

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan globalisasi saat ini mengakibatkan pergerakan aliran modal serta investasi ke dalam aspek Ketenagakerjaan, yang mengakibatkan terjadinya migrasi penduduk atau pergerakan yang terjadi pada tenaga kerja antar negara. Hal tersebut dapat dilihat melalui penggunaan pada sektor jasa di setiap negara semakin meningkat. Penerapan peraturan yang mengatur tenaga kerja asing dalam rangka mencegah masuknya tenaga kerja asing non prosedural dengan cara pengawasan merupakan suatu keharusan. Selain itu, fungsi pengawasan dari pemerintah lebih tinggi dari yang diawasi.¹ Dalam hal ini tindakan Pemerintah juga tidak dapat menutup mata, di mana situasi dan kondisi Indonesia masih belum dapat menciptakan lapangan kerja bagi sebagian dari pencari kerja.² Pemberian izin penggunaan tenaga kerja asing dimaksudkan agar pengguna tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pemberdayaan tenaga kerja lokal secara optimal.³

Dalam kehidupan manusia, setiap orang pasti membutuhkan pekerjaan untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari seperti halnya juga orang asing. Untuk

¹ Wijayanti Asri, 2017, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm 6

² G.Karta Sapetra, 2004, *Hukum Perburuhan di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 46

³ Hesty Hastuti, 2005, *Permasalahan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia*, BPHN-Departemen Hukum dan HAM, hlm.20

mendapatkan suatu pekerjaan atau kegiatan usaha pasti membutuhkan tenaga kerja. “Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.⁴ Menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang dimaksud dengan TKA adalah WNA pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia. “Menurut Budiono, Tenaga Kerja Asing adalah tiap orang bukan warga bekewarganegaraan Indonesia yang dapat melakukan pekerjaan, baik di dalam ataupun diluar hubungan kerja, guna menghasilkan barang maupun jasa yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat”.⁵

Tenaga Kerja Asing yang bekerja harus melalui mekanisme dan prosedur yang ketat dengan seleksi dan prosedur pelaksanaan hingga pengawasan⁶. Perkembangannya tenaga kerja asing mengalami perubahan sesuai zamanya. Hal ini dapat ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan pada dasarnya adalah untuk menjamin dan memberi kesempatan kerja yang layak bagi warga Negara Indonesia di berbagai sektor usaha. Pekerja asing yang bekerja terikat dan tunduk terhadap segala ketentuan ketenagakerjaan di Indonesia. Dalam pemerintah Indonesia juga memberlakukan aturan khusus bagi pekerja asing baik pada proses awal penggunaan tenaga kerja asing,

⁴ Lalu Husni, 2014, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 27.

⁵ Budiono, Abdul Rachmad, 1995, *Hukum Perburuhan di Indonesia*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 259.

⁶ Thoga M. Sitorus, *Membatasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing*, Sinar Grafika, Jakarta, hal

penempatan tenaga kerja asing maupun hak dan kewajiban tertentu yang dibedakan dengan pekerja lokal.

Visa kunjungan diberikan kepada Orang Asing yang akan melakukan perjalanan ke Indonesia untuk kunjungan seperti dalam rangka tugas pemerintahan, pendidikan, sosial budaya, pariwisata, bisnis, keluarga, jurnalistik, atau singgah untuk meneruskan perjalanan ke negara lain. Di Indonesia untuk kali pertama kebijakan bebas visa kunjungan diterapkan oleh Pemerintah Indonesia pada bulan Juli 2011 pada saat itu pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut kepada warga negara dari 15 negara termasuk negara anggota ASEAN (Thailand, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Filipina, Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar) serta negara lain seperti Chili, Maroko, Peru, Ekuador, Hongkong, dan Macau. Orang asing dapat memperoleh visa kunjungan pada saat kedatangannya di wilayah Indonesia, jika negaranya termasuk dalam daftar negara Visa Kunjungan Saat Kedatangan. Visa kunjungan saat kedatangan diberikan lama tinggal 30 (tiga puluh) hari dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali dengan lama tinggal 30 (tiga puluh) hari.

Untuk dapat memperkerjakan Tenaga Kerja Asing di Jawa Timur maka secara otomatis mereka mengikuti segala aturan yang berlaku di Jawa Timur. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penggunaan tenaga Kerja Asing pasal 1 ditegaskan bahwa TKA harus memiliki visa kerja agar dapat bekerja di wilayah Indonesia. Peraturan-peraturan tersebut merupakan salah satu upaya

pemerintah untuk memperketat mekanisme dan prosedur perizinan bagi tenaga kerja asing sebagai bentuk perlindungan terhadap tenaga kerja lokal agar tetap dapat memperoleh pekerjaan yang layak dalam berbagai tingkatan di berbagai bidang, dan juga untuk melindungi sumber daya alam Indonesia agar tidak dikuasai oleh pihak Asing

Penyalahgunaan izin tinggal dengan menggunakan visa kunjungan wisata kerap kali terjadi hal ini biasanya dilakukan oleh Tenaga Kerja Asing. Dampak yang ditimbulkan yakni menjadi berkurangnya kesempatan kerja bagi Tenaga Kerja Indonesia di dalam negeri dan berkurangnya pendapatan negara dari sisi penggunaan Tenaga Kerja Asing. Namun faktanya visa kunjungan juga telah meningkatkan jumlah turis yang berkunjung ke Indonesia dan secara kongrit memberikan kontribusi meningkatkan devisa terhadap Negara. Namun hal itu tidak dapat jalan sebagaimana mestinya, banyak masalah yang ditimbulkan. Masalah yang terjadi dalam hal ini dilakukan oleh Tenaga Kerja Asing yang bekerja di Jawa Timur dengan bekerja menggunakan visa wisata atau turis. Jawa Timur mendeportasi sebanyak 36 Tenaga Kerja Asing (TKA) Januari hingga pertengahan Mei 2018, mereka terbukti menyalahgunakan visa kunjungan masuk Indonesia.⁷

Berdasarkan fakta izin tinggal kunjungan wisata umumnya berasal dari pemberian *Visa On Arrival* (VOA) dan bebas visa kunjungan wisata (BVKW). Dalam

⁷ Realita Rakyat, 2018. "Imigrasi Tanjung Perak Deportasi TKA, 32 Orang Asal China", 12 Juni, 2018, dari <http://www.realitarakyat.com/2018/06/12/imigrasi-tanjung-perak-deportasi-tka-32-orang-asal-china/> diakses pada tanggal 28 Agustus 2018

hal ini merupakan permasalahan yang lama kelamaan menyebabkan Indonesia semakin dipenuhi oleh Tenaga kerja Asing dengan adanya hal tersebut khususnya masalah penggunaan tenaga kerja asing perlu mendapat perhatian serius pemerintah, khususnya dalam pengawasan kegiatannya selama berada di Indonesia, agar penggunaan tenaga kerja asing dapat bermanfaat bagi Indonesia dalam mengelola kekayaan alamnya dan mempercepat pembangunan dalam segala bidang.

Di sisi lain pemerintah juga tidak dapat menutup mata, di mana situasi dan kondisi Indonesia masih belum dapat menciptakan lapangan kerja bagi sebagian dari pencari kerja.⁸ Pemberian izin penggunaan tenaga kerja asing dimaksudkan agar pengguna tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pemberdayaan tenaga kerja lokal secara optimal.⁹ Oleh karena itu seharusnya di dalam mempekerjakan tenaga kerja asing, dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang sangat ketat, terutama dengan cara mewajibkan bagi perusahaan yang mempergunakan tenaga kerja asing bekerja di wilayah Jawa Timur dengan membuat Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) yang sebagaimana ditetapkan oleh Pemerintah dalam Peraturan Presiden No. 20 tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

⁸ G.Karta Sapotera, 2004, *Hukum Perburuhan di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 46

⁹ Hesty Hastuti, 2005, *Permasalahan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia*, BPHN-Departemen Hukum dan HAM, hlm.20

Maka dari itu menarik untuk diamati dan dipelajari sehingga judul yang akan diangkat yakni Penyalahgunaan Visa Kunjungan oleh Tenaga Kerja Asing yang Bekerja Di Jawa Timur. Dari latar belakang diatas adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pelaksanaan penggunaan tenaga kerja asing yang bekerja di Jawa Timur telah sesuai dengan peraturan ketenagakerjaan ?
2. Bagaimana tindakan yang dilakukan Pemerintah terhadap penyalahgunaan visa kunjungan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian hukum ini, adalah sebagai berikut :

1. Untuk memahami serta menganalisis apakah penggunaan tenaga kerja asing yang bekerja di Jawa Timur telah sesuai dengan peraturan Ketenagakerjaan.
2. Untuk mengetahui serta memahami bagaimana tindakan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penyalahgunaan visa kunjungan oleh Tenaga Kerja Asing di Jawa Timur.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu bahan kajian dalam pembahasan penyalahgunaan visa kunjungan yang disalahgunakan untuk bekerja
- b. Selain itu, penelitian ini diharapkan sebagai pengembangan wacana di bidang ketenagakerjaan .

2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah dalam penggunaan Tenaga Kerja Asing yang dalam pelaksanaannya menyalahgunakan visa kunjungan dalam bekerja.
- b. Selain itu, diharapkan menjadi referensi penelitian hukum lainnya, juga sebagai bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan penggunaan tenaga kerja asing.

1.5 Keaslian

Adapun perbandingan yang dilakukan dalam penelitian ini, terhadap penelitian pada objek yang sama sebelumnya yang pernah dilakukan.

Adapun yang dimaksud adalah sebagai berikut, yang disajikan dalam bentuk

Tabel 1 Penelitian Terdahulu :

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu

No.	Nama penulis, judul penelitian, asal	Rumusan Masalah	Pembahasan
1.	Athira Maulidina, skripsi berjudul <i>“Pemberlakuan Bebas Visa Kunjungan Dan Kaitannya Dengan Keberadaan Tenaga Kerja Asing Ilegal Asal Tiongkok Yang Berpotensi Mengancam Kedaulatan,”</i> dari Universitas Hasanuddin Makassar 2017	Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Apakah pemberlakuan kebijakan bebas visa kunjungan tersebut berdampak pada keberadaan tenaga kerja asing ilegal asal Tiongkok di Indonesia? 2. Apakah kebijakan bebas visa tersebut dapat berpotensi mengancam kedaulatan NKRI?	Mengenai penyalahgunaan visa bebas kunjungan oleh turis asal Tiongkok untuk bekerja di Indonesia. Sehingga keberadaan tenaga kerja asing ilegal berpotensi memberikan ancaman terhadap kedaulatan NKRI
2.	Hendra Putra, skripsi berjudul <i>“Pengawasan Penggunaan Pekerja Asing Terhadap Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Di Universitas Atma Jaya Yogyakarta,”</i> dari Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2011	Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, terhadap perusahaan yang hanya menggunakan seorang pekerja asing? 2. Bagaimana pengurusan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA)	Mengenai permasalahan penadangan empiris tentang menganalisis peraturan-peraturan perundangan tentang pekerja asing dari segi pengawasan terutama di Universitas Atma Jaya Yogyakarta, berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

		bagi tenaga pengajar bahasa Inggris yang mengajar di Kantor Pelatihan Bahasa dan Budaya (KPBB) Universitas Atma Jaya Yogyakarta?	
3.	Duwinda Wulandari, skripsi berjudul <i>“Pengawasan Terhadap Tenaga Kerja Asing Di Provinsi Sumatera Barat Dalam Rangka Perlindungan Tenaga Kerja Dalam Negeri Sebagai Konsekuensi Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean,”</i> dari Universitas Andalas Padang 2017	1. Bagaimana bentuk pengawasan terhadap tenaga kerja asing di Sumatera Barat dalam rangka perlindungan tenaga kerja dalam negeri sebagai konsekuensi pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN? 2. Apa yang menjadi kendala dalam pengawasan tenaga kerja asing di Sumatera Barat dan bagaimana cara mengatasi kendala yang dimaksud?	Dampak diberlakukannya MEA terhadap TKA yang semakin meningkat dan dapat mengancam tenaga kerja dalam negeri yang berada di Provinsi Sumatra Barat sehingga perlu dilakukan pengawasan yang optimal.
4.	Saputri Ratu Penghuni, skripsi berjudul <i>“Pelaksanaan Pengawasan Tenaga Kerja Asing Oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandar Lampung,”</i> dari Universitas Lampung Bandar Lampung 2017	Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Tenaga Kerja Asing oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandar Lampung? 2. Apakah faktor penghambat dan pendukung dalam Pelaksanaan Pengawasan	Membahas proses pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja kota Bandar Lampung, serta faktor penghambat dalam pemberian Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) sehingga pengguna TKA lalai dengan

		Tenaga Kerja Asing di Kota Bandar Lampung ?	sengaja tidak Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)
--	--	---	---

Keempat penelitian tersebut diatas merupakan salah satu penelitian tentang penggunaan Tenaga Kerja Asing. Penelitian pertama yang menjadi pembeda yaitu mengenai pokok bahasan yaitu mengenai akibat dari pemberlakuan bebas visa kunjungan oleh warga Negara Tiongkok sehingga menjadi salah satu faktor penyebab keberadaan tenaga kerja asing illegal dapat mengancam kedaulatan NKRI. Penelitian kedua yang menjadi pembeda yaitu mengenai pokok bahasan yakni mengenai tinjauan empiris yakni menganalisis peraturan perundangan tentang pekerja asing dari segi pengawasan terutama di Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Penelitian ketiga yang menjadi pembeda yaitu mengenai pokok bahasan yang membahas tentang bentuk pengawasan terhadap pekerja asing di Sumatra Barat dalam rangka perlindungan tenaga kerja dalam negeri sebagai konsekuensi terhadap pelaksanaan Masyarakat Ekonomi ASEAN. Penelitian yang keempat yang menjadi pembeda dengan penulis yakni mengenai pokok bahasan yang membahas mengenai faktor penghambat dalam pemberian Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) sehingga pengguna TKA lalai dengan sengaja tidak Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) pelaksanaan pengawasan Tenaga Kerja Asing di Kota Bandar Lampung. Keempat penelitian terdahulu tersebut sangat berbeda mengenai pokok bahasan

dengan judul yang akan dibahas, disini judul yang akan dibahas lebih membahas mengenai Pelaksanaan pengawasan oleh pemerintah terhadap penyalahgunaan visa kunjungan yang digunakan bekerja oleh Tenaga Kerja Asing di Jawa Timur. Sehingga penelitian dapat dikatakan asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun akademik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian empiris, yaitu yang befokus pada data primer sebagai data utama sedangkan data sekunder hanya sebagai data pendukung. Kajian empiris adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan, mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lain-lain.¹⁰ Pada kajian empiris mengkaji *law in action*. Dengan demikian, kajian empiris dunianya adalah *das sein* (apa kenyataannya).¹¹

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang ada maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris (*appelied law research*), yang bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum (*in cocreto*) dalam masyarakat sehingga dalam penilitianya selalu

¹⁰ Ali Ahmad, Wiwie Heryani, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Cetakan Pertama, Kencana Pernadamedia Group, Jakarta, Hal. 2.

¹¹ Op.Cit

1.6.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian (*research*) dilakukan di dua lokasi yang pertama berada di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, beralamat di Jalan Dukuh Menanggal 124-126, Kota Surabaya, Jawa Timur 60234. Yang kedua berada di Kantor Imigrasi Juanda Kelas 1 Khusus TPI Surabaya, beralamat di Jalan Raya By Pass Juanda KM.3-4 Kab. Sidoarjo, Jawa Timur 61256

Alasan pemilihan lokasi penelitian di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur yakni berkenaan dengan tempat tersebut mempunyai kewenangan pengawasan terhadap pihak pemberi kerja dalam penggunaan Tenaga Kerja Asing, alasan pemilihan lokasi di kantor Imigrasi yakni berkenaan dengan tempat tersebut mempunyai kewenangan mengenai ijin tinggal tenaga kerja asing sejak berada di luar negeri hingga ke wilayah Indonesia. Hal tersebut berkaitan dengan judul yang diteliti.

1.6.3 Data Penelitian

Sumber data terdiri dari data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer adalah data yang langsung diperoleh melalui wawancara dengan pihak Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur serta kantor Imigrasi sebagai data utama dan narasumber, berkaitan mengenai objek yang diteliti.

b. Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh melalui media tidak langsung yang diperoleh melalui bahan-bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu :

- a. UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- b. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing
- c. UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- d. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 tahun 2018 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
- e. Peraturan Menteri Tenaga Ketenagakerjaan Nomor 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan
- f. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang meliputi : literatur, jurnal hukum, dan data-data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti

1.7 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data ini sebagai data yang ada dalam penelitian skripsi ini. Data ini ada 2 yaitu data primer (*primary data*) dan data sekunder (*secondary data*).

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian.¹² Data primer diperoleh dengan melakukan **wawancara (*interview*)** kepada narasumber dan responden di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur selaku pihak yang melakukan pengawasan dan juga Pihak Imigrasi yang mempunyai kewenangan dalam hal perijinan penggunaan Tenaga Kerja Asing untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.
- b. Data sekunder adalah data yang didapat secara tidak langsung dari sumbernya.¹³ Data yang didapat secara tidak langsung dari sumbernya berupa pengumpulan data ini yaitu diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan mengkaji peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

¹² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Aditya Bakti 2004, Hlm.49.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*. Jakarta Kencana, , hlm 93.

1.8 Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.¹⁴ Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan maupun data lapangan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif, yaitu uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku.¹⁵

Pada penelitian ini data diperoleh dari instansi yang menjadi objek penelitian penulis yakni Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur serta Kantor Imigrasi Juanda Kelas 1 Khusus TPI Surabaya.

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1992, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali, hlm.37

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, op.cit., hlm. 52