan tenaga kerja asing. Untuk menghindari terjadinya permasalahan hukum serta perlindungan terhadap tenaga kerja lokal (Tenaga Kerja Indonesia) dalam penggunaan tenaga kerja asing yang berlebihan, maka Pemerintah Kota Semarang harus cermat dalam menentukan kebijakan yang akan diambil dalam pembangunan untuk tetap diarahkan pada perluasan dan kesempatan kerja bagi Tenaga Kerja Indonesia. Tenaga kerja asing yang bekerja di Provinsi Jawa Tengah harus memenuhi syarat dan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah memiliki tugas untuk dalam hal pengawasan terhadap tenaga kerja asing yang bekerja selama ini di Kota Semarang.

Penulis bermaksud untuk meneliti berdasarkan latar belakang tersebut, secara lebih mendalam mengenai pelaksanaan pengawasan tenaga kerja asing oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah dalam melindungi Tenaga Kerja Indonesia. Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PENGAWASAN TERHADAP PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING DI INDONESIA OLEH DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI PROVINSI JAWA TENGAH DALAM UPAYA PERLINDUNGAN TENAGA KERJA INDONESIA”.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka dapat diambil perumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah terhadap pembatasan jabatan tenaga kerja asing di Indonesia?
2. Bagaimana Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah berkaitan dengan *transfer of knowledge* dan *transfer of knowhow* (alih teknologi dan alih keahlian) Oleh tenaga kerja asing kepada Tenaga Kerja Indonesia?
3. Apa hambatan yang dialami Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan tenaga kerja asing?

## C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penulis mengadakan penelitian ini memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Mengetahui bagaimana pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah terhadap pembatasan jabatan tenaga kerja asing di Indonesia dalam upaya perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
2. Mengetahui cara Pengawasan yang diberikan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah berkaitan dengan *transfer of*

*knowledge* dan *transfer of knowhow* (alih teknologi dan alih keahlian)

Oleh tenaga kerja asing kepada Tenaga Kerja Indonesia.

3. Mengetahui hambatan-hambatan yang dialami Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Perumusan dari manfaat penelitian mempunyai tujuan untuk menilai bagaimana manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini. Beberapa manfaat yang akan didapat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Pada penelitian ini penulis berharap nantinya penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan dan kemajuan ilmu hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara di bidang Hukum Ketenagakerjaan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Memberikan pengawasan dan sanksi yang tepat dan sesuai mengenai masalah dalam penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia agar memberikan manfaat bagi kesejahteraan Negara dan Rakyat Indonesia.

b. Bagi masyarakat

Memberikan gambaran tentang tata cara dan hal-hal apa saja yang harus diperhatikan pada saat perekrutan tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia.

c. Bagi ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengayaan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Ketenagakerjaan.

## **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk membahas penulisan hukum ini peneliti akan membahas dan menguraikan masalah yang dibagi dalam lima bab. Adapun maksud pembagian penulisan hukum ini ke dalam bab-bab adalah untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik. Untuk lebih jelasnya, maka akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Pada bab ini terdiri dari latar belakang atau alasan pemilihan judul penulisan hukum ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini diuraikan tentang bahan-bahan pustaka untuk dianalisa yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini mengenai Tinjauan Umum

Ketenagakerjaan, Tinjauan Umum Tenaga Kerja Asing  
Pengawasan Ketenagakerjaan.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang metode penelitian yang akan digunakan, meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini.

### **BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan menyajikan hasil penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan masalah pokok yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini, yang meliputi: kebijakan pemerintah terhadap pembatasan tenaga kerja asing di Indonesia dalam upaya perlindungan Tenaga Kerja Indonesia dan pengawasan yang diberikan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah berkaitan dengan *transfer of knowledge dan knohow* oleh tenaga kerja asing kepada Tenaga Kerja Indonesia.

### **BAB V: SIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Bab penutup merupakan kristalisasi hasil dari penelitian dan pembahasan dan juga merupakan jawaban atas suatu permasalahan yang muncul serta sebagai landasan untuk mengemukakan saran-saran yang tepat terhadap permasalahan yang terjadi.